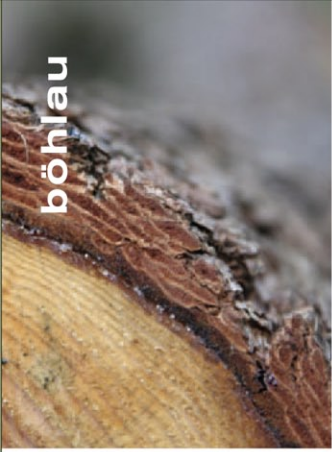


böhlau



# DIE POLITIK DES WALDES

HELGA PÜLZL

**böhlau**



Helga Pülzl

# Die Politik des Waldes

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

Gedruckt mit der Unterstützung durch:

**FWF** Der Wissenschaftsfonds.

**B.M.W.F<sup>a</sup>**  
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Stiftungs- und Förderungsgesellschaft der Paris-Lodron-Universität Salzburg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-205-78147-9

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege, der Wiedergabe im Internet und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2010 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H. und Co.KG, Wien · Köln · Weimar

<http://www.boehlau.at>

<http://www.boehlau.de>

Umschlaggestaltung: Judith Mullan

Umschlagabbildungen: Georg Rappold

Gedruckt auf umweltfreundlichem, chlor- und säurefrei gebleichtem Papier.

Druck: Generaldruckerei Szeged, 6726 Szeged

Für meinen Vater

„Man muss immer unterscheiden zwischen dem,  
was eine Sache bezeichnet, und der Idee, die man von  
einer Sache hat ...“

*René Magritte, belgischer Maler (1898–1967)*



# Inhaltsverzeichnis

**Abbildungsverzeichnis** . . . . . XI

**Abkürzungsverzeichnis** . . . . . XIII

**1. Abschnitt: Die Politik des Waldes im globalen Kontext:**

**Untersuchungsgegenstand und theoretischer Ansatz** . . . . . 1

1.1 Einleitung . . . . . 1

1.2 „Keine Konvention“: Wald bei den Vereinten Nationen . . . . . 3

1.3 Ist der Wald „politisch“? . . . . . 8

1.4 Forschungsfrage: Warum gibt es keine Waldkonvention? . . . . . 9

1.5 Wälder im völkerrechtlichen Kontext . . . . . 11

    1.5.1 *Vertrag, Konvention, Protokoll, Soft Law, Regime* . . . . . 11

    1.5.2 *Waldrelevante Abkommen* . . . . . 15

1.6 Der Nutzen einer Foucault’schen Diskursanalyse . . . . . 20

    1.6.1 *Soziale Konstruktion und Diskurs* . . . . . 22

    1.6.2 *Verbindung zwischen Diskursen und Policy-Narrativen* . . . . . 27

    1.6.3 *Wissen bedeutet Macht und Macht Wissen* . . . . . 28

    1.6.4 *Subjekt – Objekt* . . . . . 32

    1.6.5 *Diskursive Hegemonie und Diskurswandel* . . . . . 33

1.7 „Wald“ ist nicht global – Kapitelübersicht . . . . . 35

**2. Abschnitt: EXKURS: Die Konventionsgeschichte – Stationen einer Verhandlung** . . . . . 38

2.1 Einleitung . . . . . 38

2.2 Das Jahr 1990 . . . . . 38

2.3 Vorbereitungssitzungen für den Weltumweltgipfel . . . . . 41

2.4 Rio 1992 . . . . . 47

2.5 Vertrauensbildende Treffen . . . . . 50

2.6 Inhalt und Form – das zwischenstaatliche Panel für Wälder 1995–1997 . 52

2.7 Waldkonvention oder Waldkonvention? – Das zwischenstaatliche Forum für Wälder 1997–2000 . . . . . 61



2.8	Das permanente Waldforum 2000–2015 . . . . .	75
2.9	Zusammenfassung: Keine Konvention für Wälder . . . . .	79
<b>3. Abschnitt: Die Genealogie der natürlichen Ressourcen . . . . .</b>		<b>82</b>
3.1	Einleitung . . . . .	82
3.2	Vom unlimitierten Ressourcenverbrauch zu den Grenzen des Wachstums . . . . .	84
	3.2.1 <i>Stummer Frühling, Tragödie der Allmende und begrenztes Wachstum</i> . .	85
	3.2.2 <i>Internationale Umwelt</i> . . . . .	91
	3.2.3 <i>Analytische Dimension des Umweltverständnisses</i> . . . . .	96
3.3	Immerwährendes Wachstum . . . . .	98
3.4	Nachhaltige Entwicklung und ökologische Modernisierung . . . . .	100
	3.4.1 <i>Entwicklung wird nachhaltig</i> . . . . .	100
	3.4.2 <i>Sauberer Haushalt</i> . . . . .	107
3.5	Diskurse zwischen Hierarchie und Heterarchie . . . . .	109
3.6	Zusammenfassung: Natürliche Ressourcen im Diskurs . . . . .	113
<b>4. Abschnitt: Die Definierung des „globalen“ Waldes. . . . .</b>		<b>115</b>
4.1	Einleitung . . . . .	115
4.2	Die Konstruktion des globalen Problems . . . . .	116
	4.2.1 <i>Tropenholz, Handel und ...</i> . . . . .	117
	4.2.2 <i>Umweltorganisationen und Tropenwälder</i> . . . . .	123
	4.2.3 <i>Österreichisches Importverbot von Tropenholz</i> . . . . .	125
4.3	Legitimationskrise des Tropenwaldes . . . . .	127
	4.3.1 <i>Wälder sterben</i> . . . . .	127
	4.3.2 <i>Legitimitätskrise des Tropenwaldaktionsplans</i> . . . . .	129
	4.3.3 <i>Neue wissenschaftliche Erkenntnisse</i> . . . . .	131
	4.3.4 <i>Vom Tropenwald zur Konvention</i> . . . . .	132
4.4	Das begrenzte Wachstum und der Tropenwald . . . . .	134
4.5	Zusammenfassung: Die Erfindung des Tropenwaldes . . . . .	137
<b>5. Abschnitt: Die Neudefinierung des Waldes . . . . .</b>		<b>139</b>
5.1	Einleitung . . . . .	139
5.2	Die soziale Konstruktion der Waldbewirtschaftung . . . . .	140
	5.2.1 <i>UNCED und seine Dokumente</i> . . . . .	140
	5.2.2 <i>Globale Institutionalisierung</i> . . . . .	148
	5.2.3 <i>Messbarmachung im regionalen Vergleich</i> . . . . .	155
	5.2.4 <i>Bescheinigung der „nachhaltigen Wälder“</i> . . . . .	158

5.2.5	<i>Von den „tropischen“ zu den „nationalen“ Waldprogrammen</i> . . . . .	162
5.3	Die Waldbewirtschaftung und die nachhaltige Entwicklung . . . . .	166
5.4	Zusammenfassung: Vom Tropenwald zum Waldproblem . . . . .	168
<b>6.</b>	<b>Abschnitt: Der narrativen Textur des „globalen“ Waldes</b>	
	<b>auf der Spur</b> . . . . .	171
6.1	Einleitung . . . . .	171
6.2	Narrative Textur – eine Definition . . . . .	171
6.3	Die narrative Textur des Tropenwaldes . . . . .	172
	6.3.1 <i>Souveränität I</i> . . . . .	172
	6.3.2 <i>Wald als „Global Commons“</i> . . . . .	177
6.4	Narrative Textur der nachhaltigen Waldbewirtschaftung . . . . .	183
	6.4.1 <i>Souveränität II und die Praktiken der Vereinten Nationen</i> . . . . .	183
	6.4.2 <i>Überwachung und Disziplinartechnologien</i> . . . . .	188
6.5	Zusammenfassung: Diskursive Praktiken im Wald . . . . .	193
<b>7.</b>	<b>Abschnitt: Der Wald zwischen Schutz und Management</b> . . . . .	195
<b>8.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	208
<b>9.</b>	<b>Annex: Methoden und Waldforen</b> . . . . .	227
9.1	Methoden – qualitative Interviews und teilnehmende Beobachtung . . . . .	227
	9.1.1 <i>Die Dokumentenanalyse</i> . . . . .	229
	9.1.2 <i>Die teilnehmende Beobachtung</i> . . . . .	230
	9.1.3 <i>Die InformantInnen im Feld</i> . . . . .	232
	9.1.4 <i>Das qualitative Interview</i> . . . . .	233
9.2	Überblick über die Waldforen . . . . .	246
	9.2.1 <i>Waldforum IPF (1995- 1997)</i> . . . . .	246
	9.2.2 <i>Waldforum IFF (1997–2000)</i> . . . . .	248
	9.2.3 <i>Permanentes Waldforum UNFF (2000–2015)</i> . . . . .	249



## Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Umweltkonventionen und Abkommen 1971–2001; Quelle: UNEP
- Abbildung 2: Abkommen der 1. Generation und ihr waldbbezogener Fokus; Quelle: UNFF, 2004a
- Abbildung 3: Abkommen der 2. Generation und ihr waldbbezogener Fokus; Quelle: UNFF, 2004a (eigene Darstellung)
- Abbildung 4: Für und gegen ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, März 1995 COFO; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1995 (eigene Darstellung)
- Abbildung 5: Mandat des zwischenstaatlichen „Panel für Wälder“ (IPF, 1995–1997) und die jeweiligen Taskmanager; Quelle: <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm>
- Abbildung 6: Mitgliedsorganisationen [Food and Agriculture Organisation (FAO), International Tropical Timber Organisation (ITTO), Convention on Biological Diversity (CBD), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environmental Programme (UNEP), World Bank, Center for International Forestry Research (CIFOR)] der Interagency Task Force on Forests (ITFF)
- Abbildung 7: Für und wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IPF 3, September 1996; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1996 (eigene Darstellung)
- Abbildung 8: Für und wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IPF 4, Februar 1997; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1997 (eigene Darstellung)
- Abbildung 9: Das Mandat des zwischenstaatlichen „Forum für Wälder“ (IFF, 1997–2000); Quelle: <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm> (eigene Darstellung)
- Abbildung 10: Zwei mögliche Optionen, um Elemente eines möglichen Instruments einzuordnen, IFF 2 1998; Quelle: UN-CSD-IFF, 1998 (eigene Darstellung)
- Abbildung 11 Für und wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IFF 2, September 1998; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1998 (eigene Darstellung)

- Abbildung 12: Vierzehn mögliche Elemente eines Instruments (rechtlich verbindlich oder nicht); Quelle: UN-CSD-IFF, 1999 (eigene Darstellung)
- Abbildung 13: Vier Policy-Funktionen und ihre dazugehörigen zehn Optionen für ein mögliches Instrument (IFF 4, Februar 2000); Quelle: UN-CSD-IFF, 2000a (eigene Darstellung)
- Abbildung 14: Sechzehn Elemente, die sich auf die beiden Arbeitsprogramme von IPF, IFF und die Waldgrundsatzerklärung beziehen; Quelle: UN-CSD-IFF, 2000a (eigene Darstellung)
- Abbildung 15: Für und wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IFF 4, Februar 2000; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 2000 (eigene Darstellung)
- Abbildung 16: Mandat des permanenten Waldforums UNFF (2000–2005); Quelle: ECOSOC E/2000/L.32\*, 2000
- Abbildung 17: Struktur des permanenten Waldforums UNFF (2000–2005); Quelle: ECOSOC E/2000/L.32\*, 2000
- Abbildung 18: Verteilung der Wälder (weltweit) 2000; Quelle: FAO, Forest Resource Assessment 2000 ([www.fao.org](http://www.fao.org), 2004)
- Abbildung 19: Diskurse der natürlichen Ressourcen im Überblick
- Abbildung 20: Diskursives Feld des Tropenwaldnarrativs
- Abbildung 21: Waldrelevante Konventionen 1985–1994 ; Quelle: Caldwell, 1996
- Abbildung 22: Diskursives Feld des Waldbewirtschaftungs-Narrativs
- Abbildung 23: Grafische Darstellung der Vereinten Nationen; Quelle: United Nations, 2005 (<http://www.un.org/aboutun/unchart.pdf> und eigene Anmerkung)
- Abbildung 24: Globale Kriterien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung; Quelle: Rametsteiner/Simula, 2003: 90 und UNFF, 2004b: 15
- Abbildung 25: Forest Stewardship Council (FSC)-Prinzipien; Quelle: Forest Stewardship Council (<http://www.fsc.org>, 2010)
- Abbildung 26: Konzeptioneller Vergleich der tropischen und der nationalen Waldprogramme; Quelle: Pülzl/Rametsteiner, 2002: 263
- Abbildung 27: Einteilung von öffentlichen und privaten Gütern; Quelle: McKean, 1996 (leicht verändert)
- Abbildung 28: Diskursiver Wandel vom Tropenwald zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung
- Abbildung 29: Diskurse und Policy-Narrative im Überblick
- Abbildung 30: InterviewpartnerInnen Zeitraum Mai bis November 2000
- Abbildung 31: Die drei Interpretationsebenen in der Analyse

## Abkürzungsverzeichnis

CBD	Convention on Biological Diversity (Konvention für biologische Vielfalt)
CFDT	Committee on Forest Development in the Tropics (Komitee für Waldentwicklung in den Tropen)
CIFOR	Center for International Forestry Research (Zentrum für internationale Waldforschung)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species (Konvention für den internationalen Handel mit gefährdeten Arten)
COFO	Committee on Forestry (Komitee der Waldwirtschaft)
COP	Conference of the Parties (Konferenz der Mitglieder einer Konvention)
CPF	Collaborative Partnership on Forests (kollaborative Partnerschaft für Wälder)
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission für nachhaltige Entwicklung)
DDT	Dichloro Diphenyl Trichloroethane
ECE	Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)
FAG	Forestry Advisers Group (forstwirtschaftliche Beratergruppe)
FAO	Food and Agricultural Organisation (Welternährungsorganisation)
FSC	Forest Stewardship Council (Zertifizierungsrat)
G77	Gruppe der 77
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Zoll- und Handelsabkommen)
GEF	Global Environmental Facility (globale Umweltfazilität)
GIS	Geographic Information System (geografisches Informationssystem)
IAEA	International Atomic Energy Agency (internationale Atomenergiebehörde)
IAF	International Arrangement on Forests (internationales Arrangement für Wälder)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)

IFF	Intergovernmental Forum on Forests (zwischenstaatliches Forum für Wälder)
INC	Intergovernmental Negotiation Committee (zwischenstaatliches Verhandlungskomitee)
IPF	Intergovernmental Panel on Forests (zwischenstaatliches Panel für Wälder)
ITC	International Trade Centre (internationales Handelszentrum)
ITFF	Interagency Task Force on Forests (interorganisatorische Arbeitsgruppe für Wälder)
ITTA	International Tropical Timber Agreement (internationales Tropenholzabkommen)
ITTO	International Tropical Timber Organisation (internationale Tropenholzorganisation)
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (jetzt World Conservation Union – Internationale Weltschutzunion)
K & I	Kriterien und Indikatoren
LFCC	Low Forest Cover Countries
MCPFE	Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MinisterInnenkonferenz für den Schutz der Wälder in Europa)
MYPOW	Mehrjahresprogramm des permanenten Waldforums UNFF
NRO	Nichtregierungsorganisation
PEFC	Pan-European Forest Certification System (paneuropäisches Forstzertifizierungssystem)
PoA	Plan of Action (Handlungsplan des permanenten Waldforums UNFF)
RAMSAR	Internationales Übereinkommen über Feuchtgebiete
TFAP	Tropical Forest Action Plan (Tropenwaldaktionsplan)
UNCCD	Convention to Combat Desertification in Countries experiencing serious drought and/or Desertification, especially Africa (Wüstenkonvention)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz für Handel und Umwelt der Vereinten Nationen)
UN-DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Department für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)

UN-ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention)
UNFF	United Nations Forum on Forests (permanentes Waldforum)
UNGASS	United Nations Special Session of the General Assembly (spezielle Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UNGV	Generalversammlung der Vereinten Nationen
UN-PrepCom	United Nations Preparatory Commissions (vorbereitende Kommissionen für Konferenzen der Vereinten Nationen )
WCED	World Commission on Environment and Development (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WMO	World Meteorological Organization (Weltorganisation für Meteorologie)
WWF	World Wide Fund for Nature (weltweiter Fond für die Natur)





## 1. Abschnitt

# Die Politik des Waldes im globalen Kontext: Untersuchungsgegenstand und theoretischer Ansatz

### I. I EINLEITUNG

Ein Stuhl benötigt normalerweise vier Beine, um einen richtigen Stuhl darzustellen. Vor dem Hauptquartier der Vereinten Nationen in Genf befindet sich ein übergroßer Stuhl, der auf dreieinhalb Beinen steht.

Dieses Kunstobjekt ist ein Symbol für die Verhandlungen, die im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED – United Nations Conference on Environment and Development) in Rio 1992 stattfanden. Zu jener Zeit wurden zwei Konventionen, nämlich die Konvention für biologische Vielfalt (CBD – Convention on Biological Diversity) und die Klimarahmenkonvention (UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change), verabschiedet. Weiters wurde beschlossen, Verhandlungen zu einer Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung<sup>1</sup> (UNCCD – Convention to Combat Desertification in Countries experiencing serious drought and/or Desertification, especially Africa) aufzunehmen. Es kam allerdings nicht wie geplant zu einer vierten Konvention über den nachhaltigen Schutz und Nutzen von Wäldern. Es wurden lediglich Waldprinzipien, die rechtlich unverbindlich sind, vereinbart.

Wälder bedecken einen signifikanten Anteil der Erdoberfläche. Sie übernehmen vielfältige ökologische Funktionen (z. B. Schutzfunktionen für Boden, Wasser, Klima, Immissionen) und tragen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil zur wirtschaftlichen Wohlfahrt vieler Staaten bei. Kurz gesagt, Wälder üben auf die Landschaft, den Menschen, den Boden, auf Wasser und Luft sowie auf die Tier- und Pflanzenwelt eine bedeutende Wirkung aus. Wälder kennen keine politischen Grenzen, da sie sich vielfach über Staatsgrenzen hinweg ausdehnen.

Warum sind Wälder ein Objekt der internationalen Politik? Was macht sie politisch? Wie entsteht ein Politikfeld, und welche politische Rolle spielt Sprache in diesem Zusammenhang? Diesen Fragen geht die vorliegende Arbeit nach.

---

<sup>1</sup> Diese Verhandlungen wurden während der Jahre 1993 und 1994 geführt. Die UNCCD trat 1996 in Kraft (siehe Corell, 1999).

Nach einer kurzen Vorstellung des Untersuchungsgegenstandes und der damit verbundenen Fragestellung gehe ich in diesem Abschnitt der politikwissenschaftlichen Relevanz dieser Fragestellung nach. Anschließend gebe ich einen kurzen legistischen Einblick über die momentan völkerrechtlich gültigen Instrumente, die von Relevanz für die Forschungsfrage sind, um dem/der LeserIn einen besseren Einblick in das Untersuchungsfeld geben zu können. Ich erlaube mir, diesen kurzen Abstecher in die Welt der international waldrelevanten Rechtsakte zu machen, um den *Status quo* der völkerrechtlich verbindlichen waldrelevanten Instrumente aufzuzeigen. Ein Hintergrundpapier des permanenten Waldforums (UNFF – United Nations Forum on Forests) spricht beispielsweise von 19 globalen und 11 regionalen Instrumenten, die auf die eine oder andere Weise mit dem Thema Wald zu tun haben und verschiedene Aspekte völkerrechtlich abdecken (UNFF, 2004a). In dem Zusammenhang zeichne ich ein Bild der unterschiedlichen Rechtstypen internationaler Instrumente. Dies ist relevant, da die Art des Instruments natürlich auch Thema der Verhandlungen ist. Ich beschreibe anschließend die bereits bestehenden Instrumente, um dem/der LeserIn einen sehr kurzen Einblick in die unterschiedlichen Vertragswerke zu gewähren.

Danach gehe ich auf die Frage nach dem Nutzen des diskursanalytischen Ansatzes für die Analyse von globaler Waldpolitik ein und weise darauf hin, welche politische Rolle Sprache innehat. Die Verbindung zwischen Diskursen und Policy-Narrativen gilt es dabei zu verdeutlichen. Hierbei zeige ich auf, dass mein theoretisches Verständnis einer interpretativen Diskurstheorie davon ausgeht, dass ein politisches Problem nicht einfach entsteht, sondern als sozial konstruiert verstanden werden muss (vgl. Berger/Luckmann, 1980 [1969]), um als solches wahrgenommen zu werden; d. h. die politische Wirklichkeit wird erst durch Erzählungen – sprich Policy-Narrative – als solche rezipiert. Diese Policy-Narrative werden hier als mögliche Formen eines Diskurses aufgefasst. Während andere Analysemodelle die Bedeutung der politischen Sprache außer Acht lassen und die Aufmerksamkeit mehr dem Verhältnis AkteurIn/System in der Policy-Analyse zuwenden, geht die Diskursanalyse davon aus, dass Sprache ein entscheidendes Element für den Policy-Prozess darstellt. Nur mithilfe von Sprache wird ein Policy-Narrativ als Realitätsdefinition aufgefasst. Über dieses wiederum erfolgt die AkteurInnendefinition, d. h. mithilfe von Sprache können AkteurInnen ihre Identitäten bilden. So werden schlussendlich das politische Handeln und die Entwicklung der Interessen der AkteurInnen möglich, und infolgedessen können Entscheidungen getroffen werden.

In meiner Analyse gehe ich im Unterschied zu anderen Machtverständnissen<sup>2</sup>

---

2 Anmerkung: Macht wird hier im Foucault'schen Verständnis definiert. Einen Überblick über andere

nicht von der Macht des Souveräns aus, sondern im Foucault'schen Sinn wird Macht als relationaler Begriff aufgefasst, der sich durch Praktiken durchsetzt. Die diskursive Macht wird als produktive, positive und allumfassende Macht verstanden (Dreyfus/Rabinow, 1994). Am Ende des Abschnitts gebe ich schließlich einen kurzen Überblick über den Aufbau des Buches.

## 1.2 „KEINE KONVENTION“: WALD BEI DEN VEREINTEN NATIONEN

Wie ich schon am Beginn erwähnt habe, ist ein großer Teil der Erdoberfläche mit Wäldern bedeckt. Wälder übernehmen eine wichtige Funktion für die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts. Sie erfüllen signifikante lebenserhaltende Aufgaben und haben eine bedeutende Wirkung auf die Menschen, die sie umgebende Landschaft, die reichhaltige Tierwelt und die Vielfalt der Pflanzen. Was aber macht sie zu einem spannenden politikwissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand?

Die Waldpolitik muss in engem Zusammenhang mit der Politik der natürlichen Ressourcen analysiert und verstanden werden. Die *Politik der natürlichen Ressourcen* und die damit verbundenen umweltpolitischen Entscheidungsprozesse waren nicht immer Teil nationaler bzw. internationaler Politik. Die Interpretation der Umwelt<sup>3</sup> bzw. der Politik der natürlichen Ressourcen veränderte sich im Laufe der Zeit nicht nur im internationalen, sondern auch im nationalstaatlichen Kontext. Im internationalen Kontext spricht man von „Umwelt“ als einem *politischen* Konzept seit den späten 1960er- bzw. frühen 1970er-Jahren. Das soll nicht heißen, dass politische Entscheidungen immer zuungunsten der Umwelt gefällt wurden. Heutzutage verfügt (fast) jedes Land über Umweltgesetze, und Umweltschutzabteilungen bzw. Umweltministerien haben Eingang in die Regierungsapparate gefunden. Umweltverschmutzung, die beispielsweise durch Emissionen, Umweltzerstörung, Degradation und Ähnliches hervorgerufen wird, hat begonnen, das politische Gewissen der Gesellschaft zu erobern. Umweltorganisationen (NROs) haben als zivilstaatlich geregelte Organisationen ihre Arbeit aufgenommen und versuchen seitdem, weite Bevölkerungsschichten mittels ihrer Arbeit zu mobilisieren.

---

Machttheorien bietet z. B. Clegg, S. R. (1989). *Frameworks of Power*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

3 Anmerkung: In dieser Arbeit wird Waldpolitik als Teil der Umweltpolitik verstanden. Umweltpolitik wird als breiterer Begriff verstanden, der sich nicht allein auf den Schutzaspekt (d. h. Naturschutz) bezieht. Es bleibt darauf zu verweisen, dass ForstpolitologInnen bzw. BeamtenInnen der forstlichen Administration diese Ansicht nicht teilen.

Die Waldpolitik entstand unter ähnlichen Voraussetzungen. Sie entstand als neues internationales Politikfeld im Rahmen der Vereinten Nationen am Beginn der 1980er-Jahre. International gesehen wurden Wälder lange Zeit als ökonomische Objekte betrachtet, bestehend aus Bäumen, die sowohl für die EigentümerInnen selbst als auch für das Bruttosozialprodukt und die Außenhandelsbilanz des jeweiligen Landes interessant und von Wert waren. Waldpolitik gelangte somit nicht sogleich auf die internationale Agenda. Sie wurde vorerst als eine rein nationalstaatliche Angelegenheit im Rahmen der forstlichen bzw. naturschutzfachlichen Gesetzgebung behandelt. Als aber dann zu Beginn der 1980er-Jahre zunehmend Berichte über Umweltbedrohungen und damit auch Degradierungserscheinungen der Wälder an die Öffentlichkeit drangen, die Entwaldung als globales Politikproblem auftauchte und Klimawandel, Luftverschmutzung und der Verlust der biologischen Vielfalt damit in Bezug gesetzt wurden, wurde klar, dass Waldpolitik nicht mehr nur ausschließlich national oder lokal betrieben werden konnte.

Die Umweltprobleme selbst befinden sich an der Schnittstelle zwischen Ökosystemen und sozialen Systemen und sind in ihrer Komplexität kaum zu über-treffen (Dryzek, 1997: 8). Sie können nicht nur lokal und national, sondern global, grenzüberschreitend und großflächig auftreten. Politische Grenzen der einzelnen Nationalstaaten sind ihnen fremd. Eine *intra-staatliche* Zusammenarbeit erscheint hier ungenügend (Pülzl/Rametsteiner, 2002). Global auftretende Umweltprobleme benötigen zwischenstaatliche, d. h. *inter-staatliche* Zusammenarbeit. Internationale Kooperationen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit erscheinen daher als wichtige Elemente der internationalen Politik, weil unilaterale Aktivitäten ungenügend sind, um globale Umweltprobleme in den Griff zu bekommen. Damit einhergehend kommt den Vereinten Nationen eine führende Rolle zu. Staaten kooperieren, gründen neue internationale Organisationen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen, erschaffen Institutionen und gehen völkerrechtliche Verträge ein. Die Schaffung völkerrechtlich verbindlicher Instrumente bedarf allerdings zu-meist eines langen und komplizierten Aushandlungsprozesses. So beschreibt bei-spielsweise ein Diplomat die Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen so:

”Getting action in the United Nations is like the mating of elephants. It takes place at a very high level, with an enormous amount of huffing and puffing, raises a tremendous amount of dust and nothing happens for at least 23 months” (Gardner, 1972 in Chasek, 2001: 1).

Umweltpolitische Entscheidungsprozesse stellen sich insofern als besonders kompliziert und langwierig dar, als sie neben der Bereitstellung von Expertenwissen auch einer Risikoabschätzung durch die politischen AkteurInnen bedürfen. Nichtsdestoweniger bestehen seit Beginn des letzten Jahrhunderts eine Vielzahl von völkerrechtlich verbindlichen Verträgen für den Schutz und das Management von natürlichen Ressourcen. Seit den 1970er-Jahren hat die Fülle an völkerrechtlichen Verträgen erheblich zugenommen. Hand in Hand damit wurde eine große Anzahl von internationalen Institutionen geschaffen, die teilweise im Rahmen der Vereinten Nationen angesiedelt sind. Eine Fülle dieser multilateralen naturschutzrechtlichen Verträge beschäftigt sich mit Thematiken, die eigentlich grundsätzlich in die nationalstaatliche Zuständigkeit fallen. Dazu zählen Landschafts- und Pflanzenschutz, Waldschutz sowie auch der Schutz der wild lebenden Tiere (Sand, 2001).

Einige dieser Verträge stehen mit dem Schutz der forstlichen Ressourcen in enger Verbindung: In den letzten dreißig bis vierzig Jahren wurden daher auch immer wieder von internationalen Organisationen bzw. Institutionen Beratungen oder Konferenzen zu waldbezogenen Themen abgehalten. Geografisch gesehen rangieren diese forstlich relevanten Verträge zwischen globalem bzw. regionalem Ressourcenschutz. Es handelt sich hierbei sowohl um zeitlich begrenzte und thematisch gebundene Verträge, z. B. das internationale Tropenholzabkommen (ITTA – International Tropical Timber Agreement), als auch um Verträge, die den unterzeichnenden Staaten in ihren Umsetzungsmodalitäten genügend Spielraum einräumen, z. B. die Konvention für biologische Vielfalt oder die Konvention über den internationalen Handel mit bedrohten Arten (CITES – Convention on International Trade in Endangered Species), und die nicht die Umsetzungsart zur Zielerreichung vorgeben (Püzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004).

Neben der Verabschiedung dieser völkerrechtlich verbindlichen Instrumente finden bzw. fanden eine große Anzahl an internationalen umweltpolitischen Konferenzen statt. Besonders herauszugreifen sind die beiden Konferenzen der Vereinten Nationen, abgehalten im Juni 1972 in Stockholm und im Juni 1992 in Rio. In der 1. Umweltkonferenz, die 1972 in Stockholm stattfand, wurde erstmals das Thema „Umwelt“ im Rahmen der Vereinten Nationen als solches verhandelt, denn als die Charta der Vereinten Nationen verfasst wurde, war noch kein „saurer Regen“ bekannt und keine Rede vom „Ozonloch“ oder vom „Waldsterben“. In Rio de Janeiro, 1992, schließlich hatte die internationale Gemeinschaft zwei multilaterale Konventionen, die weiter oben im Text bereits genannt wurden (CBD, UNFCCC), verabschiedet und den Verhandlungsprozess für ein Instrument eingeleitet (UNCCD).

Die damalige Einigung der internationalen Gemeinschaft auf eine *nachhaltige* Bewirtschaftung und Erhaltung der Wälder in der Waldgrundsatzserklärung hat auch im Kapitel 11 bzw. Kapitel 13 der Agenda 21<sup>4</sup> über die „Bekämpfung der Entwaldung“ ihren Niederschlag gefunden. Diese nicht völkerrechtlich verbindlichen Dokumente stellen sogenanntes „soft law“ dar und verfügen über kein eigenes Instrumentarium zur Rechtsdurchsetzung. Das zu Beginn des Kapitels angesprochene Bild des Stuhls vor dem Hauptquartier der Vereinten Nationen in Genf stellt daher eine Versinnbildlichung des Entscheidungsfindungsprozesses in der Rio-Konferenz dar.

Seither wurden im Rahmen der Umsetzung der Waldprinzipien, die in der Waldgrundsatzserklärung genannt werden, und der walddirelevanten Kapitel der Agenda 21 folgende Gremien gegründet:

1. *zwischenstaatliches Panel für Wälder* (IPF – Intergovernmental Panel on Forests); es tagte von 1995 bis 1997;
2. *zwischenstaatliches Forum für Wälder* (IFF – Ad hoc Open-ended Intergovernmental Forum on Forests); es tagte von 1998 bis 2000;
3. *permanentes Waldforum der Vereinten Nationen* (UNFF – United Nations Forum on Forests); es tagt seit 2000.

Die ersten beiden Gremien stellten zwischenstaatlich organisierte Treffen dar, die *de jure* ohne Beschlusskraft waren. Sie berichteten an die *Kommission für nachhaltige Entwicklung* (CSD – Commission on Sustainable Development), in deren Rahmen die tatsächliche formale Beschlussfassung stattfand. Diese Kommission war infolge der UNCED-Konferenz gegründet worden, um die Umsetzung der Ergebnisse jener Konferenz gewährleisten zu können. Die Verhandlungen im Rahmen des zwischenstaatlichen Panels und des zwischenstaatlichen Forums für Wälder hatten nicht zur Folge, dass ein völkerrechtlich verbindliches Instrument für Wälder verabschiedet wurde oder dass Verhandlungen zu einem solchen Instrument aufgenommen wurden. Auch nach Beendigung des Dialogs (IPF und IFF) waren die Verhandlungen noch weit von einer Einigung auf ein völkerrechtlich verbindliches Instrument entfernt. Trotzdem wurde der globale *Walddialog*, wie er auch genannt wird, in einer neu gegründeten Organisation, dem permanenten Waldforum UNFF, fortgeführt. Das *permanente Waldforum* (UNFF) wurde im Jahr 2000 vorerst für eine Dauer von fünf Jahren gegründet; sein Mandat wurde in der Zwischenzeit aber schon bis zum

<sup>4</sup> Die Agenda 21 stellt einen Policy-Blueprint der Vereinten Nationen zum Umgang mit natürlichen Ressourcen und Fragen der Entwicklung dar (Näheres dazu in Abschnitt 5 des vorliegenden Buches).

Jahr 2015 verlängert. Es wird auch dort versucht, die Idee einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung verbindlich umzusetzen, um der Rodung und der Degradation der Wälder Einhalt zu gebieten.

Wälder scheinen als Thema an Wichtigkeit zugenommen zu haben, da interessanterweise UNFF in der institutionellen Architektur der Vereinten Nationen auf gleicher Ebene wie die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) angesiedelt ist. Andere Organisationen, die dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC – Economic and Social Council) angehören, sind z. B. die funktionalen<sup>5</sup> und regionalen<sup>6</sup> Organisationen. Ein mögliches Mandat für die Verabschiedung bzw. für die Empfehlung eines rechtlich verbindlichen Instruments für Wälder wird auch im Rahmen von UNFF eingehend überprüft. Im Jahr 2007 einigte sich die Staatengesellschaft auf die Verabschiedung eines weiteren, *nicht* rechtlich verbindlichen Instruments für alle Arten von Wäldern.

Eine mangelnde völkerrechtliche Einigung auf ein Instrument zum Schutz und zum Nutzen der Wälder birgt einige Gefahren in sich:

- keine Einigung auf Standards für die Waldbewirtschaftung;
- die Überflutung des internationalen Holzmarktes mit illegalem Holz;
- die Rodung von einzigartigen Wäldern ohne Rücksichtnahme auf das ökologische Gleichgewicht;
- die Vernachlässigung der Rechte der indigenen Völker genauso wie den Verlust der biologischen Vielfalt.

*Waldpolitik* nimmt folglich einen zunehmend wichtigen Platz in der internationalen Politik der natürlichen Ressourcen im Rahmen der Vereinten Nationen ein, aber im Gegensatz zu anderen natürlichen Ressourcen gibt es keine international verbindliche Rechtsform, obwohl diese, wie es scheint, von vielen Seiten Unterstützung erfahren würde und immer wieder auf unterschiedliche Weise gefordert wurde. Die Verhandlungen im Rahmen der drei Foren (IPF, IFF, UNFF) waren streckenweise sehr stark von der Idee, ein rechtlich verbindliches Instrument zu verabschieden, überlagert; dies verhinderte u. a. auch, dass weitreichende Übereinkommen zur Umsetzung des Soft Laws erzielt wurden, und brachte den Verhandlungsprozess phasenweise zum Stillstand.

---

5 Beispielsweise: Commission for Social Development, Commission on Human Rights, Commission on Narcotic Drugs, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Commission on the Status of Women etc.

6 Beispielsweise: Economic Commission for Europe.



## 1.3 IST DER WALD „POLITISCH“ ?

Entwaldung und Walddegradierung gehören nicht zu den ersten global aufgetretenen Umweltproblemen. Themen wie Klimawandel, Luftverschmutzung oder Verwüstung haben die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit schon besonders früh auf sich gezogen. Allerdings ist die Waldthematik mit diesen anderen globalen Umweltproblemen verknüpft. So sind beispielsweise Themen wie das *Waldsterben* der 1980er-Jahre, das *Saurer-Regen-Phänomen*, das *Ozonloch*, die *Angst um den Verlust der Biodiversität* oder die *Klimapolitik* alle auf die eine oder andere Weise mit den Wäldern und mit der Waldpolitik verbunden. „Waldpolitik“ stellt ein Politikfeld dar, das auch in andere Themenkreise übergreift und daher als besonders interessant gelten muss.

Während es viele Studien über sämtliche Aspekte der nationalen Waldpolitik gibt, erscheint das Thema der Verrechtlichung internationaler Waldpolitik bis dato als relativ wenig erforscht. Die wenigen Arbeiten, die sich mit dem Thema der Verrechtlichung des Politikfeldes auseinandersetzen (z. B. Maini/Schmithüsen 1991; Glück, 1994; Humphreys, 1996 und 2001; Glück/Tarasofsky/Byron/Tikkanen, 1997; Tarasofsky, 1999; Pülzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004), setzen größtenteils die verschiedenen rechtlichen und nichtrechtlichen Optionen zueinander in Bezug oder greifen einzelne spezielle Thematiken (Humphreys, 2004) des Verhandlungsprozesses heraus. Andere Autoren (Poore/Burgess/Palmer/Rietbergen/Synott, 1989, und Poore, 2003) wiederum beschreiben die internationalen Verhandlungen zum Thema Wald nur am Rande ihrer Untersuchungen zum Thema Tropenwald. Die Rolle der Sprache wird in den meisten Studien zur internationalen Waldpolitik stark vernachlässigt (ausgenommen Pülzl, 2002a, 2003b, 2009). Eine interessante Tatsache, wo doch die Verhandlungssprache – ebenso wie die Definition des Politikproblems – einen entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungsergebnisse hat. Vielmehr konzentrieren sich die meisten Studien auf die Beschreibung bzw. die Analyse der Interessenkonstellationen der AkteurInnen und deren erfolgreicher oder erfolgloser Interessendurchsetzung. Dabei steht auch die Untersuchung vom Entstehen eines internationalen Waldregimes im Vordergrund (z. B. Glück, 1994). Rational-Choice-Theorien dominieren das Forschungsfeld.

Diskursanalytische Studien haben im Laufe der letzten Jahre zugenommen.<sup>7</sup> Während frühere Studien den „policy change“, den Politikwandel in der Politik der natürlichen Ressourcen, beispielsweise anhand von komparativen Fallstudien (Hajer,

---

<sup>7</sup> Eine kurze Literatursuche (im Jahr 2009) an der Bibliothek der Universität Wien ergab eine Auswahl von 1.651 Buchtiteln zum Thema Diskursanalyse.

1995) oder von Studien im Rahmen der internationalen Ozonpolitik (Litfin, 1994) oder Verwüstung (Corell, 1999) zum Inhalt hatten, gibt es gleichfalls Studien, die das breite Spektrum der Politik der natürlichen Ressourcen nachzeichnen und nicht detailgenau auf eine Fallstudie konzentriert sind (z. B. Dryzek, 1997). Dieses Buch baut auf diesen Studien auf, versucht aber den diskurstheoretischen Ansatz, der in den nachfolgenden Kapiteln verdeutlicht wird, auf einen Nicht-Entscheidungsfindungsprozess (non-decision-making process) umzulegen. Genauer gesagt, wird der Frage nachgegangen, wie Politikwandel im Nicht-Entscheidungsfindungsprozess erklärt werden kann. Es gibt nur verhältnismäßig wenige Arbeiten, die Nicht-Entscheidungsfindungsprozesse zum Thema haben (z. B. Wolfinger 1971; Tallberg 2003). Dem Politikwandel wird allerdings dort keine Aufmerksamkeit zuteil. Die vorliegende Arbeit versucht, diese empirische und theoretische Lücke zu schließen.

Das Thema erscheint weiters relevant, weil die Verhandlungen nun schon seit Mitte/Ende der 1980er-Jahre andauern und es bis jetzt nicht zur Einleitung einer Verhandlung über ein rechtsverbindliches Instrument gekommen ist. Hier bleibt zu vermerken, dass über die Fortsetzung des globalen Walddialogs im Mai 2005 neu verhandelt wurde und die Frage einer Waldkonvention bzw. eines rechtlich verbindlichen Instruments auch diese Verhandlungen beeinträchtigt hat. Die Relevanz des Buches ist also ebenfalls für die Administration und Politik gegeben.

#### 1.4 FORSCHUNGSFRAGE: WARUM GIBT ES KEINE WALDKONVENTION?

Das vorliegende Buch konzentriert sich darauf, einerseits zu zeigen, wie der Wald international relevant wurde und warum bzw. wie in verschiedenen Foren der Vereinten Nationen das Thema „Waldpolitik“ verhandelt wurde bzw. wird. Diese Frage erlaubt es, mehr über die Mechanismen und Praktiken, die multinationalen Entscheidungen zugrunde liegen, zu erfahren. Andererseits soll erklärt werden, warum es trotz lang anhaltender Verhandlungen, die mittlerweile schon fast 20 Jahre dauern, zu *keiner* Verabschiedung eines rechtlich verbindlichen Instruments für Wälder im Rahmen der Vereinten Nationen kommt. Im Vordergrund steht nicht, wie die einzelnen VerhandlungspartnerInnen in den globalen Verhandlungen dafür oder dagegen argumentieren und welche Interessen sie vertreten, vielmehr soll geklärt werden, welche politischen Policy-Narrative (auch Geschichten oder Erzählungen genannt), Machttechnologien, Diskurse und Praktiken der internationalen Politik der natürlichen Ressourcen mit dem Waldthema verknüpft sind, wie sie die Politikformulierung gestalten und infolgedessen kein globales Instrument verabschiedet wird. *Sprache* steht im Mittelpunkt dieses Buches.

Im Gegensatz zum Glauben, dass umweltpolitische Veränderungen – wie das Auftreten von bodennahem Ozon, von übersäuerten Seen udgl. – erst durch den Fortschritt und die Entwicklung der Gesellschaft sichtbar wurden, weil die Gesellschaft aufmerksamer gegenüber diesen Phänomenen wurde, betont Dryzek (1997: 5), dass die Geschichte der Politik der natürlichen Ressourcen das Subjekt eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses zwischen AkteurInnen darstellt, diese aber, so Dryzek, umweltpolitische Tatsachen in einem gänzlich unterschiedlichen Licht wahrnehmen. Dem wird hier mit der Ergänzung zugestimmt, dass nicht nur menschliche AkteurInnen an diesem Interpretationsprozess teilhaben, sondern auch außersprachliche Elemente wie z. B. Bäume und Artefakte (vgl. Callon/Latour, 1981) diesen Prozess mitbestimmen können. Die Positionierung des Unpolitischen im politischen Wirkungsfeld erfolgt nicht nur ausschließlich durch AkteurInnen und deren institutionelle Verstricktheit. Vielmehr gilt es zu zeigen, wie das Erscheinen von Berichten, Aktivitäten von NROs, internationale Konferenzen, das Auftreten von ökologischen Phänomenen bzw. Katastrophen etc. dazu beitragen, den Wald im Feld des Politischen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu positionieren. So wird beispielsweise ein toter Baum erst relevant, wenn er im Policy-Narrativ des Waldsterbens als solcher definiert wird.

Nicht der Wald per se sollte also als politisch betrachtet werden, sondern es gilt, der sozialen Konstruktion der Politik des Waldes auf den Grund zu gehen. Es wird davon ausgegangen, dass Diskurse und Policy-Narrative die Problemdefinition und im weiteren Sinne die damit verbundene Problemlösung gestalten. Das Aufdecken der damit verknüpften Machtverhältnisse stellt einen wichtigen Aspekt dieses Buches dar. In den Worten von Gottweis bedeutet das:

“What matters are definitions of ‘truth’ of a problem, challenge, or a solution [...] Such boundary constructions constitute important demarcations of power” (Gottweis, 1998: 5).

Natürlich beweist eine Fallstudie nicht, dass diese Art der Dynamik die Regel im Bereich der internationalen Politik der natürlichen Ressourcen der Vereinten Nationen darstellt. Allerdings dient diese Untersuchung als heuristische Idee, die dazu verhilft, mögliche Verbindungen aufzudecken. Internationale Waldpolitik stellt ein Politikfeld dar, das sich im Rahmen der Politik der Vereinten Nationen konstituierte. Die Nachzeichnung der Entstehungsgeschichte steht in enger Verbundenheit mit der Entwicklung internationaler Politik der natürlichen Ressourcen. Während der Wissenschaft in anderen internationalen Policy-Foren (zum Thema: *Klima, Biodiversität*) eine herausragende Rolle zuteil wird, Risikobewertung und Risikoeinschätzung

zunehmend an politischer Bedeutung für die politischen EntscheidungsträgerInnen gewinnen, erscheint dieses Politikfeld in einem gänzlich anderen Licht. Obwohl es bis dato im Unterschied zu anderen Politikbereichen zu keiner völkerrechtlich verbindlichen Regelung des Politikfeldes kam, sind internationale Kooperationsmöglichkeiten bzw. die Bereitschaft zur Kooperation vorhanden. Es bleibt nun hier zu klären, warum kein völkerrechtlicher Vertrag verabschiedet wurde, um internationale Waldpolitik global zu regulieren.

## 1.5 WÄLDER IM VÖLKERRECHTLICHEN KONTEXT

Wie schon am Beginn der vorliegenden Arbeit betont wurde, gibt es kein völkerrechtlich verbindliches Instrument zum globalen Schutz und zur Nutzung aller Waldtypen. Daher erscheint es relevant, neben einer kurzen Begriffsdefinition einen Abriss über die wichtigsten – global gültigen und bereits bestehenden – walddreulvanten Instrumente in diese Arbeit einfließen zu lassen, um aufzeigen zu können, welche Themen schon Eingang in Verträge gefunden haben bzw. welche Themen bis dato ausgespart blieben. Zuvor wird ein kurzer Einblick<sup>8</sup> in die Rechtstypologien gegeben.

### 1.5.1 *Vertrag, Konvention, Protokoll, Soft Law, Regime*

Grundsätzlich kennzeichnen die Begriffe „Vertrag, Konvention und Protokoll“ völkerrechtlich verbindliche Instrumente. Rein rechtlich gesehen besteht zwischen diesen Instrumenten kein Unterschied. Der Name des Instruments bestimmt also nicht dessen rechtliche Wirkung. Die Instrumente stehen in keiner hierarchischen Beziehung zueinander, wobei anzumerken ist, dass Protokolle zumeist substantziell oder prozedural an ein Mutterabkommen gebunden sind. Weiters gibt es keine einheitliche Formel, die beschreibt, wie rechtlich verbindliche Instrumente inhaltlich zu gestalten sind. Letztlich bedeutet dies, dass manche sehr detailliert und genau abgefasst sind, während andere oberflächlich und vage formuliert werden. Die Ausformulierung des Inhalts hängt natürlich immer von den Vertragsverhandlungen selbst ab (Püzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004: 6–8). Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf internationale Verträge ist auch, dass diese zumeist Kontrollinstanzen bzw. -mechanismen einsetzen, um eine Umsetzung und Einhaltung des Vertrages vonsei-

---

<sup>8</sup> Mein Dank geht hier speziell an Doris Wydra, die sehr wertvolle Anmerkungen zum rechtlichen Teil hatte!

ten aller Vertragsparteien zu garantieren. Diese Kontrollmechanismen können sehr unterschiedlich gestaltet sein und reichen von einem einfachen Berichtssystem bis zu „richterlichen“ Instanzen.

Im Einzelnen unterscheiden sich die Begriffe wie folgt:

**Vertrag** ist als genereller Begriff anzusehen, der alle Instrumente, die im Rahmen des Rechts bindend sind, umfasst. Das im Jahr 1969 geschlossene Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge<sup>9</sup> definiert in Artikel 2 Vertrag als „eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat“ (United Nations, 2004; Übersetzung der Autorin). Von entscheidender Bedeutung ist der Bindungswille der Vertragsparteien. Die VertragspartnerInnen werden als „Signatarstaaten“ bezeichnet. Eine Ratifikationsklausel kann in den jeweiligen Vertrag aufgenommen werden. Dies bedeutet, dass der Vertrag erst nach der Ratifikation, d. h. nach der Urkundenhinterlegung<sup>10</sup> und nicht nach der Unterzeichnung des bevollmächtigten Staatenvertreters, in Kraft tritt. Die Urkundenhinterlegung zeigt an, dass der jeweilige Vertrag innerstaatlich in Kraft gesetzt wurde (Kimmenich, 1992: 231).

**Konventionen** sind zumeist multilateral verbindliche Verträge, die unter der Schirmherrschaft von internationalen Organisationen verhandelt werden. Viele wurden im Rahmen der Vereinten Nationen beschlossen. Konventionen dienen der Harmonisierung von Materien, z. B. im internationalen Umweltrecht, und sind normalerweise der ganzen internationalen Staatenwelt oder zumindest einer großen Anzahl zugänglich. Eine Konvention kann als „Rahmenkonvention“ (vgl. Lang, 1993: 19; Kiss, 1976: 95; McGraw, 2002: 20) verabschiedet werden. Es können hierbei drei Formen unterschieden werden (Pülzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004: 8f.):

---

9 Die Wiener Konvention über völkerrechtliche Verträge ist am 27. Jänner 1980 in Kraft getreten. Sie schrieb das gültige Völkerrecht zu Verträgen (Abschluss, Vorbehalte, Interpretation, Ungültigkeit usw.) fest. Dabei ist jedoch anzumerken, dass nicht alle Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, auch Signatarstaaten der Wiener Vertragsrechtskonvention sind (so z. B. die USA). Man kann jedoch davon ausgehen, dass – aufgrund der verbindlichen Wirkung von völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht – dies einer der wenigen internationalen Verträge ist, die auch auf Nichtmitglieder anwendbar sind.

10 Der Ort der Hinterlegung wird bei multilateralen Verträgen vorher festgelegt. Zumeist ist damit auch eine Mindestanzahl an hinterlegten Verträgen verbunden, damit der Vertrag in Kraft treten kann.

- 1 “calls for the conclusion of subsequent protocols (e.g. UNECE Long Range Trans-boundary Air Pollution Convention)
- 2 necessitates subsequent specific agreements between some parties so as to assure effective implementation (e.g. Convention on Migratory Species, and the adoption of subsequent ‘Agreements’ on specific species)
- 3 sets out rules that then need to be further developed before translation into national law (e.g. UN Framework Convention on Climate Change).”

Rahmenkonventionen werden oft in Bereichen abgeschlossen, in denen die Vertragsparteien unterschiedliche Regelungsbedürfnisse haben bzw. in denen unterschiedliche Voraussetzungen gegeben sind. Damit wird zwar eine verbindliche Basis geschaffen, es verbleiben aber für individuelle Ausgestaltungen zumeist ausreichend Spielräume (so etwa die Europäische Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten).

Das **Protokoll** stellt meistens eine Art Folgevertrag eines multilateralen Vertrages dar. Im Unterschied dazu sind die *Annexe*, *Appendix* oder *Anhänge* Teil des Vertrages selbst. Auch Entscheidungen der Institutionen können als rechtlich verbindlich gelten, wenn sie als solche vorgesehen sind.

Im Unterschied zum Völkervertragsrecht ist das **Soft Law** zu sehen. Der Begriff Soft Law kann als „*weiches* Recht“ übersetzt werden, das sich infolge der Flut an Empfehlungen, Resolutionen, Beschlüssen und dergleichen mehr, die von internationalen Organisationen verabschiedet werden, entwickelt hat. Kimminich (1992: 255) beschreibt es als Auswegmöglichkeit, wenn keine völkerrechtlich verbindliche Rechtsnorm geschaffen werden kann oder soll und stattdessen eine *Prinzipienerklärung* stattfinden soll. Er verweist (1992: 225) allerdings auch auf die Möglichkeit der Stärkung von Recht, wenn es bereits bestehenden Rechtsnormen entspricht. Eine Verletzung des *Soft Laws* (Kimminich, 1992: 257) wird nicht rechtlich geahndet, allerdings können Staaten Maßnahmen nicht rechtlicher Natur (z. B. wirtschaftliche Sanktionen) zu deren Sanktionierung ergreifen. Vom Begriff des *Soft Laws* ist jedoch jener des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts zu unterscheiden. Darunter versteht man das Recht, das – ohne Anerkennung der Staaten und auch, ohne schriftlich verankert zu sein – von der überwiegenden Anzahl der Staaten als Recht anerkannt wird. Voraussetzungen für die Entstehung von Gewohnheitsrecht sind die allgemeine andauernde Anwendung (*consuetudo*) und die Überzeugung der Staaten, dass es sich dabei um Recht handelt (*opinio juris*).

Im Unterschied zu den oben genannten Instrumenten stellt ein **Regime** kein rechtlich verbindliches Instrument dar. *Regime* ist mehr ein Begriff, der aus der Disziplin der internationalen Beziehungen entliehen ist und der folgendermaßen definiert wird:

„[...] normative Institutionen, die ein bestimmtes Problemfeld wie etwa die grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa verregeln [...]. [Dieses Regime] [...] beruht auf einer Reihe von Prinzipien, Normen und Regeln sowie dazugehörigen Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern und zu einer Angleichung der wechselseitigen Verhaltenserwartungen führen“ (vgl. Krasner, 1983: 2, und Wolf/Zürn, 1986: 204f., in Breitmeier/Gehring/List/Zürn, 1993: 165).

Brown (1997: 171) erklärt die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren, auf denen ein Regime beruht, näher:

“\**principles*: such as for example ‘beliefs of fact, causation and rectitude’ that constitute a form of its ‘embedded philosophy’.

\**norms*: standards of behaviour defined in terms of rights and obligations that give the regime some practical content.

\**rules*: that determine the regimes specific prescriptions or proscriptions for action. They set out its norms and any exceptions to these rules.

\**decision-making procedures* which correspond to the prevailing practices for making and implementing collective choices.”

Wenn man von einem sehr breit ausgelegten Verständnis von Institutionen ausgeht, können Regime als *internationale Institutionen* betrachtet werden, die in Abwesenheit einer gemeinsamen Zentralinstanz die Kooperation in den Mittelpunkt des Interesses stellen und sie durch die Befolgung der gemeinsam erstellten Normen und Regeln auf Dauer ermöglichen (vgl. Breitmeier/Gehring/List/Zürn, 1993: 165). Sie sollen dazu dienen, einen Policy-Bereich zu regulieren, indem sie den beteiligten AkteurInnen die Möglichkeit geben, Macht in Bereichen auszuüben, die sonst in die Souveränität anderer fallen würden.

Regime können von verschiedenen Staaten in Form von internationalen Konferenzen organisiert werden und z. B. im Rahmen der Vereinten Nationen auftreten. Als eine Voraussetzung für die Entstehung eines internationalen Regimes nennen Breitmeier, Gehring, List und Zürn (1993: 166f.) das Vorhandensein einer problematischen sozialen Situation, hier beispielsweise die Rodung und die Degradierung

der Wälder. Als weitere Voraussetzungen, die der Entstehung eines Regimes zuträglich sind, können beispielhaft folgende Faktoren genannt werden: die Existenz ähnlicher, bereits bestehender Regime, die internationale politische Lage oder die Ausübung von Druck vonseiten der Bevölkerung sowie Aufmerksamkeit erregende Aktionen von Nichtregierungsorganisationen (NROs) wie z. B. Greenpeace oder Global 2000.

Diese Darstellung der Rechtstypen, die für den Verhandlungsprozess im Rahmen der internationalen Waldpolitik eine Rolle spielen, zeigt, dass im Grunde genommen zwischen völkerrechtlich verbindlichen und unverbindlichen Rechtstypen zu unterscheiden ist. Der Name des Instruments selbst impliziert keine rechtliche Wirkung, und daher stehen auch die Instrumente in keiner hierarchischen Beziehung zueinander. Ein prozedurales bzw. substanzielles Abhängigkeitsgefüge zwischen Protokollen und Abkommen kann allerdings durchwegs hergestellt werden. Eine Formel für die inhaltliche Gestaltung dieser Abkommen gibt es grundsätzlich nicht, d. h. manche dieser Abkommen sind sehr detailreich, während andere vage und oberflächige Formulierungen beinhalten. Diese obliegen im Grunde genommen den Vertragsstaaten, und es kann daher darüber keine feste Aussage getroffen werden.

### *1.5.2 Waldrelevante Abkommen*

Völkerrechtlich relevante Instrumente<sup>11</sup> mit Bezug zur Politik der natürlichen Ressourcen haben in den letzten Jahrzehnten einen Boom erfahren (siehe Abbildung 1, S. 16).

Waldrelevante Verträge wurden vielfach auf regionaler und globaler Ebene abgeschlossen. Ein Hintergrundpapier des permanenten Waldforums UNFF (UNFF, 2004a) spricht beispielsweise von 19 globalen und 11 regionalen Instrumenten, die in der einen oder anderen Weise mit dem Thema Wald zu tun haben und die verschiedene Aspekte völkerrechtlich abdecken (siehe auch Pülzl/Wydra/Wildburger, 2009).

In den 1960er- und in den 1970er-Jahren tauchten auf der Umweltagenda Themen auf, die mit dem Schutz von Habitaten, der Übernutzung von Wildbeständen und der Verfügbarkeit von Tropenhölzern in Verbindung standen. Folgende Instrumente wurden geschaffen:

---

<sup>11</sup> Rechtlich nicht verbindliche Instrumente werden hier nicht angeführt. Für einen kurzen Überblick siehe UNFF, 2004a.



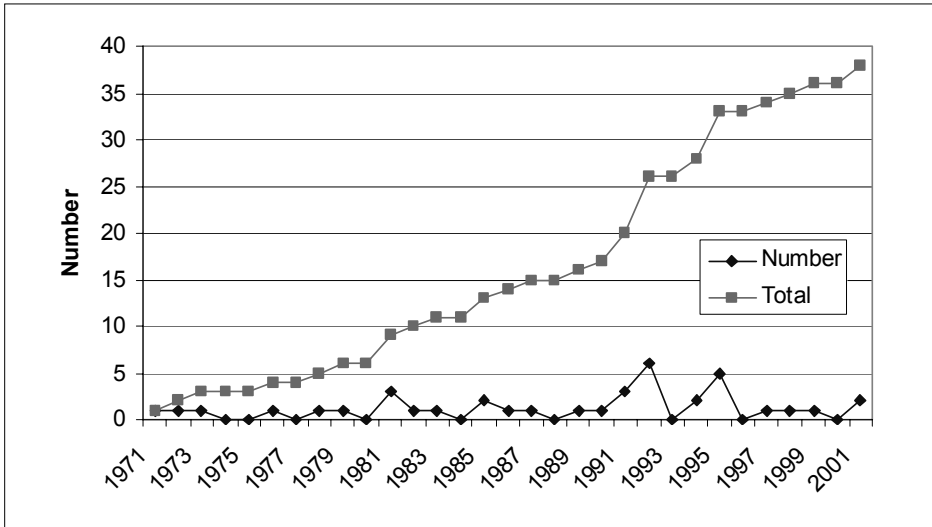


Abbildung 1: Umweltkonventionen und Abkommen 1971–2001 ; Quelle : UNEP

- 1 Internationales Übereinkommen über Feuchtgebiete (RAMSAR)
- 2 Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES)
- 3 Internationales Tropenholzabkommen (ITTA)

In der nachfolgenden Tabelle (Abbildung 2) wird auf den waldbezogenen Fokus dieser internationalen Abkommen einzeln eingegangen.

RAMSAR und CITES wurden zu Beginn der 1970er-Jahre und das ITTA zehn Jahre später, Anfang der 1980er-Jahre, angenommen. Diese Abkommen stellen waldrelevante Verträge der ersten Generation dar, da sie den Schutzaspekt zweifellos in den Vordergrund des Verhandlungsinteresses stellen.

Durch RAMSAR, das den Schutz von anerkannten Feuchtgebieten (hier vor allem den Habitatsschutz der Wasservögel) in den Vordergrund stellt, werden u. a. auch Mangrovenwälder geschützt. Der Schutz der Habitate schließt Richtlinien für das Management der Einzugsgebiete unter der Berücksichtigung der Rolle der Wälder mit ein. CITES schützt gefährdete Waldtypen, die im Annex angeführt werden und damit als Objekt des internationalen Handels auftreten. Das ITTA hingegen ist ein explizit waldbezogenes Abkommen, das zur Förderung des Handels mit Tropenhölzern entstanden ist. Das nachhaltige Management von Tropenhölzern wird genauso angestrebt wie die Weiterentwicklung der waldbezogenen Industrie durch Kooperation, Beratungs- und Projektaktivitäten (siehe Abbildung 3).

<b>Abkommen (Deut. Titel)</b>	<b>Treaty (Engl. Titel)</b>	<b>Waldbezogener Fokus</b>
Internationales Übereinkommen über Feuchtgebiete	RAMSAR Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat	Schutz von international anerkannten Feuchtgebieten, vor allem der Wasservögel-Habitats. Diese schließen Mangrovenwälder und Richtlinien für das Management von Einzugsgebieten unter Berücksichtigung der Rolle der Wälder mit ein
Internationales Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten	CITES Convention on International Trade in Endangered Species	Gefährdete Waldtypen, die im Annex aufgelistet werden und damit zum Objekt des internationalen Handels werden
Internationales Tropenholzabkommen	ITTA International Tropical Timber Agreement	Förderung von internationalem Handel mit Tropenhölzern, nachhaltiges Management von Tropenhölzern und die Weiterentwicklung von waldbezogener Industrie durch internationale Beratung und Kooperation, Policy- und Projektaktivitäten

Abbildung 2: Abkommen der 1. Generation und ihr waldbezogener Fokus; Quelle: UNFF, 2004a

Abkommen der zweiten Generation zeichnen sich durch ein breiteres Verständnis der Umweltproblematik und hier insbesondere der Waldthematik aus. Sie inkludieren neben dem Schutzaspekt auch den Managementaspekt der natürlichen Ressourcen. Zu den wichtigsten zählen die folgenden:

- 1 Konvention für biologische Vielfalt (CBD) und *Catagena-Protokoll für biologische Sicherheit*
- 2 Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und *Kyoto-Protokoll*
- 3 Wüstenkonvention (UNCCD)

Die drei Konventionen (CBD, UNFCCC, UNCCD) werden als Nachhaltigkeitsabkommen (*treaties on sustainable development*) bezeichnet. Die Konvention für biologische Vielfalt und die Klimarahmenkonvention wurden im Rahmen der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro im Juni 1992 verabschiedet, während die Wüstenkonvention erst zwei Jahre später in Paris angenommen wurde. Sie zeichnen sich alle drei durch eine universelle Mitgliedschaft aus. Die beiden Protokolle (Kyoto- und Catagena-Protokoll) wurden erst im Zuge der Umsetzung der UNFCCC und der CBD im Jahr 1997 bzw. 2000 verabschiedet. Aus der weiter unten angeführten Tabelle (Abbildung 3) kann der waldbezogene Fokus dieser Instrumente abgelesen

werden. Der Beschreibung der Gesamtinhalte<sup>12</sup> dieser Verträge wird hier aus Platzmangel keine Aufmerksamkeit zuteil.

Abkommen (Deut. Titel)	Treaty (Engl. Titel)	Waldbezogener Fokus
Konvention für biologische Vielfalt	CBD Convention on Biological Diversity	Schutz und nachhaltige Nutzung von biologischer Vielfalt der Wälder und deren fairer und gerechter Aufteilung des Gewinns von Nutzung der genetischen Ressourcen
Catagena-Protokoll für biologische Sicherheit	Catagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity	Biologische Sicherheit in Verbindung mit gentechnisch modifizierten Waldtypen
Klimarahmenkonvention	UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change	Zielt auf die Stabilisierung der Treibhausgase in der Atmosphäre ab, um den menschlich verursachten globalen Klimawandel zu verhindern – dabei wird die Rolle, die Wälder spielen können, beachtet
Kyoto-Protokoll	Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change	Flexibler Implementationsmechanismus inkludiert den Joint Implementation und den Clean Development Mechanismus. Diese umfassen auch walddrelevante Projekte, die den Klimawandel ansprechen
Wüstenkonvention	UNCCD United Nations Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa	Wälder werden als wichtige Elemente der Prävention von Dürre und Verwüstung angesehen: Entwaldung hingegen wird als mitwirkendes Element der Verwüstung und Walddegradation betrachtet

Abbildung 3: Abkommen der 2. Generation und ihr waldbezogener Fokus  
Quelle: UNFF, 2004a

Durch **die CBD** werden der Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Wälder und die faire und gerechte Aufteilung des Gewinns durch die Nutzung der genetischen Ressourcen gewährleistet. Arten als solche werden in der Konvention selbst nicht definiert. Die Konvention für biologische Vielfalt ist im Unterschied zu anderen internationalen Verpflichtungen zum Artenschutz nicht gebiets- oder artenbezogen. Sie will die biologische Vielfalt im Ganzen bzw. als Ganzes<sup>13</sup> schützen. Sie verbindet erstmals den Schutzansatz mit dem Ansatz einer nachhaltigen Nutzung und geht damit über bestehende internationale Abkommen hinaus (vgl. Schneider, 1998: 30).

<sup>12</sup> Siehe z. B. Brown-Weiss, E./Jacobson, H. K. (Hrsg.) (1998). Engaging Countries. Strengthening Compliance with international environmental accords. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

<sup>13</sup> Die internationale Gemeinschaft möchte den Verlust von biologischer Vielfalt bis 2010 stoppen.

Im Rahmen der 6. Vertragsstaatenkonferenz der CBD wurde ein Arbeitsprogramm für die biologische Vielfalt der Wälder verabschiedet (Pülzl, 2003a). Während das 1. Arbeitsprogramm aus dem Jahr 1998 eher *wissenschaftsorientiert* war, ist das vorliegende Programm *aktionsorientiert* und spricht vor allem die Notwendigkeit der Umsetzung des Schutzes und der Nutzung der biologischen Vielfalt der Wälder im nationalstaatlichen Kontext an. Das Arbeitsprogramm selbst ist allerdings freiwillig, und seine Umsetzung stellt demgemäß keine rechtliche Verpflichtung dar.

**Das Catagena-Protokoll**, das im Rahmen der CBD verhandelt wurde, legt sein Hauptgewicht auf die biologische Sicherheit in Verbindung mit gentechnisch veränderten Waldtypen (siehe Abbildung 3).

**Das UNFCCC** zielt auf die Stabilisierung der Treibhausgase in der Atmosphäre ab, um dem menschlich verursachten globalen Klimawandel entgegenzuwirken. Dabei findet die Rolle der Wälder Beachtung. Die 7. Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC anerkannte (Vereinbarung von Marrakesch) vier Hauptaufgaben der Wälder im Zusammenhang mit dem Klimawechsel:

- “1) source of carbon dioxide when destroyed or degraded
- 2) sensitive indicator of a changing climate
- 3) source of biofuels to replace fossil fuels
- 4) carbon sink, when managed sustainably” (UNFF, 2004a).

Das dazugehörige Kyoto-Protokoll nennt flexible Implementationsmechanismen, die die *Joint Implementation* und den *Clean-Development-Mechanismus* umfassen. Waldrelevante Projekte mit Bezug zum Klimawandel sind hier eingeschlossen, allerdings ist das Kyoto-Protokoll noch nicht so lange in Kraft.

**Die UNCCD** schließlich betrachtet den Schutz der Wälder als wichtiges Element der langfristigen Strategien der Prävention von Dürre und Verwüstung. Entwaldung wird als Ursache für die Verwüstung und Degradation betrachtet.

**Die Welthandelsorganisation** (World Trade Organisation), die globale Organisation, die sich als Einzige mit den zwischenstaatlichen Handelsregeln beschäftigt, verfügt über kein explizites Waldabkommen. Allerdings inkludieren eine Reihe von WTO-Abkommen Maßnahmen, die Umweltbelange betreffen. Das Ziel der *nachhaltigen Entwicklung* und des *Umweltschutzes* wurde in die Präambel des Abkommens, das die WTO ins Leben rief, aufgenommen. Die HandelsministerInnen haben am Ende der Uruguay-Runde im Jahre 1994 beschlossen, ein umfassendes Arbeitsprogramm zum Thema „Handel und Umwelt“ zu beginnen, das mit der Schaffung eines Handels- und Umweltkomitees eingeläutet wurde und das daher auch Relevanz für die natürlichen Ressourcen der Wälder hat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Erhaltung und Bewahrung von Wäldern und deren natürlichen Ressourcen von den bereits bestehenden Instrumenten relativ gut abgedeckt wird. Überschneidende Aktivitäten werden allerdings nur verhältnismäßig wenige ausgeführt. In einigen Fällen kommt es bei der Umsetzung der Anforderungen im Rahmen der Völkerrechtsinstrumente auch zu Unvereinbarkeiten. Als Beispiel kann „traditionelles bzw. tradiertes forstliches Wissen“ genannt werden sowie die unterschiedliche Art und Weise, wie dieses im Rahmen der Konvention für biologische Vielfalt bzw. im Rahmen der Welthandelsorganisation betrachtet und besprochen wird.

All diese weiter oben genannten Instrumente haben einen rechtlich verbindlichen Status, beschäftigen sich aber nicht mit der nachhaltigen Bewirtschaftung aller Waldtypen. Das bedeutet, dass keines dieser Instrumente klare Regeln für die nachhaltige Nutzung von Waldressourcen beinhaltet. Substanzielle Themen, wie etwa die Waldbedeckung, der Kampf gegen die Entwaldung, die Nutzung der Waldressourcen und der Handel damit sowie der Schutz von traditionellem forstlichem Wissen, wurden nur ungenügend durch die bereits vorhandenen Instrumente abgedeckt. Die Erhaltung der Waldbedeckung bzw. der Kampf gegen die Entwaldung und Degradierung stellen seit den 1980er-Jahren wichtige Themen dar. Internationaler Handel ist seit jeher ein wichtiges Verhandlungsthema, das juristisch gesehen vor allem im Rahmen der Welthandelsorganisation abgedeckt wird. Internationaler Handel kann sich allerdings neben dem Handel mit Waldprodukten auch mit Fragen der illegalen Holznutzung auseinandersetzen. Die finanzielle Ausstattung der vorhandenen Instrumente erscheint in den Augen vieler Staaten als unzureichend, um den Schutz und den nachhaltigen Nutzen der Waldressourcen zu gewährleisten (Pülzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004: 31f.). Aus diesen eben angeführten Gründen wird seit Ende der 1980er-Jahre nach einem international rechtlich verbindlichen Instrument für Wälder verlangt.

Bevor nun die Verhandlungen rund um eine internationale Waldkonvention näher in Augenschein genommen werden und die tatsächlichen Geschehnisse skizziert werden, gilt es den theoretischen Hintergrund des vorliegenden Buches zu klären.

#### I.6 DER NUTZEN EINER FOUCAULT'SCHEN DISKURSANALYSE

“In important ways, [...] [discourse theory, Anm. HP] seeks to develop Weber's understanding of how ideas and images determine the paths along with action travels” (Fischer, 2003: 46).

Welche Rolle spielen Sprache, Diskurs, Policy-Narrative und Macht zur Analyse eines *Non-decision-making-Prozesses* im Rahmen der internationalen Waldpolitik, und was ist der Nutzen eines diskursanalytischen Ansatzes?

Der Theorieansatz, der im Folgenden dargestellt wird, orientiert sich an Arbeiten von Hajer (1993, 1995, 1997), Gottweis (1998, 1999), Fischer/Forester (1993), Fischer (2003) und deren Konzept von Diskursanalyse bzw. Diskurstheorie<sup>14</sup>. Die Arbeiten Hajers können als Teil des *Argumentative Turns*<sup>15</sup> in der Policy-Analyse (Fischer/Forester, 1993) betrachtet werden, während die Arbeiten von Gottweis einem post-strukturalistischen Ansatz zugerechnet werden können. Dieser orientiert sich vor allem an AutorInnen wie Foucault, Derrida, Laclau, Mouffe, Rose, Callon, Latour etc.

Im interpretativen<sup>16</sup> diskursanalytischen Theorieansatz spielt das Zusammenspiel von Sprache, Macht und Wissen eine entscheidende Rolle, denn Sprache macht mächtig und Macht setzt Wissen voraus. Wissen wird nur durch Macht generiert, wobei Macht gleichzeitig Wissen bedeutet. Beide – Macht und Wissen – werden durch Sprache erhalten (vgl. Wydra, 2000). Folglich gilt es hier die genaue Beziehung von Macht, Wissen und Sprache im politischen Feld zu klären. Es werden dabei Konzepte wie Diskurs und Policy-Narrativ<sup>17</sup> verwendet, die mit Sprache, Macht und Wissen verbunden und die von entscheidender Bedeutung für die Diskursanalyse sind. Diskurs soll hier als Oberbegriff von Metanarrativ (Gottweis, 1998) bzw. Policy-Narrativ verstanden werden; damit ist gemeint, dass Metanarrative und Policy-Narrative immer diskursiv sein müssen. Der Diskurs ist nicht mit den politischen Narrativen/Erzählungen gleichzusetzen, sondern jene können als mögliche Formen eines Diskurses auftreten. So enthält zum Beispiel ein Policy-Narrativ über das „Waldsterben“ Elemente verschiedener Diskurse (z. B. aus der Medizin<sup>18</sup>, Wissenschaft<sup>19</sup>, Technik etc.).

14 Die Diskurstheorie verwendet Wissens Elemente, die m. E. aus verschiedenen Theorieansätzen stammen. Diese wurden aus Disziplinen wie z. B. der Sprachwissenschaften, der politischen Philosophie, der Geschichte und der Psychoanalyse entlehnt. AutorInnen wie z. B. Ferdinand de Saussure, Michel Foucault, Jacques Derrida, Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Slavoj Žižek, Jürgen Habermas, Jean-Francois Lyotard, Jaques Lacan etc. können an dieser Stelle angeführt werden.

15 Siehe z. B. Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press. Dieses Buch gibt einen Einblick in verschiedene neue Ansätze der Policy-Forschung, wie z. B. der Diskurs- und Narrationsanalyse.

16 Dreyfus und Rabinow (1994 [1982]: 151) bezeichnen Foucaults Analysemethode als „interpretative Analytik“. In Anlehnung daran habe ich meinen Theorieansatz „interpretative Diskurstheorie“ genannt, da er mit dem Foucault'schen Machtansatz operiert.

17 Die Begriffe Narrativ, Erzählung und Geschichte (Story) werden synonym verwendet.

18 Beispiel: „Wenn unsere Bäume sterben, werden die Luftverhältnisse schlechter und folglich werden unsere Kinder sterben.“ – Dieses politische Narrativ stellt Verbindungen mit dem Sterben der Bäume und der Gesundheit der Gesellschaft her.

19 Beispiel: „Wälder sterben aufgrund hoher Konzentration bodennahen Ozons. Daher werden wir eine bessere Verkehrspolitik benötigen.“ – Dieses politische Narrativ stellt eine Verbindung zwischen dem Sterben der Wälder und den wissenschaftlichen Erkenntnissen her.

### 1.6.1 Soziale Konstruktion und Diskurs

Die Idee der sozialen Konstruktion geht auf die Soziologie des Wissens zurück. Autoren wie Berger und Luckmann und Mannheim können hier beispielshalber genannt werden. Ein politisches Problem muss als sozial konstruiert verstanden werden (vgl. Berger/Luckmann, 1980 [1969]), um als solches wahrgenommen zu werden. Die soziale Konstruktion erfolgt beispielsweise dadurch, dass ein Objekt, eine Tatsache, ein politischer Akt etc., der bis dahin eine gewisse Bedeutung innehatte, politisch neu interpretiert wird. Ein politisches Problem entsteht folglich nicht einfach, indem es von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und von der Politik Lösungsvorschläge gemacht werden. Die Wirklichkeit wird erst mithilfe sozialer und politischer Mittel in spezifischen historischen Kontexten konstruiert. Fischer beschreibt dies so:

“Most basically, it is an inquiry into the ways objects are seen through different mental structures or world views, how they are interpreted in different social circumstances and understood during different historical periods” (Fischer, 2003: 53).

Die Diskurstheorie geht von der Annahme aus, dass alle Aktionen, Objekte und Praktiken sozial bedeutungsvoll sind und dass diese Bedeutungszuweisungen durch soziale und politische Kämpfe in spezifischen historischen Perioden gestaltet wurden (Fischer, 2003: 73).

Im politischen Prozess muss folglich untersucht werden, warum zu einem gewissen Zeitpunkt bestimmte politische Bereiche als solche wahrgenommen werden und gewisse Policy-Narrative entstehen, während sie zu anderen Zeiten nicht entstanden sind. Fügt man beispielsweise der Vorstellung vom Wald das Attribut „gerodet“ hinzu, so könnte man von einem „gerodeten Wald“ sprechen. Der *Wald* wird dadurch in einen neuen politischen Kontext gesetzt, und die Vorstellung vom Wald wird mit einem anderen Bild – dem der leeren Stoppelfelder – verknüpft. Nun, da der Wald gerodet ist, kann von den PolitikerInnen eine Handlung erwartet werden. Es muss aber im politischen Raum erst dafür Platz geschaffen werden, diese Rodung als problematisch und den Wald als gerodet anzusehen. Mit seiner (gesellschaftlichen) Sichtbarmachung wird ihm eine neue „politische“ Bedeutung zugewiesen. Fakten können daher nicht als wertfrei betrachtet werden, sondern sind ebenfalls sozial konstruiert. ExpertInnen genauso wie *Policy-Maker* haben an der Sichtbarmachung des politischen Feldes teil. Diese Sichtbarmachung erfolgt Foucault (1994 [1975]) zufolge nur in einem diskursiven Feld.

Während man also „leere Stoppelfelder im Wald“ zu einem anderen Zeitpunkt als ökonomische Nutzung des Waldes interpretiert hätte, beginnt man nach Erklä-

rungsmodellen für die ökologische Zerstörung des Waldes zu suchen und beginnt Geschichten zu erzählen, die dieses Phänomen erklären sollen. Ob diese Geschichten als wahr oder falsch im Zusammenhang mit dem politischen Problem begriffen werden können, hängt von den jeweils gültigen Diskursen ab, denen in diesem Fall eine entscheidende Bedeutung zukommt. Das Ziel der Diskursanalyse ist es folglich, zu zeigen, wie diese Aktionen und Objekte sozial bedeutungsvoll, d. h. sozial konstruiert wurden und welche Bedeutung sie für die soziale Organisation und Interaktion innehaben. Fischer folgert (2003: 73), dass Diskurse im Alltag ein spezifisches System von Macht und sozialen Praktiken darstellen, das sie produziert und reproduziert.

Nachdem der Begriff „Diskurs“ sehr unterschiedlich definiert, verwendet und diskutiert wird, wird hier eine kleine Auswahl an gängigen Definitionen angeführt:

- “... sub-language spoken in and constitutive of a particular discipline, domain, sphere or sub-community (the discourse of law, economics etc.)” (Ball, 1988).
- “... 'discourse' is for me more than *just* language use: it is language use, whether speech or writing, seen as a type of social practice” (Fairclough, 1992: 28).
- “...system in which the central signified, the original or transcendental signified, is never absolutely present outside a system of differences” (Laclau/Mouffe, 1985).
- “... represents specific systems of power and the social practices that produce and reproduce them” (Fischer, 2003: 73).
- “... systems of meaning [...] including all types of social and political practice, as well as institutions and organisations” (Howarth, 1995: 115).
- “... a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations” (Hajer, 1995: 44).

Das vorliegende Buch orientiert sich an den drei zuletzt genannten Definitionen von Diskurs und folgt daher einem *Foucault'schen* Verständnis von Diskurs. Foucaults Arbeiten sind zentral für die zeitgenössische Diskursanalyse. Der Begriff Diskurs wird daher nicht im herkömmlichen Sinn als Synonym für „Diskussion“ oder „Argumentation“ verwendet.

Die unterschiedlichen Definitionen zeigen, dass es nötig ist, eine klare Begriffsbestimmung vorzunehmen, da es keine autoritative Definition gibt. Alle Definitionen beziehen sich auf den Gebrauch der Sprache an sich, wobei die letztgenannten Definitionen klar herausstreichen, dass *Diskurs* über den Gebrauch der Sprache hinausgeht. Der Begriff *Diskurs* taucht in Verbindung mit „sozialer Ordnung“ auf. Laut Jaworski und Coupland (1999: 3) bedeutet Diskurs daher: „language reflecting social



order but also language shaping social order, and shaping individuals' interaction with society". Sie folgern, dass sich so viele unterschiedliche akademische Disziplinen mit dem Begriff *Diskurs* auseinandersetzen, weil es ein wichtiges Konzept darstellt, das die Gesellschaft und die menschlichen Aktivitäten erklärbar macht.

Der traditionelle Weg der wissenschaftlichen Beweisführung (*traditional way of reasoning*) und der Wissenserzeugung wird nunmehr von postpositivistischen ForscherInnen infrage gestellt. Der sogenannte „linguistic turn“ in den Sozialwissenschaften hat dazu geführt, dass viele Disziplinen sich des Potenzials der Sprache bewusst wurden, d. h. anders ausgedrückt, dass die Rolle der Sprache als Schlüssel für die Wissensproduktion anerkannt wurde. Sprache muss ihren neutralen Status aufgeben, weil die Wissensproduktion einen Prozess der Grenzziehung darstellt und man sich bewusst wird, dass Klassifizierungen erst durch Sprache ermöglicht werden. In den Worten Jaworskis and Couplands bedeutet das:

“Academic study, but in fact all aspects of experience, are based on acts of classification, and the building of knowledge and interpretations is very largely a process of defining boundaries between conceptual classes, and of labelling those classes and the relationships between them. This is one central reason why all intellectual endeavour, and all routine social living, needs to examine language, because it is through language that classification becomes possible” (Lee, 1992 in Jaworski/Coupland, 1999: 4).

Sprache und Wissen sind eng mit den Diskursen verknüpft. Diskurse schließlich besitzen ihre eigene Ontologie (Hajer, 1992: 45) und stellen demzufolge das Resultat einer Ansammlung von sozialen Interpretationen eines Vorfalls, von Artefakten, Berichten, Praktiken und Sprechakten dar. Die Regeln, die die Diskurse zulassen, spiegeln einen Teil der Diskurse selbst wider. Diskurse treten regulierend zu einem gewissen Zeitpunkt auf und haben, wie Fischer (2003: 75) anmerkt, Einfluss auf das Realitätsverständnis der AkteurInnen. Nicht der Einzelne entwickelt einen Diskurs, sondern dieser ist das Ergebnis eines kollektiven Prozesses (Nienhüser, 2003: 41), der wiederum Einfluss auf den Einzelnen hat. Die AkteurInnen selbst müssen sich dessen allerdings nicht unbedingt bewusst sein:

“... discourses function epistemically to regularize the thinking of a particular period, including the basic organizing principles of social action (such as the rules of feudalism or capitalism). Functioning as deep socio-linguistic structures, discourses organize the actors' understandings of reality without them necessarily being aware of it” (Fischer, 2003: 75).

Diskurse stehen auch zwischen Macht und Wissen, die sich beide im Feld des Diskurses treffen. Diskurse machen Objekte sichtbar. Sie regulieren, was gesagt werden und was nicht gesagt werden kann; teilweise regeln sie auch, was denkbar ist und was nicht denkbar ist. Damit bestimmen Diskurse das Handeln. Sie bieten allerdings keine Policy-Lösungen an, sondern offerieren nur alternative Linsen, durch die das jeweilige Policy-Problem betrachtet wird (Litfin, 1994: 194). Diskurse limitieren die möglichen Policy-Optionen und schränken dadurch gleichzeitig das Ergebnis ein. Alternative Diskurse werden ausgegrenzt. Mithilfe der Diskurse werden Grenzen gezogen zwischen Möglichem und Unmöglichem und zwischen Wahrem und Falschem. Diskurse gelten als relativ stabil und ändern sich im Laufe der Zeit nur schwer. Ein Beispiel für einen Diskurs wäre das Bild vom Verhältnis zwischen Gesellschaft und Natur. Zusammenfassend könnte man sagen: „Der Diskursbegriff bezieht sich auf die Produktion von Wissen durch Sprache“ (Eblinghaus/Stickler, 1996: 18).

*Policy-Diskurse*, die hier im Unterschied zu Rechtsdiskursen oder Wissenschaftsdiskursen gemeint sind, enthalten normative – also vorschreibende – Elemente. Empirische, institutionelle, aber auch pragmatische Faktoren können ihre Basis bilden (Fischer, 2003: 84). Sie unterscheiden sich in diesem Sinne z. B. von *Rechtsdiskursen*, die auf einem inhärenten System von Praktiken bzw. Logiken aufgebaut sind. So meint Hajer beispielsweise in Bezug auf den Umweltdiskurs:

“Environmental discourse is time and space-specific and is governed by a specific modelling of nature, which reflects our past experience and present occupations. An understanding of the natural [...] environment is based on representations, and always implies a set of assumptions and (implicit) social choices that are mediated through an ensemble of specific discursive practices” (Hajer, 1995: 17).

Der Umweltdiskurs baut auf gewissen Naturvorstellungen auf, die immer auch Annahmen und implizite Wahlmöglichkeiten enthalten, die durch eine Reihe diskursiver Praktiken vermittelt werden. Dryzek (1997: 10) betont, dass der *Diskurs* für die Art und Weise der Interpretation von umweltpolitischen Themenstellungen wichtig ist. Er meint auch, dass etwas, das sozial interpretiert wird, deswegen aber noch lange nicht *irreal* ist. So vermindert sich zum Beispiel der Tropenwald tatsächlich. Die Entwaldung stellt also nicht nur einen Teil des Policy-Narrativs dar, sondern erhält in diesem erst Bedeutung in Form der wirtschaftlichen Nutzung bzw. der Umweltzerstörung. Dazu später mehr im empirischen Teil des Buches.

Im Zusammenhang mit der sozialen Konstruktion von Umweltkatastrophen betont Dryzek (1997: 10) auch die Möglichkeit der – aus heutiger Betrachtung gesehen – „Fehlinterpretation“ von Umweltphänomenen: So dachte man zum Beispiel in

den 1930er-Jahren, dass Autoabgase in der Luft verpuffen würden. Der Vorstellung, dass Smog durch Autos erzeugt wird, konnte damals niemand etwas abgewinnen. Das bedeutet, dass das, was gedacht und gesagt werden kann, auch immer zeit- und diskursabhängig ist und folglich andere Interpretationen der Umweltphänomene möglich sind.

Diskurse können in Institutionen verbreitet sein, sie können in diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken (Handeln) auftauchen und in Dokumente einfließen. Diskursive Praktiken sind nicht der linguistischen Verwendung von Worten und Sätzen gleichzusetzen, sondern sie sind folgendermaßen zu verstehen:

“... widely held and often-repeated interpretations of social conduct that produce and affirm behaviours [...] they come embedded in the institutional deliberations and practices that produce and govern basic social relations” (Fischer, 2003: 73).

Reckwitz (2003) bezeichnet die Praktik grundsätzlich als „kleinste Einheit des Sozialen“ und definiert deren Materialität Schatzki (1996) folgend als eine routinisierte Verbindung von Verhaltens- und Ausdrucksweisen, die durch den Akt des Verstehens verknüpft werden. Als Beispiel nennt er die Praktik der Verhandlung. Der Erwerb einer Praktik ist mit dem erlernten Körperverhalten, das eine routinisierte Bewegungsabfolge umschließt, verbunden. Aus diesem Grund betont Reckwitz (2003) die Körperlichkeit der Praktiken selbst.

Die diskursiven Praktiken werden laut Fischer (2003: 39) als wichtiges Element der sozialen Transformation angesehen. Nicht diskursive Praktiken können sich z. B. in den Beziehungen der Institutionen untereinander widerspiegeln, oder das Normensystem stellt ein Beispiel hierfür dar. Praktiken können auch auf verwendete Technologien verweisen: ein *Geographic Information System* (GIS) erzeugt z. B. Bilder der Erde, die interpretiert werden. Im Laufe der Zeit wird die Verwendung der diskursiven Praktiken jedoch als selbstverständlich betrachtet. Hajer (1992: 45) spricht von „discourse institutionalisation“, wenn Diskurse sich in den institutionellen oder organisationellen Praktiken, der Art des Denkens bzw. in Institutionen selbst festigen. Diese diskursive Institutionalisierung muss nicht immer gänzlich vollzogen sein, sondern es können noch Formen anderer Praktiken auftauchen.

Die Aufdeckung der diskursiven und nicht diskursiven Praktiken erfolgt u. a. durch die akribische Analyse von Texten und durch die Interpretation von Fakten, die, wie bereits erwähnt wurde, als sozial konstruiert zu verstehen sind. Diese Analyse ähnelt einer forensischen Aktivität, blickt der/die DiskursanalytikerIn doch hinter den Text oder die Artefakte selbst, um dessen/deren Bedeutung für den Policy-Prozess zu bestimmen. Foucault bezeichnet diese Art der Analyse der Praktiken als

„Entzifferung“ (siehe Dreyfus/Rabinow, 1994). In den Worten von Fischer bedeutet das:

“... discursive practice, the production, distribution and consumption (including interpretation) of texts, is a facet of hegemonic struggle which contributes in varying degrees to the reproduction or transformation not only of the existing order of discourse, but also to the reproduction of existing social and power relations” (Fischer, 2003: 79).

Diskursive Praktiken helfen folglich, die Diskurse in der Gesellschaft zu verankern.

### *1.6.2 Verbindung zwischen Diskursen und Policy-Narrativen*

Diskurse stehen in Verbindung mit Policy-Narrativen. Wie schon am Beginn erwähnt wurde, geht die vorliegende Analyse von der Annahme aus, dass es viele mögliche Realitäten gibt, die in Form von Erzählungen auftauchen. Bestimmte Erzählungen sind mit bestimmten Problemvorstellungen und Diskursen verknüpft, während andere nicht damit in Verbindung stehen. Daher wird nahegelegt, dass die Erzählungen als mögliche Form eines dominanten Diskurses anzusehen sind, die die Gesellschaft mit einer bestimmten Anzahl von möglichen Interpretationen versorgt. Ob nun eine bestimmte Situation als politisch besonders dramatisch eingestuft wird, hängt von der jeweiligen Erzählung ab, in der diese beschrieben wird (Hajer, 1993: 44). Die politische Wirklichkeit wird folglich erst durch Policy-Narrative, sogenannte Erzählungen, als solche geformt.

Policy-Narrative werden als Elemente, die Klarheit, Stabilität und Ordnung schaffen (Gottweis, 1998: 31), verstanden. Policy-Narrative dienen laut Gottweis (1998: 32) als „networks of meaning“. Er meint, dass sie verschiedene Orte, AkteurInnen und nicht menschliche AkteurInnen zueinander in Beziehung setzen und damit dieses Netzwerk kreieren. In seinen Worten bedeutet das:

“Narratives also interconnect the various sites of a regime of governability, such as laboratories, scientific journals and research ministries. In other words, they function as ‘networks of meaning’ establishing relationships among a variety of entities” (Gottweis 1998: 32).

Policy-Narrative werden hier in der sehr engen Bedeutung von Geschichten (Story) bzw. dem Erzählen von Geschichten (Story-Telling) verwendet. Demgemäß werden sie im politischen Kontext als „politische Narrative“ beschrieben. Während in der

Narrationsanalyse die formalen Aspekte der Narrative betont werden, wird in der Diskursanalyse ihrer politischen Rolle Aufmerksamkeit geschenkt (vgl. auch Motier, 1999: 4); die Bedeutungen, die den Policy-Narrativen zugeschrieben werden, erhalten die Machtbeziehungen. Nur dadurch können andere davon überzeugt werden, die verschiedenen Geschehnisse bzw. Handlungen auf die eine und nicht auf die andere Art zu interpretieren.

Die Verbindung der politischen Narrative mit den Diskursen ermöglicht es den AkteurInnen, sich als legitime AkteurInnen in dem jeweiligen Politikfeld darzustellen. Diskurse geben den Rahmen für die möglichen Geschichten bzw. Policy-Narrative vor. Die internationale Waldproblematik wird also nicht einfach als natürlich gegebenes Faktum angesehen, sondern ihr wird beispielsweise im Kontext<sup>20</sup> eines ökologischen Modernisierungsdiskurses politische Bedeutung zugewiesen.

Die Policy-Narrative oder auch Erzählungen stellen folglich eine „spezielle Form“ im Diskurs dar. Sie werden gemeinsam von unterschiedlichen AkteurInnen erschaffen, tauchen an unterschiedlichen Orten auf und werden in verschiedenen Kontexten von AkteurInnen verwendet, die nicht unbedingt die gleichen Interessen in Bezug auf die Definition des Policy-Problems bzw. dessen Lösung teilen. Die Diskurse sind die Rahmenbedingungen, unter denen eine Geschichte als wahr oder falsch angesehen wird; Bedingungen, die eine „wahre“ Geschichte erst möglich machen. Ohne diese Diskurse ist es folglich nicht möglich, ein diskursives Feld für das sozial konstruierte Faktum, das es zu interpretieren gilt, zu schaffen. Das bedeutet allerdings auch, dass es Policy-Narrative geben wird, die nicht mit dem Diskurs übereinstimmen oder, anders ausgedrückt, die nicht an den hegemonischen, d. h. dominanten Diskurs anschließen. Diese werden dann nicht als „wahr“ verstanden, und folglich werden sie keinen Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen können. Policy-Narrative selbst können einen Diskurswandel nicht herbeiführen.

### *1.6.3 Wissen bedeutet Macht und Macht Wissen*

Wurde am Beginn des Kapitels festgestellt, dass Sprache, Macht und Wissen sich gegenseitig bedingen, so gilt es zu klären, wie diese Verbindung aussieht. In der alltäglichen Verwendung dieser beiden Begriffe – Macht und Wissen – würde man sagen, „Wissen bedeutet Macht“. Diese Begrifflichkeit wird von Foucault erweitert, indem er behauptet, dass Macht auch Wissen ist oder, um dies mit seinen Worten auszudrücken:

---

20 Als anderer möglicher Kontext wäre ein moralischer Diskurs denkbar, der den „Ausgleich“ der Einkommensdisparitäten zwischen Nord und Süd befürwortet.

„... es [gibt] keine Machtbeziehung [...], ohne dass sich ein entsprechendes Wissensfeld konstituiert, und kein Wissen, das nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert“ (Foucault, 1994 [1975]: 39).

Macht und Wissen stehen in einem korrelativen Verhältnis zueinander und nicht, wie man erwarten könnte, in einem kausalen Verhältnis. Macht erzeugt also Wissen durch Sprache. Damit erweitert Foucault unser Verständnis der Beziehung zwischen Macht und Wissen, da er beispielsweise mit seiner Untersuchung über die Gefängnisse nachweist, dass nicht nur Wissen Macht hervorbringt (vgl. Foucault, 1994 [1975]). So muss man feststellen, dass das „Wissen, welches ein Diskurs produziert, [...] eine Art von Macht [konstituiert], die über jene ausgeübt wird, über die etwas gewußt wird“ (Eblinghaus/Stickler, 1996: 18).

Allerdings ist der Diskurs nicht nur mit Macht verknüpft, sondern er stellt selbst ein „System“ dar, das von Macht durchströmt wird. Wissen und diskursive Praktiken stellen kritische Dimensionen im Machtkampf dar. Der Machtkampf wird innerhalb des Diskurses genauso wie über den Diskurs geführt. Damit ist gemeint, dass die Macht im sozialen System verstreut ist und nicht innegehabt wird. Foucault zeigt, dass Macht durch die Menschen hindurchströmt und nicht nur offen auf jene ausgeübt wird. Die Wissensproduktion wird als Teil der diskursiven Praktiken betrachtet, die zur Gestaltung von Regeln beitragen und Objekte bzw. Subjekte formen und definieren. Daher gehört die politische Macht nicht mehr dem Staat allein oder wird von ihm aufgrund von Gesetzen ausgeübt, sondern Macht wird als ubiquitär – allgegenwärtig – und von allen Seiten kommend verstanden (Foucault, 1994 [1975]). Diese Machtbeziehungen sind folglich nicht hierarchisch strukturiert. Subjekte schließlich nehmen die Techniken und Praktiken auf, die Macht und soziale Kontrolle fern von den Zentren der Regierungsgewalt verstreuen:

“As the agents of expert discourse, professionals embody techniques and practices that disperse power and social control away from the formal centres of governance” (Fischer, 2003: 40).

Die Foucault'sche Macht existiert demzufolge nicht als Macht, die ausgeübt wird, sondern sie stellt ein komplexes Netzwerk der „micro power“ dar, das alle sozialen Lebensaspekte durchdringt. So schreibt Foucault:

„Die Macht kommt von unten, d. h. sie beruht nicht auf der allgemeinen Matrix einer globalen Zweiteilung, die Beherrscher und Beherrschte einander entgegensetzt und von oben nach unten auf immer beschränktere Gruppen und bis in die letzten Tiefen

des Gesellschaftskörpers ausstrahlt. Man muß vielmehr davon ausgehen, daß die vielfältigen Kräfteverhältnisse, die sich in den Produktionsapparaten, in den Familien, in den einzelnen Gruppen und Institutionen ausbilden und auswirken, als Basis für weitreichende und den gesamten Gesellschaftskörper durchlaufende Spaltungen dienen“ (Foucault, 1983: 115).

Macht bildet also so eine Art Netz, das das Handeln, d. h. alle sozialen Aktivitäten, und das Denken durchdringt, indem es, ohne bemerkt zu werden, darübergerlegt wird (Nienhüser, 2003: 36).

Im Unterschied zu anderen Machtverständnissen gehen wir hier nicht von der Macht des Souveräns aus, sondern in der Foucault'schen Machtanalyse wird Macht als relationaler Machtbegriff aufgefasst, der sich durch Praktiken durchsetzt. Das Foucault'sche Machtkonzept steht in Opposition zu anderen Machtkonzepten. Da sich die Foucault'sche „Analytik der Macht“ (vgl. dazu Dreyfus/Rabinow, 1994: 216–237) grundlegend von den anderen Machtkonzeptionen unterscheidet, erscheint es sinnvoll, hier auf diese kurz einzugehen:

Dahls Machtkonzept gleicht dem Weber'schen Machtbegriff, indem er davon ausging, dass AkteurIn A Macht über AkteurIn B ausübt, indem A B gegen seinen/ihren Willen dazu veranlasst, etwas zu tun, das B sonst nicht tun würde (vgl. Dahl 1957: 202f. in: Digeser, 1992: 978). Dahls Konzeption von Macht wurde von Bachrach und Baratz (1962, 1963, 1977) heftig kritisiert, da es ihrer Meinung nach nur „ein Gesicht von Macht“ darstellt. Sie zeigten ein „zweites Gesicht der Macht“ auf, indem sie behaupteten, dass auch dann Macht ausgeübt wird, wenn A neben seinen/ihren politischen und sozialen Wertvorstellungen auch seine/ihre Vorstellungen des institutionellen Handelns im politischen Feld durchsetzt und damit B daran hindert, in dessen/deren Interesse liegende politische Probleme auf die jeweilige Agenda zu setzen (vgl. Bachrach/Baratz, 1977: 46). Kurz gesagt, A übt Macht über B aus, indem A B darin hindert, das zu tun, was B möchte. Diese ersten beiden Gesichter der Macht erscheinen analytisch relevant, weil sie die Betonung auf die Handlung bzw. die unterlassene Handlung der AkteurInnen legen. Digeser (1992: 979) fügt dem hinzu, dass diese beiden Gesichter der Macht im Grunde genommen eine konfliktbehaftete bzw. konfliktlose Beziehung der AkteurInnen beschreiben und sich die selbst definierten Eigeninteressen von AkteurIn A und AkteurIn B gegenüberstehen. Er bezeichnet diese beiden Machtkonzeptionen daher als „liberal conception of power“.

Lukes (1974) fügte diesen beiden oben genannten „Gesichtern der Macht“ ein „drittes Gesicht der Macht“ hinzu, indem er darauf hinwies, dass B auch Macht ausübt, indem B etwas ausführt, das von A verlangt wird. Im Grunde genommen würde

das bedeuten, dass B etwas tut, wovon A möchte, dass B es ausführt. Es gibt also keinen Interessenkonflikt, da B das von A Gewollte freiwillig ausführt (vgl. Digeser, 1992: 979). Lukes' Machtkonzeption geht davon aus, dass Macht nicht nur dann ausgeübt wird, wenn gegen die eigenen Interessen gehandelt wird. Der/Die manipulierte B nimmt die „wahren und objektiven“ Interessen nicht mehr wahr, sondern fügt sich As Anweisungen. Lukes meint dazu: „... the first two faces are blind to a form of power in which the very desires and wants of B are manipulated“ (Lukes, 1974: 23, zitiert nach Digeser, 1992: 979). Dieses Gesicht legt sein Gewicht auf die Bildung von Wünschen (formation of desires) und Prioritäten. Allerdings muss dieses Machtkonzept als normativ bezeichnet werden, da der Policy-Analyst die Objektivität der Interessen der AkteurInnen einschätzen muss. Dieses dritte Gesicht der Macht umschreibt Digeser (1992: 979) als „radical conception of power“. All diese drei Machtkonzepte nehmen AkteurInnen und Strukturen als gegeben an.

Der Foucault'sche Machtbegriff unterscheidet sich grundlegend von den drei besprochenen Machtkonzepten. Einerseits hat er eine unterschiedliche Subjektvorstellung (oder, wenn man so will, AkteurInnenvorstellung) inne, und andererseits werden der Ort und die Ausübung von Macht anders festgelegt. Nicht die Beziehung von A und B wird auf Machtstrukturen untersucht, sondern im Gegensatz zu den anderen Machtkonzeptionen werden die Identitäten der AkteurInnen infrage gestellt. Das bedeutet, dass die AkteurInnen des politischen Feldes nicht als solche angenommen werden, sondern sie erst mit der Entstehung des politischen Feldes sichtbar werden und sich um das Feld strukturieren. Die Interessen der AkteurInnen A und B werden daher ebenfalls nicht als gegeben angenommen, sondern sind das Ergebnis der Machtausübung. In den Worten Digesers (1992: 980f.) bedeutet das: „Subjects are understood as social constructions, whose formation can be historically described.“

Macht ist überall und wird nicht an einem Ort, d. h. in einer Institution oder bei einem/einer AkteurIn festgemacht und ist daher nicht als Eigentum, sondern als Strategie aufzufassen, wie Foucault betont:

„... Macht ist nicht so sehr etwas, was jemand besitzt, sondern vielmehr etwas, was sich entfaltet; nicht so sehr das erworbene oder bewahrte ‚Privileg‘ der herrschenden Klasse, sondern vielmehr die Gesamtwirkung ihrer strategischen Positionen [...]. Andererseits richtet sich diese Macht nicht einfach als Verpflichtung oder Verbot an diejenigen, welche ‚sie nicht haben‘; sie sind ja von der Macht eingesetzt, die Macht verläuft über sie und durch sie hindurch“ (Foucault. 1994 [1975]: 38).

Foucault fragt also nicht nach der Bedeutung von Macht (was ist Macht?), auch nicht nach der Person, die Macht innehat (wer hat Macht?), noch interessiert ihn,



woher die Macht kommt. Vielmehr steht die Frage „Wie wird Macht ausgeübt?“ im Zentrum seines Interesses (vgl. Nienhüser, 2003: 37).

Strukturen und AkteurInnen werden als Teil der diskursiven Ordnung verstanden, die dem antagonistischen Kampf (Laclau/Mouffe, 1991: 105) um die *Bedeutungszuweisung* entspringen. Dieser Machtansatz widerspricht also eindeutig dem Machtanspruch des Souveräns. Macht soll nicht als Fähigkeit, etwas zu tun oder jemanden zu beherrschen, verstanden werden, da Macht im Foucault'schen Sinn nicht an AkteurInnen gebunden oder in Strukturen verhängen ist. Macht soll nicht als repressiv und negativ verstanden werden, sondern Foucault schafft es ähnlich wie Parsons (1967), eine positive Form der Macht zu beschreiben, die in „normalizing“ and „disciplining technologies“ (Sorensen/Torring, 2000: o. S.), Regeln und Normen wieder auftritt.

Die *Disziplinarmacht* (Foucault, 1994 [1975]) ist produktiv und beschreibt das, was normal ist und was nicht normal ist. Daher wird eine Erzählung, die die dominanten Ideen des Diskurses nicht verinnerlicht hat, nicht als wahr betrachtet. Die Produktion von Wahrheit erfolgt in Form der Produktion von Bedeutungen. Wie schon vormals angedeutet wurde, gehe ich davon aus, dass die Bedeutungskonstruktion hauptsächlich an die Produktion der Diskurse und Policy-Narrative gebunden ist, dass aber auch AkteurInnen daran teilhaben können, weil nicht alle Macht der Disziplinarmacht ähneln muss. Ich stelle auch nicht in Abrede, dass AkteurInnen Interessen und Anschauungen (*beliefs*) haben. Vielmehr gehe ich davon aus, dass diese vormals durch dominante bzw. hegemonische (Laclau/Mouffe, 1991) Diskurse gestaltet wurden.

#### 1.6.4 Subjekt – Objekt

Sowohl das Subjekt (d. h. in meinem Fall die Policy-Maker und nicht staatlichen AkteurInnen etc.) als auch das Objekt (internationale Waldpolitik) werden zumindest teilweise durch diskursive Praktiken bzw. durch den Kontext, in den sie eingebettet sind, bestimmt. Damit ist gemeint, dass durch die soziale Konstruktion des Policy-Problems auch der/die AkteurIn gemeinsam mit dem Problem in den Vordergrund des Interesses rückt (Shapiro/Bonheim/Heradstveit, 1988: 398 in Litfin, 1994: 37). Foucault selbst geht davon aus, dass nur Diskurse die Subjekte erschaffen können. So versteht er, wie Habermas, die Wahrheit als basierend auf diskursiven Konventionen. Allerdings inkludiert er hier neben den Objekten und den Beziehungen der Objekte auch die *wissenden Subjekte* („knowing subject“) selbst. Foucault meint, im Gegensatz zur Kritischen Theorie (siehe z. B. Habermas), dass die Subjekte selbst Kreationen der vorherrschenden diskursiven Formationen sind. Er geht also über die Kommunikationsanalyse und die Linguistik hinaus und zeigt, wie die Diskurse in den sozialen

Prozessen verankert sind. Die Kritische Theorie hingegen untersucht, wie Subjekte ihre Welt konstruieren. Sie bleibt fokussiert auf die Subjekte, die diskursive Aussagen treffen. Fischer fasst die Besonderheit des Foucault'schen Ansatzes für die Sozialwissenschaften zusammen:

“Especially important for social science is Foucault's *constitutive* view of discourse, which understands discourse to actively construct society along various dimensions – including the objects of knowledge, social subjects, forms of self, social relationships, and perceptual frameworks. In this work he delineates the interdependencies of the discursive practices of a society and its institutions” (Fischer, 2003 : 38).

Genauso wie Litfin (1994), Dryzek (1997) und Hajer (1995) geht die vorliegende Arbeit nicht davon aus, dass nur der Diskurs die AkteurInnen bildet. Machtvolle AkteurInnen können sehr wohl auch auf die Ebene des Diskurses eingreifen. AkteurInnen – das kann eine Organisation oder z. B. eine Einzelperson sein – sind versucht, die Reproduktion ihrer diskursiven Positionen mittels Policy-Narrativen zu sichern. AkteurInnen sind verleitet, im diskursiven Kampf nicht nur andere davon zu überzeugen, dass ihr Realitätsverständnis korrekt ist, sondern sie möchten, dass diese ihre Position als die einzig legitime einnehmen. Hajer (1995: 54) nennt dies „argumentative interaction“, und er fügt damit der Foucault'schen Diskurstheorie einen Aspekt hinzu, der die AkteurInnen nicht als „Gefangene im Diskurs“ zeichnet, sondern sie vielmehr zu aktiven KontrahentInnen im diskursiven Kampf um die Vorherrschaft werden lässt. Dies widerspricht Foucaults Verständnis (Foucault, 1980), der den Diskurs selbst als Ausübung von Macht sieht.

### *1.6.5 Diskursive Hegemonie und Diskurswandel*

Es ist die Aufgabe der Diskursanalyse, herauszufinden, warum spezielle Diskurse die Beziehungen der Bedeutungszuweisungen („relations of meaning“) transformieren können oder, anders ausgedrückt, warum Diskurse hegemonial (Laclau/Mouffe, 1991) werden, während andere marginalisiert bleiben. Damit ist gemeint, dass Diskurse – die als „systems of meaning“ definiert wurden – durch die Änderungen der Bedeutungen der Objekte (z. B. vom gesunden Wald zum sterbenden Wald) Macht ausüben.

Wie wird nun ein Diskurs hegemonisch, und wie setzt er sich gegenüber einem anderen durch? Dies ist die Frage, der Laclau und Mouffe (1985) nachgegangen sind. Sie argumentieren, dass eine spezifische Ansammlung von Knotenpunkten in einem diskursiven Feld errichtet werden muss, damit ein Diskurs den anderen dominiert.

Im Grunde genommen bedeutet dies, dass der Diskurs erst dann erfolgreich ist, wenn die damit verbundenen Konzepte und Definitionen so erfolgreich waren, dass sie eine spezifische Bedeutung fixiert haben, die innerhalb eines weiten Spektrums der sozialen und politischen Themen, Situationen, AkteurInnen und Objekte wieder auftaucht und verwendet wird (vgl. Fischer, 2003: 80).

Foucault (1981) hingegen ist der Meinung, dass Diskurse sich gegenseitig begrenzen und daher einander ausschließen. Diskurswandel kann infolgedessen mit dem *Paradigmenwechsel* von Kuhn (1976) verglichen werden: Erstens geht dem Paradigmenwechsel genauso wenig eine logische Auslese voraus, da es sich nicht um eine rationale Wahl handelt. Zweitens führen eine Mehrzahl an Faktoren und nicht Einzelfälle zu einer Krise, die in einen Wandel mündet. Diese Faktoren gelten für einen Diskurswechsel ebenso. Im Unterschied zu Kuhn, der davon ausgeht, dass Geltungsverschiebungen der Paradigmata die Kontinuität bzw. Diskontinuität von Begriffen verändern, sieht Foucault das System diskursiver Praktiken als autonom und regelgeleitet an (Dreyfus/Rabinow, 1994: 95). Die Diskurse selbst sind niemals fixiert oder als geschlossenes Regelsystem zu betrachten. Die Entfaltung der Machtverhältnisse steht in enger Verbindung mit der Wissensproduktion, wie ich schon vorhin ausgeführt habe. Foucault geht davon aus, dass die diskursive Konstruktion neben der Schaffung des sozialen Subjektes auch die Erzeugung von Wissen beeinflusst. Damit lässt sich dann die Funktion des Diskurswechsels näher erklären (Fischer, 2003: 38).

Fraser (1989: 164 in Fischer, 2003) meint hierzu, dass diese Diskurspolitik im Sinne eines „Kampfes der Diskurse“ verstanden wird und nicht im Sinne eines Disputs über substanzielle Fragen. Der/Die WissenschaftlerIn steht folglich vor der Aufgabe, zu klären, welche Interpretationen als maßgebend angenommen werden, und muss den Grund für dieses Phänomen erläutern. Das bedeutet auch, zu veranschaulichen, ob nun eine dominante politische Gruppe dadurch bevorzugt wird oder nicht. Die soziale und institutionelle Logik, die diesem Prozess unterliegt, muss folglich genau betrachtet werden. Fischer (2003: 80) spricht in diesem Kontext davon, dass die diskursiven Ressourcen, die in einer sozialen Situation entstehen, analysiert werden sollen. Seiner Meinung nach inkludieren diese unter anderem verwendete Idiome und Vokabular genauso, wie die Rahmenbedingungen der Argumentation (d. h. Orte und welche AkteurInnen involviert oder nicht involviert sind), narrative Zugänge und Konventionen, die die Konstruktion von Geschichten ermöglichen und deren Erzählung zulassen, in die Analyse mit einbezogen werden müssen. Hinsichtlich dessen lässt sich zusammenfassen, dass *Public Policy* durch Sprache konstruiert wird. In Fischers Worten ausgedrückt heißt das:

“Given that the languages of politics inscribe the meanings of a policy problem, public policy is not only expressed in words, it is literally constructed through the language(s) in which it is described” (Fischer, 2003: 43).

Abschließend soll hier betont werden, dass die Diskursanalyse im Gegensatz zu Ansätzen, die Ideen in den Mittelpunkt ihres Erkenntnisinteresses stellen, das Medium der Sprache als bedeutungsbildend ansieht. Aufgrund der Produktion von Bedeutungen, die mit der Wissensproduktion verbunden ist, werden die Ideen konstruiert und in Form von Policy-Narrativen weitergegeben. Policy-Narrative wiederum stellen eine spezielle Form im Diskurs da. Die Aufgabe der Diskursanalyse ist es folglich, herauszufinden, warum innerhalb des diskursiven Feldes gewisse politische Narrative an Diskurse anschließen, während andere bedeutungslos bleiben und als falsch konstruiert erscheinen. Sprache und Diskurs haben eine wichtige Rolle in der Strukturierung von sozialen Aktionen inne (vgl. Fischer, 2003: 41). Diskursanalysten betonen daher, dass die Art der Argumentationen in Policy-Beratungen bzw. in Entscheidungsfindungsprozessen durch Sprache gestaltet wird, die den jeweiligen rechtlichen, wissenschaftlichen, umweltbezogenen Diskursen innewohnt. Daraus folgere ich gemeinsam mit Fischer und Forester (1993: 1): „Language does not simply offer a mirror or picture of the world, but instead profoundly shapes our view in the first place.“

## 1.7 „WALD“ IST NICHT GLOBAL – KAPITELÜBERSICHT

Das vorliegende Buch setzt sich aus weiteren sechs Abschnitten zusammen, die wie folgt aufgeschlüsselt werden:

Im 2. Abschnitt wird ein historischer Überblick über die walddpolitischen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen gegeben. Hier wird der Verhandlungsweg über die Frage nach einem international rechtlich verbindlichen Instrument nachgezeichnet, dies dient als Exkurs. Eine diskursanalytische Sichtweise wird hierbei noch nicht eingenommen.

Im anschließenden 3. Abschnitt wird betont, dass die Politik der natürlichen Ressourcen im Kontext ihrer sozialen Konstruktion wahrgenommen werden muss. Es wird daher gezeigt, dass vorherrschende Umweltdiskurse ein unterschiedliches Problem- und Lösungsverständnis der vielerorts proklamierten „Umweltkrise“ (Prittwitz, 1990) mit sich führen. Es wird ausführlich dargelegt, wie das Umweltverständnis sich in den letzten vierzig Jahren verändert hat. Die Umweltdiskurse „Grenzen des Wachstums“, „nachhaltige Entwicklung“ und „Ökologische Modernisierung“ und

der dadurch verursachte Policy-Wandel haben die Politik der natürlichen Ressourcen innerhalb der Vereinten Nationen (aber natürlich auch außerhalb) einen kräftigen Impuls erfahren lassen. Es wird weiters gezeigt, dass sich infolgedessen unterschiedliche diskursive Praktiken durchsetzten, die dann in derselben Weise auch mit der internationalen Waldpolitik zu tun haben. Von einem theoretischen Standpunkt aus gesehen wird in diesem Kapitel argumentiert, dass wir infolge von Bildern agieren, die wir uns von der Wirklichkeit machen.

Der 4. Abschnitt gibt darüber Auskunft, wie bzw. warum der Wald von einer nationalen zu einer internationalen Angelegenheit wurde. Es wird erörtert, wie dem Wald eine neue Bedeutung zugewiesen wurde: Der Tropenwaldaktionsplan der Food and Agricultural Organisation (FAO), das neue internationale Rohstoffabkommen der internationalen Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organization, ITTO), eine Gesetzesvorlage der österreichischen Bundesregierung, Kampagnen von internationalen und nationalen NROs, das Treffen der G7 in Houston und neue wissenschaftliche Erkenntnisse trugen dazu bei, das Thema Wald im internationalen Bereich zu definieren und ihm folglich auf globaler Ebene neue Funktionen zuzuweisen. Es wird in diesem Kapitel behauptet, dass der Wald nur als „Tropenwald“ verstanden wurde und dass folglich diese Problemdefinition und auch die Problemlösung, die von den Umweltdiskursen inspiriert war, andere Waldtypen (z. B. boreale oder temperierte Wälder) ausschloss. Dabei wird gezeigt, wie diese Problemdefinition mit der Verabschiedung eines internationalen Instruments verbunden war.

Im 5. Abschnitt wird die internationale Entwicklung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung anhand einer Reihe von spezifisch ausgewählten Ereignissen rekonstruiert. Es wird gezeigt, wie die Verabschiedung von Waldprinzipien in UNCED, regionale Prozesse zum Schutz der Wälder, Aktivitäten der NROs, internationale Workshops, Treffen im Rahmen des zwischenstaatlichen Panels bzw. Waldforums IPF/IFF sowie nationale Waldprogramme und Verhandlungen im Rahmen der Konvention für biologische Vielfalt zur Neudefinition beitrugen. Es wird argumentiert, dass der Wald global *neu* definiert wurde, nachdem der Schutz des Tropenwaldes nun in den Hintergrund gerückt ist. Diese Neudefinition umschließt nun alle Waldarten. Im Unterschied zum Abschnitt 4, in dem gezeigt wurde, dass die globale Problemlösung sich rund um den Schutzgedanken des Tropenwaldes entwickelte, muss in der zweiten Entwicklungsphase globaler Waldpolitik dieser dem Managementgedanken weichen. Das Problem der Entwaldung wird folglich nicht mehr durch den Schutz oder auch die Kontrolle in den Griff zu bekommen sein, sondern das Management der natürlichen Ressourcen (d. h. des Waldes) rückt in das Zentrum des Interesses. Managementaspekte in Form der Feststellung, Beglaubigung und Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung treten somit in den Vordergrund.

Der 6. Abschnitt begibt sich auf die Spur der narrativen Textur der zuvor analysierten Narrative. Die Verbindungslinien zwischen den Policy-Narrativen (Tropenwaldnarrativ, Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ) und den in der Gesellschaft inhärenten politischen und moralischen Geschichten, die mit dem globalen Walddialog um eine Waldkonvention in Verbindung stehen, werden aufgezeigt. Nur so ist es möglich, Politikwandel in einem Nicht-Entscheidungsfindungsprozess offenzulegen; dadurch kann erklärt werden, warum Akteure ihre Policy-Positionen verändern.

Im letzten Abschnitt wird das Argument zusammengefasst und werden kurze Schlussfolgerungen gezogen.

Im Anhang zu dieser Arbeit ist auch der methodologische Teil zu finden. Die Analyse folgt größtenteils Dvora Yanow, die sich auf Dunn (Dunn, 1981: 3 in Yanow, 1996: 15) bezieht. Sie meint, dass die Policy-Analyse mehr einen *Erkundigungsprozess* darstellt, der versucht, Fragen zu stellen, und weniger eine Ansammlung der richtigen Techniken und verwendeten Werkzeuge, die so gestaltet sind, dass sie die richtigen Antworten liefern. Ihrer Meinung nach beginnt dieser „richtige Ansatz“ mit der Annahme, eine korrekte Problemvorstellung zu besitzen. Der „Erkundigungsansatz“, sie nennt ihn „inquiry approach“ (Yanow, 1996: 15), problematisiert hingegen die Definition des Problems. Im Zuge des methodologischen Pluralismus (Feyerabend, 1977) werden in diesem Buch unterschiedliche qualitative Methoden (Dokumentenanalyse, teilnehmende Beobachtung, Identifikation von InformantInnen im Feld, Interview) zum Einsatz gebracht. Im methodologischen Kapitel wird beschrieben, wie die Dokumente analysiert und interpretiert wurden und welche Art der ExpertInnengespräche für diese Arbeit geführt wurde. Die unterschiedlichen Fragetechniken werden mit den verwendeten Fragen in direkte Beziehung gesetzt.

## 2. Abschnitt

# EXKURS : Die Konventionsgeschichte – Stationen einer Verhandlung

### 2.1 EINLEITUNG

In diesem Abschnitt möchte ich die Aufmerksamkeit des Lesers/der Leserin auf die Stationen der Verhandlungen zur Verrechtlichung des Politikfeldes der Waldpolitik lenken. Der kurze historische Abriss über die tatsächlichen Geschehnisse soll als Zwischenspiel dienen, das detaillierte Informationen über den Verhandlungsverlauf liefert. Die Frage nach einem international rechtlich verbindlichen Instrument für Wälder überschattete diese Verhandlungen, da bis dato keine Einigung über so ein Instrumentarium erzielt wurde.

Die diskursanalytische Sichtweise wird folglich hier nicht zutage treten. Der/Die LeserIn kann dieses Kapitel bei Bedarf auch überspringen, um direkt in die diskursanalytische Sichtweise einzutauchen.

### 2.2 DAS JAHR 1990

Das Thema einer rechtlichen Regelung für Wälder wurde erstmals im Jänner 1990 bei einem Workshop<sup>21</sup> über die Forstwirtschaft in den Tropen angesprochen. Die Entwicklung eines Protokolls zur Forstwirtschaft im Kontext der Klimakonvention, das die Energieversorgung und den -verbrauch behandelt, wurde so thematisiert:

“The Workshop recommended that the IPCC support the development of a forestry protocol in the context of a climate convention process that also addressed energy supply and use. The Workshop concluded that the specific elements of such a protocol are a matter for international negotiations. These elements may include: fundamental research, tropical forest planning, measures to use, protect, and reforest, international trade, financial assistance, and the advantages and disadvantages of national and international targets. The objective should be to present more concrete proposals on

---

<sup>21</sup> Treffen des zwischenstaatlichen Panels für Klimawandel (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC).

the occasion of the UN Conference on Environment and Development, to be held in 1992" (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2005 [1991]).

Aus dem Textauszug wird ersichtlich, dass das Protokoll nicht für alle Wälder gedacht war, sondern Tropenwälder im Vordergrund des Interesses standen. Maßnahmen zum Nutzen und Schutz der Wälder sollten neben anderem, z. B. Forschung, Handel, finanzieller Unterstützung, in solch einem Protokoll angesprochen werden. Das Management der Ressource wurde allerdings noch mit keinem Wort erwähnt.

Auf dem sechzehnten G7-Gipfel in Houston im Juli 1990 wurde die Idee einer „international geltenden Waldkonvention oder eines Abkommens“ zum ersten Mal vom amerikanischen Vorsitz (Bush Senior Administration) auf die internationale Agenda gesetzt (International Herald Tribune, 12. 7. 1990). Ein intensives Lobbying vonseiten der Nichtregierungsorganisationen (NRO) hatte dazu geführt. Die Idee für eine Waldkonvention selbst stammt ursprünglich aus dem im Juli 1990 veröffentlichten *Ullsten-Report*. Dieser Bericht war von der FAO in Auftrag gegeben worden, um den Erfolg ihres Tropenwaldaktionsplans zu überprüfen (vgl. Maini, 1991: 3f.).

Die Houston-Deklaration spricht im Artikel 66 zuvorderst die Zerstörung der Tropenwälder an und bestätigt die Bereitschaft der „entwickelten“ Staaten zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Ein globales Instrument für Wälder wird schließlich in Artikel 67 angesprochen. So heißt es in der ökonomischen Deklaration der G7-Staaten:

“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” (G7-Summit 2005 [1990]: paragraph 67).

Obwohl ein globales Instrument verlangt wird, geht aus dem Abschnitt nicht hervor, dass temperierte oder boreale Wälder der nördlichen Hemisphäre gleichermaßen gemeint sind; zumindest wird in der Problembeschreibung nur hervorgehoben, dass man der Entwaldung des Tropenwaldes entgegenwirken will. Erst im Paragraph 68 liest man über die Zerstörung von ökologisch sensiblen Gebieten und den Verlust von temperierten und tropischen Wäldern. Dieser Trend soll aufgehalten werden, indem die Verwüstung gestoppt werden soll, Projekte zum Schutz der biologischen Vielfalt erweitert werden sollen, die Antarktis geschützt werden soll und Entwicklungsländer in ihren umweltpolitischen Bemühungen unterstützt werden sollen



(G7-Summit 2005 [1990]: Art. 68). Die G7-Staaten<sup>22</sup> (Japan, Vereinigte Staaten von Amerika, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Kanada und die Europäische Gemeinschaft) einigten sich darauf, die Verhandlungen über eine Konvention oder ein Abkommen so schnell wie möglich zu beginnen und spätestens Ende 1992 abzuschließen.

Parallel dazu fing die FAO bereits Ende Juli bzw. Anfang August 1990 damit an, mögliche Kooperationspartner für die Idee einer Konvention für Wälder zu gewinnen. Dabei kontaktierte sie unter anderem die IUCN, den Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung Maurice Strong, UNEP (vgl. FAO-Briefe vom 31. 7. 1990), die Weltbank, UNESCO, WMO und UNEP (vgl. FAO-Briefe vom 6. 8. 1990). Während IUCN<sup>23</sup>, das UNCED-Sekretariat<sup>24</sup>, UNEP<sup>25</sup> und UNESCO<sup>26</sup> der FAO ihre uneingeschränkte Unterstützung zusicherten, drückten sich die übrigen Organisationen vorsichtig aus. UNEP<sup>27</sup> wies auf die mögliche Verhandlung eines Protokolls zu Wäldern und Klima bzw. der Einbeziehung von biodiversitätsbezogenen Elementen hin. Die Weltbank<sup>28</sup> hingegen legte klar dar, dass ihre Intentionen mit Bezug auf eine eigene Waldbewirtschaftungspolitik (Worldbank's forestry policy) und der Vorschlag für eine globale Umweltfazilität (GEF – Global Environmental Facility) es ihr nicht ermöglichten, Verhandlungen für eine Konvention zum damaligen Zeitpunkt zu begrüßen. Die WMO<sup>29</sup> schließlich nahm Bezug auf unterschiedliche Vorschläge zu Zusatzprotokollen, im Besonderen auf ein vorgeschlagenes Forstwirtschaft-Klima-Protokoll, und strich die Wichtigkeit der Komplementarität mit einer geplanten Konvention zum Schutz und zur Entwicklung von Wäldern hervor.

---

22 Für Japan nahmen der damalige Premierminister Toshiki Kaifu, für die USA der Präsident George Bush senior, für UK die Premierministerin Margaret Thatcher, für Frankreich der Präsident François Mitterrand, für Deutschland der Bundeskanzler Helmut Kohl, für Italien der Präsident des Ministerates Giulio Andreotti, für Kanada der Premierminister Brian Mulroney und für die Europäischen Gemeinschaften der Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors daran teil.

23 Brief vom 28. August 1990 von Martin Holgate (IUCN) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

24 Brief vom 18. August 1990 von Maurice Strong (UNCED Sekretariat) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

25 Brief vom 15. 11. 1990 von William Draper III an Dr. Edouard Saouma (FAO).

26 Brief vom 12. 9. 1990 von Federcio Mayor (UNESCO) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

27 Brief vom 21. 9. 1990 von Reubem Olemba (UNEP) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

28 Brief vom 11. 9. 1990 von Barber Conable (World Bank) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

29 Brief vom 12. .9 1990 von G. Obasi (WMO) an Dr. Edouard Saouma (FAO).

### 2.3 VORBEREITUNGSSITZUNGEN FÜR DEN WELTUMWELTGIPFEL

Neben den Aktivitäten der FAO wurde das Thema einer globalen Konvention für Wälder kurz nach dem G7-Gipfel in Nairobi bei der 1. Vorbereitungssitzung, der 1. PrepCom, für die Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) im August 1990 erneut aufgenommen. In diesem Treffen schlug die japanische Delegation im August 1990 eine *globale Charta für Wälder* vor (Maini 1990). Kanada unterstützte grundsätzlich Japans Vorschlag. Allerdings ist aus der Aussage der kanadischen Delegation ersichtlich, dass die Verhandlungen um eine Waldkonvention einem zweistufigen Verfahren folgen könnten. Ein rechtlich verbindliches Instrument könnte folglich nach der Einigung auf gemeinsame Prinzipien bzw. einen Verhaltenskodex verhandelt werden:

“... initially a global forest convention would not have to take the form of a binding legal instrument. Given the current gaps in our shared knowledge base and our international institutions dealing with forests on a global basis, we believe it may be impractical to attempt to negotiate a binding legal instrument from the outset. Instead, we believe we should aim for an agreed set of principles or codes of conduct concerning forests, which could at a subsequent stage provide the basis for negotiating binding international legal instruments” (Canadian Delegation, UNCED Nairobi PrepCom, 1990).

In diesem Treffen wurde vom UNCED-Sekretariat mehr Information zur Frage der Wälder eingefordert.

Maini (1990) führt in seinem Reisebericht aus, dass sowohl im Rahmen der Verhandlungen über eine Konvention für biologische Vielfalt als auch im Rahmen jener über eine Klimakonvention gesonderte Waldprotokolle vorgeschlagen wurden. Die Entwaldung der Tropen wurde als Ursache der Erhöhung der Treibhausgaskonzentration angesehen, und massive Wiederbewaldungsaktivitäten wurden als Beitrag zur Erhöhung des Biodiversitätsreservoirs betrachtet. Auch hier stand nur der Tropenwald im Mittelpunkt des Interesses.

Maini<sup>30</sup> (1990) legt dar, dass sich die kanadische Delegation mit den Vertretern der G7-Staaten und mit Australien, Neuseeland, einigen europäischen Ländern und Indonesien getroffen hatte, um die Frage des rechtlichen Instruments zu diskutieren. Kanada erläuterte in jenem Treffen, dass ein Bezug zu Wäldern im Rahmen der

---

<sup>30</sup> Jagmohan Maini wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt als Leiter des zwischenstaatlichen Panels für Wälder (IPF) bestimmt. Er war davor für kanadische Forstpolitik zuständig.

vorgeschlagenen Biodiversitätskonvention bzw. der Klimakonvention genauso ungenügend sei. In Mainis Worten hieß das:

“[...] it would give the impression to the third world countries that we should ‘lock up’ forests as a carbon bank and a gene bank, and these initiatives neither recognize the very legitimate use of forests for environmentally sustainable economic development, nor measures to protect their environmental role (watersheds-soil protection; hydrological, oxygen, nitrogen cycles etc.)” (Maini, 1990).

Mainis (1990) damaligen Einschätzungen zufolge unterstützten eine große Anzahl der Industriestaaten die Idee der Weltwaldkonvention, solange diese nicht die bereits begonnenen Verhandlungen zur Klimakonvention und Biodiversitätskonvention verzögerte. Entwicklungsländer hingegen würden ihr nur unter der Bedingung zustimmen, dass sie umweltfreundlich und ökonomisch ausgeglichen wäre. Weitere Problembereiche betrafen seiner Ansicht nach Fragen nach der Finanzierung, den Technologien, der leitenden Organisation (Lead agency) und der Gestaltung der Beziehung zwischen der Klima- und der Biodiversitätskonvention.

Schon Ende September 1990 (24.–28. 9. 1990) tagte in Rom das Komitee für Wälder im Rahmen der FAO (COFO – Committee on Forestry). Das Thema einer globalen Waldkonvention wurde unter dem Titel „Wälder und Umwelt“ aufgegriffen. Relativ viele Länder unterstützten die Idee einer globalen Konvention, während Brasilien, Malaysia und Indien hingegen ihre Skepsis bereits hier offen ausdrückten (FAO 1990). In der brasilianischen Erklärung wird kritisiert, dass der von der FAO vorgelegte Bericht sich hauptsächlich den Ursachen und den daraus resultierenden umweltbezogenen Konsequenzen der Entwaldung in den Tropen widmet, während Entwaldung und Degradierungserscheinungen, wie sie in Industriestaaten vorkommen, nur geringe Aufmerksamkeit erfahren.

“It [...] deals extensively with the causes and environmental consequences of deforestation in the tropics. [...] it pays little attention to the serious problems of deforestation and forest degradation in the developed countries” (Brazilian Delegation, 10th COFO, 1990).

Weiters erklärte der brasilianische Vertreter, dass eine globale Waldkonvention sich mit allen Waldökosystemen beschäftigen müsse. Neben den Tropenwäldern seien temperierte und boreale Wälder ebenfalls schlechten Managementpraktiken, Luftverschmutzung und dem *sauren Regen* ausgesetzt.

Im Unterschied zu Brasilien stellte Malaysia in seinem damaligen Statement klar, dass keine globale Waldkonvention von seiner Seite erwünscht war:

“... We should resist the temptation of having a new legal instrument in the field of forestry. Any legally binding instruments such as the proposed global forest convention or agreement should not be concluded in haste without taking into consideration their implications on developing countries. At the same time, we must understand fully the interlinkages among the various efforts underway, be it on climate change; the conservation and preservation of biodiversity and environmentally sound management of biotechnology. There should be greater interaction and dialogue before we rush into meeting deadlines” (Malaysian Delegation, 10<sup>th</sup> COFO, 1990).

Wald wird als ein im Zentrum von unterschiedlichen Anforderungen stehendes Objekt verstanden. Klimawandel, der Schutz der Biodiversität und das Management von Biotechnologien werden hier als einige den Wald betreffende Aspekte angeführt.

Im November desselben Jahres versuchten sich die USA vermehrt in das Gespräch um eine Waldkonvention einzubringen. So kontaktierte Ende November 1990 die *United States Environmental Protection Agency*<sup>31</sup> den kanadischen Umweltminister. Es handelte sich um die Frage des Beginns für Verhandlungen für ein globales Waldabkommen. In dem Brief wird betont, dass ein solches Abkommen neben den Tropenwäldern auch temperierte Wälder umschließen müsse und dass ein umfassender Ansatz, der alle Interessen abdeckt bzw. Bedenken ausräumt, gewählt werden solle:

“Forest issues should be addressed comprehensively, extending both temperate and tropical forests and covering the full range of interests and concerns including: sustainable forestry, protection of biological diversity, climate change, trade in forest products, and so on” (United States Environmental Protection Agency, Washington 1990).

Im März bzw. April 1991 einigte man sich in der 2. Sitzung der PrepCom, einen globalen Konsens zum Schutz, zum Management und zur Entwicklung von Wäldern zu suchen. Deutschland strich in diesem Zusammenhang hervor, dass die Öffentlichkeit auf den Wert der Wälder für die fortschreitende weltweite Entwicklung aufmerksam gemacht werden müsse und der Schutz und die Zunahme der Wälder ein oberstes Ziel darstellen sollten:

---

31 Brief vom 21. 11. 1990 von William Reilly (US Environmental Protection Agency) an Robert de Cotret (kanadischer Umweltminister).

“People all over the world must become more aware of the value of our forests to the earth’s continuing development and take suitable steps to preserve and increase them. For widely differing reasons, their existence in many regions is threatened. Forest depletion is particularly alarming in Africa, Asia and Latin America. Their remaining tropical forests are the habitat of most of the world’s plant and animal species” (German Delegation, 1991).

Der Schutz der Wälder stand eindeutig im Vordergrund. Die deutsche Delegation spricht im Zusammenhang mit einem rechtlichen Instrument für Wälder auch Folgendes an:

“Effective global forest protection also requires [...] comprehensive provisions to ensure sustainable management of the forests and the preservation of forest areas as the habitat of indigenous peoples which should be incorporated in a forest convention” (German Delegation, 1991).

Am nächsten Gipfel der G7-Länder, der im Juli 1991 in London stattfand, bekräftigten die teilnehmenden Staaten abermals ihr Engagement für die Verabschiedung von Prinzipien für das Management, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung aller Waldtypen. Diese sollte ihres Erachtens zu einer Rahmenkonvention überleiten, die für Entwicklungsländer, in denen Tropenwälder beheimatet sind, annehmbar sein sollte. Im Absatz 54 wurde nochmals der Sorge um die Zerstörung der Tropenwälder Ausdruck verliehen:

„51. b) agreement on principles for the management, conservation and sustainable development of all types of forest, leading to a framework convention. This should be in a form both acceptable to the developing countries where tropical forests grow and consistent with the objective of a global forest convention or agreement which we set at Houston.

54. We remain concerned about the destruction of tropical forests. We welcome the progress made in developing the pilot programme for the conservation of the Brazilian tropical forest, which has been prepared by the Government of Brazil in consultation with the World Bank and the European Commission, in response to the offer of co-operation extended following the Houston Summit“ (Final Communiqué London G7-Summit 17. Juli 1991, 2004).

In der 3. Sitzung der PrepCom, im August 1991, wurde die Frage der Konvention erneut thematisiert. Entwicklungsstaaten und Industriestaaten stellten unterschied-

liche Anforderungen an ein globales Instrument: Während die malaysische Delegation den Industriestaaten vorwarf, ihre Wälder bereits zerstört zu haben und sich der Verantwortung gegenüber den Entwicklungsstaaten entziehen zu wollen, aber stattdessen ein globales Instrument zu verlangen, versuchte die Gruppe der G77 (Ghana) das Thema Forstwirtschaft im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik bzw. des Rechts auf Entwicklung zu positionieren:

“The matter was complicated as those who pushed for a legal instrument represented a significant portion of developed countries who had not only destroyed their forests in the past but were seen as negative on two particular fronts namely:

- (i) In their response to the developmental need of the developing countries; and
- (ii) Attempt at deflecting their responsibility for the environmental degradation caused, both in current and historical terms” (Malaysian Delegation, 1990).

“The subject of forestry is related to the entire gamut of environmental and development issues including the right to development” (Group of G77, vertreten durch Ghana, 1991a).

Die malaysische Delegation erläuterte in ihrer Rede, dass die Entwaldung in Entwicklungsländern in Verbindung mit Armut und dem demografischen Druck, dem diese Länder ausgesetzt sind, zu verstehen sei. Entwickelte Staaten müssten dem Problem durch Aufforstung und Wiederbewaldungsaktivitäten entgegenwirken (Malaysian Delegation, August 1990). Die malaysische Delegation äußerte außerdem den Wunsch, die Verhandlungen zum Thema Wälder auch nach der Rio-Konferenz weiterzuführen. Sie verwiesen dabei auf die Möglichkeit der Errichtung eines „international negotiation committee“ (INC) für Wälder.

Die Gruppe der G77 (Ghana) zeigte auf, dass der Schutz und die nachhaltige Entwicklung aller Waldtypen nur durch einen Wandel des unnachhaltigen Produktions- und Konsumverhaltens der Industriestaaten, der Verringerung der Armut bzw. der Schaffung von Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern möglich ist (Group of G77, 1991a).

Die USA hingegen sah als Ziel der internationalen Kooperation die Verbesserung des Ressourcenmanagements an:

“Countries should be encouraged to realize their shared forestry goals through cooperative international arrangements. Such arrangements to improve forest resource management could include provision of education and training, research and monitoring, forest management planning expertise and financial and technical assistance” (United States, 1991).

Die kanadische Delegation stellte klar, dass sich die internationale Gemeinschaft für den Schutz der Wälder besser einsetzen muss:

“We would like to propose a possible approach to setting global goals on forests which is based on respect for national sovereignty, while recognizing that the international community as whole needs to do a better job of protecting our forest resources” (Canadian Delegation, 1991a).

Sie schlug daher verschiedene Ziele vor, die letztlich in die Agenda 21 aufgenommen werden sollten: „total forest cover, permanent forest cover, protected natural forests“ (Canadian Delegation, 1991a). Die Kategorie „total forest cover“ sollte sich auf alle Wälder beziehen, egal ob es sich dabei um natürliche oder gepflanzte Wälder handelt. Die Kategorie „permanent forest cover“ sollte jene Gebiete umschließen, die infolge der nationalen Landnutzungsplanung als Waldland ausgewiesen sind. Die Kategorie „protected natural forests“ sollte alle natürlichen Wälder umfassen, die gegen die kommerzielle Ausbeutung aus Gründen der biologischen Vielfalt geschützt werden sollen. Globale Waldbewertungsprogramme sollten dies noch ergänzen. Der Schutzaspekt stand hier folglich weiterhin im Mittelpunkt.

Die kanadische Delegation strich in einem weiteren Statement hervor, dass im Zuge der globalen Verantwortlichkeiten das Hauptaugenmerk auf den Schutz und die Erhaltung der Vollständigkeit des Ökosystems gelegt werden sollte:

“Forest policies that protect and maintain ecosystem integrity also strengthen the role of forests in the stabilization and improvement of the global environment and should be developed and implemented” (Canadian Delegation, 1991b).

Die Gruppe der G77 (Ghana) widersetzte sich dem Vorschlag Kanadas, den Schutzaspekt hervorzukehren. Sie legte sehr deutlich dar, dass Wälder nicht als „Global Commons“ zu sehen sind, wie dies von Industriestaaten gerne vertreten wurde, und dass weiters unter dem Begriff „Wälder“ mehr als nur Tropenwälder gemeint sind. In ihren Worten bedeutete dies:

“... the developed countries circles that emphasizes forests as a global public good. Of course, in this context they understand ‘forests’ to mean tropical forests. [...] with regards to targets [...] When the International Development Strategy for the Forth United Nations Development Decade was being negotiated, we heard passionate arguments against the appropriateness of establishing targets by which performance of the commitments made would be measured. Yet in the discussions on proposals on

forests, we are urged to establish targets complete with monitoring mechanisms. The double standard is hardly acceptable" (Group of G77, 1991b).

Wälder wurden nicht nur als Einkommensmöglichkeit für Entwicklungsländer dargestellt. Die Gruppe G77 wies auf die Abhängigkeit ganzer Gemeinschaften von Wäldern hin. Aus diesem Grund rief sie Industriestaaten dazu auf, eine größere Verantwortung für die Entwaldung zu übernehmen, die sowohl in deren als auch in den Entwicklungsländern passierte. Sie forderte sie zur Bereitstellung von finanziellen Mitteln und Technologien für die Entwicklungsländer auf, um den Schutz und ein nachhaltiges Management der Wälder zu ermöglichen (Group of G77, 1991b).

Die Europäische Union sprach in ihrem Statement von dem Ziel, natürliche, d. h. ursprüngliche Wälder zu erhalten, Wiederbewaldung, Aufforstung, umweltgerechte Raumplanung und nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern. Diese Ziele wurden allerdings in einem Atemzug mit ihrem Regenwaldprogramm (Amazonian rainforest programme) angeführt (Presidency of the European Communities 1991).

In der 4. Sitzung der PrepCom, die vom 2. März bis zum 5. April 1992 in New York tagte, gehörten die Verhandlungen der „Waldprinzipien“, die damals als Vorläufer einer möglichen Waldkonvention gehandelt wurden, zu den schwierigsten Verhandlungsthemen. Sie waren von einer tiefen Spaltung zwischen Nord und Süd gekennzeichnet. Vor allem Themen wie die nationale Souveränität der natürlichen Ressourcen, das Recht auf Entwicklung, globale versus nationale Interessen und Handelsfragen waren umstritten (Earth Negotiation Bulletin, 1992a und 1992b). Der Bezug zu einer internationalen Waldkonvention wurde von dem malaysischen Vorsitz der Gruppe G77 immer ausdrücklich abgelehnt (Earth Negotiation Bulletin, 1992c).

#### 2.4 RIO 1992

In den vorbereitenden vier PrepComs für die internationale Konferenz der Vereinten Nationen zum Thema Umwelt und Entwicklung, die im August 1990 in Nairobi begannen, war die Tropenwaldproblematik selbst noch das vorherrschende Thema:

“... the debate over tropical rainforests that kept growing in importance throughout the preparatory phase, and influenced national positions on the forest issue as well as trade, climate change, and agriculture” (Schally, 1994: 128).

Dies sollte sich auch in Rio nicht ändern. Ein amerikanischer Teilnehmer beurteilt die Lage im Juni 1992 in Rio folgendermaßen:



“... going into UNCED the issue of forest, was an issue of a tropical deforestation. This is how the political issue was described” (Interview, Int. 3, 2000).

Ein weiterer Hauptverhandler fügt dem hinzu:

“At UNCED the atmosphere was one very much of confrontation, you say two camps, but different camps [...] but the dividing line at UNCED was very much a sort of North – South divide with particularly the tropical countries feeling that they were being sounded up. Everybody was concerned about tropical deforestation. To the point, weight became to them a question of sovereignty” (Interview, Int. 5, 2000).

Die Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen stand demnach im Vordergrund der Debatte. Dies zeigt sich auch in der offensichtlich negativen Reaktion der malaysischen Chefverhandlerin Madame Ting: „We cannot allow forests to be taken up in global forums“ (*New York Times*, 1992).

Die unterschiedlichen Vorschläge (vgl. Humphreys, 1996: 84f.) für ein globales Instrument zum Schutz des Waldes vor Entwaldung bzw. Degradation, die im Vorfeld der Konferenz vorgestellt wurden, wurden nur von Regierungen der Industriestaaten verlangt und in keinsten Weise von den Entwicklungsländern unterstützt. Während in der Stockholm-Konferenz in den 1970er-Jahren das Logo „Only One Earth“ (Caldwell, 1996: 107) verwendet wurde, um die Beziehung zwischen Mensch und Natur symbolisch zu beschreiben, wurde es in der Rio-Konferenz zu einer Versinnbildlichung der neuen Interpretation des Verhältnisses zwischen Mensch und Natur, die durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse z. B. in Bezug auf das Ozonloch oder die globale Klimaerwärmung, verstärkt wurde (Caldwell, 1996: 107).

Delegierte aus 178 Ländern, 110 Staatsoberhäupter und Regierungschefs/-innen, etwa 2.000 NRO-VertreterInnen, 8.000 JournalistInnen aus der ganzen Welt und viele tausend ZuschauerInnen trafen sich im Juni 1992 in Rio (vgl. Caldwell, 1996: 119), um am UN-Gipfel teilzunehmen, ihn zu beobachten, darüber zu berichten oder einfach nur zu sehen, wie diese internationale Konferenz zum Thema Umwelt und Entwicklung wohl ablaufen würde. Im Gegensatz zu Stockholm handelte es sich bei dieser Konferenz nicht wirklich um eine bahnbrechende Konferenz,<sup>32</sup> die das Thema Umwelt erst im internationalen Bereich etablieren sollte: Der UNCED-Vorbereitungsprozess folgte genau dem gleichen Muster, das sich in Stockholm bereits bewährt hatte, auch das Policy-Blueprint, die Agenda 21, wäre ohne Stockholm nicht denkbar gewesen, da sie dort ihren Ausgangspunkt fand (vgl. Caldwell, 1996).

---

32 Siehe Kapitel 4.1 Grenzen, Umwelt und Entwicklung.

Der Weltgipfel „Earth Summit“ in Rio stellt einen Höhepunkt in den Bemühungen um eine internationale Waldpolitik dar.

Die VertreterInnen aus 178 Ländern verständigten sich neben der Klimarahmenkonvention und der Konvention über die biologische Vielfalt auf die Verabschiedung der Agenda 21 (United Nations, 1992a), der Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung (United Nations, 1992c), und einer Waldgrundsatzerklärung (United Nations, 1992b) namens „Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests“. Das Kapitel 11 „Combating Deforestation“ und unter anderem auch das Kapitel 13 „Managing fragile ecosystems: sustainable mountain development“ der Agenda 21 beinhalten waldpolitische Ziele. Mit der Waldgrundsatzerklärung einigte sich die internationale Gemeinschaft auf die Wichtigkeit einer nachhaltigen Bewirtschaftung, Erhaltung und einer nachhaltigen Entwicklung aller Waldtypen der Erde.

Diese Dokumente stellen keine völkerrechtlich verbindlichen Rechtstexte dar, sondern sie sind vielmehr als erstes gemeinsames Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zur Frage der *nachhaltigen Entwicklung* der Waldbewirtschaftung zu verstehen. Die beiden Konventionen (UNFCCC, CBD) hingegen waren neben dem Vorbereitungsprozess für UNCED verhandelt worden und wurden in Rio nur zur Unterzeichnung bereitgelegt. Die Bedeutung von UNCED wird so gesehen:

“There were at least three contextual factors shaping UNCED’s substance and procedures. They characterized not only the conference agreements [...], but also the draft treaties and actions taken by the NGO Global Forum. Expressed in simple terms, the factors shaping the conference output were scope, time, and basic assumptions or paradigms, as they influenced beliefs about human-environment relationships” (Caldwell, 1996: 106).

UNCED war, wie der Name schon sagt, als Konferenz für Umwelt und Entwicklung gedacht. Der unter der Leitung von Gro Harlem Brundtland verabschiedete Bericht „Our Common Future“ schaffte es erfolgreich, den freigewordenen<sup>33</sup> diskursiven Raum für das neue Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ zu nützen. Dieser neue Diskurs beeinflusst das Verständnis der Beziehung von Mensch und Natur dahingehend, dass Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt als komplementäre Elemente aufgefasst werden sollten.

---

33 Siehe Abschnitt 2 der vorliegenden Arbeit.

Parallel zu UNCED wurden ein *Global Forum* und ein internationaler *Business Council on Sustainable Development* abgehalten. Die Teilnahme der NROs im internationalen Bereich war damals noch relativ neu. Sie wurden nicht in die verschiedenen UN-Gremien eingeladen und traten auch nur vereinzelt in diversen Delegationen auf. So beschreibt Caldwell, dass die Teilnahme<sup>34</sup> von NROs aus nördlichen Ländern an bilateralen Prozessen nur sporadisch vor UNCED erfolgte (Caldwell, 1996: 105f.). Betrachtet man die Rolle der NROs im Lichte des heutigen internationalen Geschehens, so lässt sich feststellen, dass sie nun zu einem fixen Bestandteil der internationalen Prozesse geworden sind. Nichtsdestotrotz sollte hier auf die beginnende Demokratisierung der internationalen Verhandlungen durch die Möglichkeit für eine zunehmende Anteilnahme der Umweltorganisationen hingewiesen werden (Bernstein/Cahsek/Goree 1992: 3f.).

Obwohl das Thema der Entwaldung noch stark mit dem Regenwald verbunden war, wurde das Bild der Degradation der Wälder immer brisanter, und damit rückten auch die Länder der nördlichen Hemisphäre und ihre temperierten bzw. borealen Wälder in den internationalen Blickpunkt.

## 2.5 VERTRAUENSBLDENE TREFFEN

Manche Länder waren unzufrieden mit den Verhandlungsergebnissen von UNCED und wollten, um eine Schwächung der Holzmärkte<sup>35</sup> zu vermeiden, eine Neuauflage der Verhandlungen. Galten sie 1992 in UNCED noch als größte Gegner, so verständigten sich Malaysia und Kanada relativ bald danach auf die gemeinsame Durchführung eines Workshops mit dem Titel „Intergovernmental Working Group on Forests“ (vgl. Humphreys, 1996: 136f.). Dieser gemeinsame Workshop sollte vor allem dazu dienen, eine Gesprächsbasis zum Thema Wald wiederherzustellen und gegensätzliche Meinungen zu überbrücken. Die besprochenen Ideen in diesem Workshop flossen später in das Mandat des zwischenstaatlichen Panels für Wälder (IPF) ein.

Eine von Indien und Großbritannien ins Leben gerufene Initiative „Towards Sustainable Forestry: Preparing for CSD 1995“ kam etwas später zu einem informellen Treffen<sup>36</sup> der UmweltministerInnen im Februar 1995 in Großbritannien zusammen.

34 Caldwell unterscheidet hier zwischen Lobbying und Teilnahme der NGOs am jeweiligen Prozess (vgl. Caldwell, 1996: 105f.).

35 Hier sollte das Thema Zertifizierung erwähnt werden.

36 Zu den TeilnehmerInnen dieses Treffens gehörten die UmweltministerInnen aus 13 Ländern: Argentinien, Brasilien, Kanada, China, Deutschland, Ghana, Indien, Norwegen, Russland, Südafrika,

Im Vordergrund dieses politisch hochrangig besetzten Treffens stand eine Entscheidungsfindung über verschiedene Themengebiete (vgl. o. A., 1995: Paragraf 5). Das Thema *Wald* wurde gleichfalls besprochen. So heißt es in den Schlussfolgerungen der beiden Vorsitzenden:

“This year’s session will consider an important set of sectoral issues linked to land use. In this context attention is likely to focus on forestry.” (vgl. o. A., 1995: Paragraf 10),

Und weiter unten im Text heißt es:

“Because of the political interest it will generate, the discussion on forestry will be crucial to maintaining CSD’s credibility as a high level political forum. Some countries believe that the Rio Forest Principles should be further elaborated in a legally binding instrument but it is not clear that there is a consensus on that at this stage. We believe that CSD’s crucial role will be to ensure that [...] there is a mechanism for governments to carry on the international discussion on forestry in a pragmatic, non confrontational and transparent way. One possibility would be the creation of a intergovernmental panel or working group to discuss certain important themes.” (o. A., 1995: Paragraf 10, 11)

In dieser Textstelle wird klar, welche wichtige Rolle die UmweltministerInnen der teilnehmenden Staaten dem Thema Wald zuschrieben. So verwiesen sie auf die politische Rolle, die diesem Thema innerhalb der CSD zukommen sollte. Es wurde auch die Motivation für die Entstehung eines zwischenstaatlichen Panels für Wälder (IPF) klar angeführt, d. h. einige Staaten bekräftigten die Notwendigkeit, die Waldprinzipien in ein rechtlich verbindliches Instrument zu verwandeln, wobei darüber aber noch kein allgemeiner Konsensus gefunden werden konnte. Aus diesem Grund wurde die Schaffung eines Panels oder einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang wurden einige wichtige Themenkreise hervorgehoben: Forschung in Bezug auf regionale wie auch globale Wald- und Umweltthemen, eine Konsolidierung der internationalen Arbeit an den Kriterien und Indikatoren genauso wie die Zertifizierungs- und Labellingprozesse. Daneben sollte ein kontinuierlicher nationaler Berichterstattungsprozess über die Umsetzungsfortschritte der Waldgrundsatzklärung erhalten bleiben. Verglichen mit dem tatsächlichen Mandat von IPF zielen

---

Schweden, Amerika, Großbritannien und der Kommissär für Umwelt der Europäischen Union. Weiters nahmen der Leiter der CSD, der Direktor von UNEP, der Untergeneralsekretär von DPCSD und der Leiter vom GEF an diesem hochrangigen Treffen teil.

die oben angeführten Themenkreise eher auf wissenschaftliche Erkenntnisse, internationale Zusammenarbeit und nationale Berichterstattung über die Fortschritte in der Implementation der Waldprinzipien ab. Daneben wurde auch die wichtige Rolle der FAO als *lead agency* im Waldbereich betont, wobei UNEP gleichzeitig in Bezug auf die Umsetzung der waldbezogenen Themen im Rahmen der Umweltkonventionen eine relevante Rolle zugesprochen wurde (vgl. o. A., 1995: Paragraf 11).

Bemerkenswert an diesen *vertrauensbildenden* Workshops ist vor allem die Tatsache, dass jeweils ein Entwicklungsland mit einem Industrieland gemeinsam diese Initiativen startete. Dies sollte in späterer Folge zu einem Merkmal der zwischenstaatlich organisierten Treffen im Rahmen von IPF und IFF werden.

## 2.6 INHALT UND FORM – DAS ZWISCHENSTAATLICHE PANEL FÜR WÄLDER 1995–1997

Das Thema Wald wird in der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD – Commission for Sustainable Development) vor allem im Zusammenhang mit Kapitel 11 „Combating Deforestation“ der Agenda 21 behandelt. Nachdem sich die CSD immer nur für zwei Wochen im Jahr treffen würde, wurde sehr schnell klar, dass das Thema Wald nicht sehr tiefgehend in dieser Kommission behandelt werden konnte. In den vorbereitenden Sitzungen für die 3. Sitzung der CSD wurden im Februar 1995 die verschiedenen Optionen für die Wahl des Forums diskutiert. So beschreibt ein Teilnehmer die Verhandlungen folgendermaßen:

“During that Intersessional various options were discussed: should it be an expert panel, should it be a council, should it be a commission. What should it be and what kind of animal are we going to create and the outcome was, [...] to create the inter-governmental panel on forests. So that name was and that composition was arrived after weeks of very intensive negotiations and consultations, but formally in the intersessional and than created formally at CSD3, but already during the intersessional there were nightlong consultations among countries. But countries who said no, that can not be just a commission that is not something that we the governments want to be in full control about, therefore we want to have an intergovernmental and since it was created under the CSD, it was than a 53 member commission under CSD3” (Interview, Int. 5, 2000).

Im März 1995 traf sich in Rom das *Committee on Forestry*<sup>37</sup> zu seiner 12. Sitzung. In diesem Treffen wurden die Empfehlungen der vorbereitenden Sitzung in Bezug auf die Einsetzung eines zwischenstaatlichen Panels für Wälder für die CSD3 behandelt und besprochen. Weiters wurde die Rolle der FAO als Taskmanager von Kapitel 11 und 13 der Agenda 21 und der Implementierung der Waldgrundsatzzerklärung bekräftigt. Im Abschlussdokument wurde ein Verweis auf ein rechtlich verbindliches Instrument für Wälder mit dem Hinweis, dass manche Delegationen dies unterstützen, andere hingegen das als verfrüht oder sogar als nicht wünschenswert ansehen würden, aufgenommen:

“While discussing the idea of a legally-binding instrument on forests, some delegations stated their support, others thought this premature or undesirable. The Committee agreed that, considering these differences of view, the way forward should be based on consensus-building in a step by step process” (vgl. FAO, 1995a: paragraph 10).

Die wichtigsten Befürworter und Gegner einer möglichen Konvention zum Zeitpunkt des COFO-Treffens lassen sich wie folgt zusammenfassen (siehe Abbildung 4):

	<b>Für Konvention</b>	<b>Gegen Konvention</b>
<b>Länder</b>	Europäische Union Finnland Niederlande Österreich Kanada	Vereinigte Staaten von Amerika Brasilien Malaysia Südafrika

Abbildung 4: Für und Gegen ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, März 1995 COFO; Quelle: *Earth Negotiation Bulletin*, 1995

Diesem Treffen von COFO folgte in Rom das erste Forstministertreffen. 53 MinisterInnen nahmen daran teil und verabschiedeten gemeinsam das „*Rome Statement on Forestry*“. In diesem Statement lässt sich gleichfalls ein Verweis auf ein rechtlich verbindliches Instrument finden.

“... It considered that, concerning the discussion on the controversial idea of a legally-binding instrument on forests, the way forward should be based on consensus-building in a step-by-step process.” (FAO, 1995b: paragraph 4)

<sup>37</sup> Dieses Komitee trifft sich alle zwei Jahre in Rom, FAO.

Auch das neu einzusetzende Panel für den Wald wurde erwähnt. Die FAO wurde darin aufgefordert, diesen Vorschlag positiv zu beantworten und sich auf die Teilnahme an diesem Prozess vorzubereiten (vgl. FAO, 1995b: paragraph 6).

Im April 1995, im 3. Treffen der CSD, wurde das zwischenstaatliche Panel für Wälder (IPF – Intergovernmental Panel on Forests) ins Leben gerufen. Die beiden zentralen Streitpunkte in den Mandatsverhandlungen für IPF stellten die Fragen der Aufnahme des Finanzierungsmechanismus und der Waldkonvention in das Mandat dar. Die ursprüngliche Idee einer Waldkonvention konnte in den vorbereitenden Treffen für CSD keine Mehrheit finden. Vor allem Brasilien und Amerika wehrten sich gegen ein rechtlich verbindliches Instrument. Die Europäische Union konnte sich in Bezug auf ein eingegrenzteres Mandat nicht gegenüber anderen Ländern durchsetzen (Interview, Int. 4, 2000).

Ein Teilnehmer beschreibt die Verhandlungsergebnisse folgendermaßen:

„... die Europäische Union hat keinen extrem großen Erfolg erzielt, weil ihr Wunsch, das Thema einzugrenzen, nicht den entsprechenden Erfolg gehabt hat. Die Entwicklungsländer sind zumindest auf eine nochmalige Fortführung der Diskussion der Waldfrage eingestiegen. Die Amerikaner haben deutlich aufgezeigt, dass sie an einer entsprechenden Waldkonvention kein Interesse haben. [...] schon im vorbereitenden Prozess gezeigt haben, dass die Verhandlungen oder dass die nachfolgenden Verhandlungen schwierig und breit werden“ (Interview, Int. 4, 2000).

Der Rio-Nachfolgeprozess mit Bezug auf die Waldthematik befasste sich nicht nur mit der möglichen Schaffung eines völkerrechtlichen Instrumentariums, sondern das Mandat des IPF wurde in der 3. Sitzung der CSD im Jahr 1995 auf fünf Themenkreise festgelegt (vgl. UN-CSD-IPF, 1995: 45–47). Im Folgenden ein kurzer Überblick über das Mandat von IPF (siehe Abbildung 5).

Das Panel sollte innerhalb von zwei Jahren (1995–1997) komplexe Themenbereiche wie z. B. unter anderem die Umsetzung forstlich relevanter Entscheidungen der UNCED-Konferenz auf nationaler und internationaler Ebene durchführen wie auch die Überprüfung horizontaler und vertikaler Querverbindungen vornehmen.

Im ersten Kapitel wurden Fragen der nachhaltigen Forst- und Waldbewirtschaftung besprochen. Dies geht auf die Idee der FAO zu einem tropischen Waldentwicklungsplan<sup>38</sup> zurück. Dieses „Tropical Forest Action Programme“ stellte eines der Schwerpunktgebiete der FAO in Bezug auf Wald dar. Aufgrund der Komplexität des Programms war es allerdings zum Scheitern verurteilt und wurde alsbald durch

---

38 Siehe Kapitel 5.1. Die soziale Konstruktion des Waldes – „Re-defining Forests“.

- (1) Umsetzung forstlich relevanter Entscheidungen des UNCED-Gipfels auf nationaler und internationaler Ebene, inklusive der Überprüfung horizontaler und vertikaler Querverbindungen
  - Nationale Wald- und Landnutzungspläne (FAO)
  - Ursachen der Entwaldung (UNEP)
  - Bewahrung und Nutzen von traditionellem Wissen in Verbindung mit Wäldern (CBD)
  - Überwachung von Aktionen, die die Aufforstung, Wiederaufforstung und die Wiederherstellung von Waldsystemen unterstützen. Überdenkung von speziellen Projekten in Ländern, die durch eine Ausbreitung der Wüsten (Afrika) oder durch Luftverschmutzung (Mittel- und Osteuropa) betroffen sind. (FAO)
  - Maßnahmen sollten vorgeschlagen werden, um die Bedürfnisse der Entwicklungsländer und der Länder mit einer geringen Waldbedeckung zu erkennen und um den momentanen Bestand zu schützen. (UNEP)
- (2) Internationale Kooperation im Bereich Finanzierung und Technologietransfer (UNDP)
- (3) Forschung (CIFOR), Waldinventur und Entwicklung von Kriterien und Indikatoren zur Operationalisierung von „nachhaltiger Waldbewirtschaftung“
  - Bewertung nachhaltiger Mehrzweckforstwirtschaft (FAO/ World Bank)
  - Kriterien und Indikatoren (World Bank)
- (4) Handel und Umwelt in Verbindung mit traditionell forstlichen Gütern (Holz) und forstlichen Dienstleistungen (ITTO)
- (5) Internationale und multilaterale Institutionen und Instrumente, inklusive eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments (DESA)
  - Überblick von bereits existierenden Institutionen und Instrumenten, Identifizierung von Überlappungen und Lücken (DESA)
  - Optionen für die Zukunft (DESA)

*Abbildung 5: Mandat des zwischenstaatlichen „Panel für Wälder“ (IPF, 1995–1997) und die jeweiligen Task-Manager; Quelle: <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm>*

die „national forest programmes“ ersetzt (vgl. Interview, Int. 4, 2000). Im zweiten Themenkreis wurden Fragen der internationalen Kooperation im Bereich Finanzierung und Technologietransfer besprochen. Im dritten Themenkreis wurde neben der Forschung und der Waldinventur – der umfassenden Entwicklung eines Wald-erfassungsprogramms – auch die Entwicklung von Kriterien und Indikatoren zur Messung der nachhaltigen Forstwirtschaft diskutiert.

Es wurden nicht nur Themen der Waldwirtschaft in das Mandat aufgenommen, sondern auch die Finanzierung einer nachhaltigen Waldwirtschaft und der freie Handel sollten eingehend diskutiert werden. Der 5. Themenkreis dieses Mandats behandelte die Frage eines rechtlich verbindlichen Instruments zum Schutz aller Wälder. Das genaue Mandat des Panels bezüglich eines rechtlich verbindlichen Instruments zum Schutz aller Wälder lautete so:



“... in the light of issues I-V.1 above [*Anm.: Hier sind die anderen Themenkreise des Mandats gemeint*], based on a consensus-building, in a step-by-step process, consider and advise on the need, or otherwise, for other instruments or arrangements in further implementation of the Forest Principles, including appropriate legal arrangements and mechanisms covering all types of forests” (UN-CSD-IPF, 1996a).

Das Mandat für den 5. Themenkreis lässt eine Interpretation in verschiedene Richtungen zu. In seiner Formulierung bleibt es relativ unklar, da es nur verlangt, Instrumente (inklusive rechtlich verbindlicher Instrumente) oder Arrangements für die Umsetzung der Waldprinzipien zu überdenken und Ratschläge für seinen Gebrauch zu geben.

Zur Unterstützung dieses Waldpanels wurde eine informelle interorganisatorische Arbeitsgruppe für Wälder (ITFF – Interagency Task Force on Forests) ins Leben gerufen. Diese wurde durch die Einladung des Direktors der Abteilung der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (DSD – Division of Sustainable Development) im *Department for Economic and Social Affairs* geschaffen. Sie traf sich im Juli 1995 in Genf das erste Mal. Die FAO übernahm die Führung dieser Arbeitsgruppe, da sie den Hauptzuständigen des Kapitels 11 der Agenda 21 stellte. Die Zusammenarbeit der involvierten Organisationen wurde folgendermaßen beschrieben:

“... that has been a bumpy road so to speak; at the beginning the organisations that were to form the ITFF had not a high tradition to work together” (Interview, Int. 5, 2000).

Diese Arbeitsgruppe unterstützte das neu gegründete Panel in zweierlei Hinsicht: Sie stellte Personal für das neu gegründete Sekretariat zur Verfügung und erarbeitete für die unterschiedlichen Themengebiete die Hintergrunddokumente (des Generalsekretärs). Das ITFF setzte sich aus unterschiedlichen Organisationen zusammen, die in der Grafik ersichtlich sind (siehe Abbildung 6).

Für jeden Themenkreis gab es verschiedene Taskmanager, die für die Erstellung der Hintergrunddokumente und die Koordinierung der Information zuständig waren.

Das IPF traf sich zwischen 1995 und 1997 genau viermal.<sup>39</sup> Das erste Treffen könnte als Organisationstreffen umschrieben werden, in dem das genaue Arbeits-

<sup>39</sup> Das erste Treffen des IPF fand zwischen 11. und 15. September 1995 in New York, das zweite zwischen 11. und 22. März 1996 in Genf, das dritte zwischen 9. und 20. September 1996 in Genf und das vierte zwischen 10. und 21. Februar 1997 in New York statt.

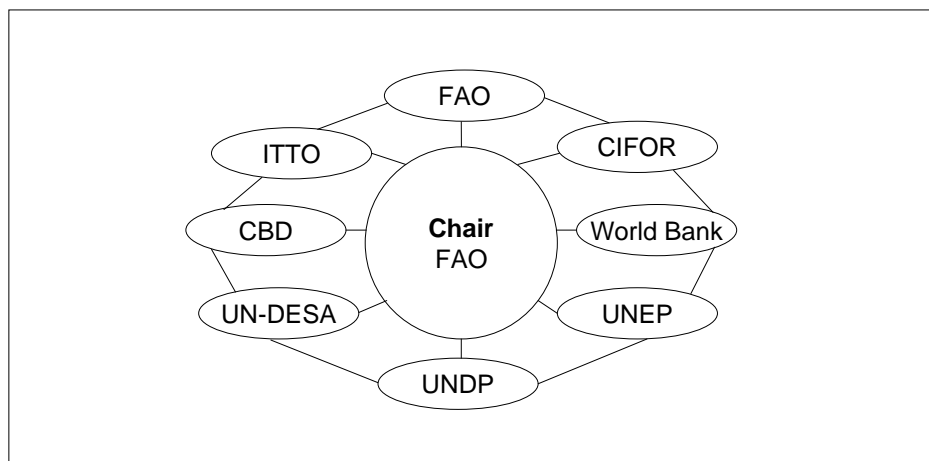


Abbildung 6: Mitgliedsorganisationen<sup>40</sup> der Interagency Task Force on Forests (ITFF)

programm erarbeitet wurde, Vorsitzende gewählt wurden und die zwischenstaatlichen Treffen angekündigt bzw. besprochen wurden. In diesem Treffen wurde festgelegt, in welchem der nachfolgenden Zusammenkünfte substanzielle Verhandlungen zu den verschiedenen Arbeitsprogrammepunkten abgehalten werden sollten. Das Thema des rechtlich verbindlichen Instruments sollte zwar speziell im 3. und im 4. Treffen des Panels behandelt werden (UN-CSD-IPF 1995: 6), trotzdem wurde schon zu Beginn darauf verwiesen, dass dieses Thema auch im Zusammenhang mit den anderen Themen zu berücksichtigen sein würde. Ein Teilnehmer des walddpolitischen Prozesses schilderte die Thematik folgendermaßen:

“In the IPF everybody was trying to postpone the discussion, they never accepted it during the IPF in 1995 or in 1997. It was a kind of a double work, the word convention [...] you will never hear it. Nobody referred to it. It was a kind of a family problem. [...] that was the impression I got. They used different type of terminology” (Interview, Int. 1, 2000).

Im dritten Treffen des IPF wurde ein Bericht des UN-Generalsekretärs vorgestellt, der sich speziell mit dem Thema eines rechtlich verbindlichen Instruments zum

40 Food and Agriculture Organization (FAO), International Tropical Timber Organization (ITTO), Convention on Biological Diversity (CBD), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Environmental Programme (UNEP), World Bank, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Schutz aller Wälder auseinandersetzte (UN-CSD-IPF, 1996). In diesem Dokument wurden die relevanten (rechtlich verbindlichen und unverbindlichen) Instrumente bzw. Organisationen dargestellt und analysiert. Die Überschneidungen und Lücken zwischen diesen Instrumenten wurden hervorgehoben. Dabei wurde klar festgestellt, dass es zwar einige Instrumente, Konventionen und Organisationen gibt, die das Thema Wald behandeln, dass es aber keine Instrumente bzw. Organisationen gibt, die auf *holistische* Weise dem Thema „sustainable management of forests“ gerecht werden (UN-CSD-IPF, 1996b). Die Verhandlungen über dieses Themengebiet wurden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe und am vorletzten Tag auch im Plenum geführt.

Es wurden keine inhaltlichen Elemente eines Instruments, sondern nur die mögliche Form (rechtlich verbindlich oder nicht verbindlich) besprochen. Man einigte sich in diesem Treffen nicht auf die Verabschiedung einer gemeinsamen Konvention. In der Abbildung 7 sind die Staaten angeführt, die sich zum damaligen Zeitpunkt für bzw. gegen ein rechtlich verbindliches Instrument aussprachen.

	<b>Für Konvention</b>	<b>Gegen Konvention</b>
<b>Länder</b>	Europäische Union Italien Frankreich Polen Indien Kanada Australien Schweiz	Vereinigte Staaten Brasilien Peru Neuseeland

*Abbildung 7: Für und Wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IPF 3, September 1996; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1996*

Die Diskussion um ein Instrument wurde auf das vierte Treffen, das im Februar 1997 in New York stattfand, verschoben. Im Bericht des UN-Generalsekretärs (UN-CSD-IPF, 1997a) wurden unterschiedliche diesbezügliche Vorschläge zusammengefasst. Diese Vorschläge beziehen sich auf die mögliche Weiterführung des internationalen Waldpolitikdialogs wie auch auf die mögliche Schaffung eines rechtlich verbindlichen Instruments und werden im Folgenden kurz dargestellt:

### **1. Weiterführung des globalen Walddialogs:**

– zwischenstaatliche Ebene:

Es wurde die Schaffung eines intergouvernementalen High-Level-Forems für Policy-Koordination und Dialog für alle Waldarten vorgeschlagen. Dieses Policy-

Forum sollte entweder im Rahmen der CSD (ähnlich wie IPF) angesiedelt sein, oder es sollte in die Agenda der Kommission für nachhaltige Entwicklung integriert werden. Als Alternative dazu wurde vorgeschlagen, das Policy-Forum im Rahmen einer anderen Institution anzusiedeln. Es wurde der Vorschlag gemacht, das Committee for Forestry (COFO), das im Rahmen der FAO alle zwei Jahre tagte, zu stärken (vgl. UN-CSD-IPF, 1997a: paragraph 8–20).

– Interagency-Ebene (Zusammenarbeit der Organisationen):

Diese Interagency-Ebene bezieht sich hauptsächlich auf die Weiterführung der Interagency Task Force on Forests (ITFF), die das IPF-Sekretariat sowohl durch Personal als auch durch die Bereitstellung von Hintergrunddokumenten unterstützte. Die Weiterführung bzw. die Erweiterung der ITFF wurde vorgeschlagen (vgl. UN-CSD-IPF, 1997a: paragraph 21–25).

## 2. Rechtlich verbindliche Mechanismen

Es wurde darauf verwiesen, dass die Verhandlung oder Einsetzung eines rechtlich verbindlichen Mechanismus im exklusiven Kompetenzbereich der jeweiligen Regierungen oder zwischenstaatlichen Organe liegt. Drei unterschiedliche Vorgehensweisen wurden präsentiert:

*Die 1. Variante* bezog sich auf eine verbesserte Koordinierung bereits bestehender international rechtlich verbindlicher Instrumente, die mit spezifischen Themengebieten der Waldagenda zu tun haben, und ihre mögliche Erweiterung durch Zusatzprotokolle, um eventuelle Lücken zu füllen. Diese Vorgangsweise hätte spezifische Empfehlungen des IPF an die Conference of the Parties (COP) der bestehenden rechtlich verbindlichen Instrumente nach sich gezogen. Da aber kein internationales Forum inklusive der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Autorität über diese Organe verfügt, hätte diese Variante zumindest ein „umbrella legally binding instrument“ benötigt, um den relevanten Organen einen gleichen rechtlichen Status im Rahmen der Verträge zu gewährleisten und diese zu konsistenten Positionen und Aktionen zu verpflichten.

*Die 2. Variante* bezog sich auf den Beginn von Verhandlungen zu einem global gültigen und rechtlich verbindlichen Instrument für das Management, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung aller Waldarten. Diese Option hätte beinhaltet, dass das IPF durch die CSD der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorschlagen würde, ein sogenanntes *Intergovernmental Negotiation Committee*<sup>41</sup> (INC) einzusetzen, das sich innerhalb eines gewissen zeitlichen Rahmens über den Text zu einem rechtlichen Instrument einigen sollte.

---

41 Intergouvernementales Verhandlungskomitee.

Die 3. *Variante* beinhaltete die Aufschiebung einer diesbezüglichen Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt. Dies würde implizieren, dass das IPF sich auf die Möglichkeit eines eventuell neuen rechtlich verbindlichen Instruments (oder Instrumente) einigen würde, die Verabschiedung dessen allerdings auf einen späteren Zeitpunkt verschoben würde, bis ein breiterer Konsens über die Gegenstandsbereiche, Ziele, Format und die grundlegenden Elemente eines rechtlichen Instruments erreicht wäre.

Im Rahmen dessen wurde von der ITFF darauf verwiesen, dass im dritten Treffen des IPF von manchen Delegationen verlangt wurde, eine technische ExpertInnengruppe einzusetzen, die in einem gewissen zeitlichen Rahmen Aktionsvorschläge für ein rechtlich verbindliches Instrument formulieren sollte (vgl. UN-CSD-IPF, 1997a: paragraph 26–35).

Am Ende der 4. Sitzung des IPF wurde klar, dass die Verabschiedung einer internationalen Konvention oder eines rechtlich verbindlichen Instruments für alle Wälder nicht erreicht werden konnte. Man konnte sich weder auf zusätzliche finanzielle Unterstützung noch auf Handelsaspekte einigen, noch wollte man Verhandlungen zum Abschluss einer globalgültigen Waldkonvention beginnen. Das Panel verabschiedete allerdings „Proposals for Action“ – sogenannte Aktionsvorschläge –, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollten, um eine nachhaltige Waldbewirtschaftung voranzutreiben. Diese Aktionsvorschläge bezogen sich auf alle Themenbereiche, die im Mandat des IPF verhandelt wurden.

In Bezug auf ein mögliches Mandat und damit auch die Waldkonventionsfrage wurden folgende Aktionsvorschläge formuliert:

“147 (b) (i) On that basis, considering and advising on the need for other arrangements and mechanisms, including legal arrangements covering all types of forests, and reporting on those matters to the Commission at the appropriate time in its work programme, which has yet to be defined;

and/or:

147 (b) (ii) Preparing the basis and building the necessary consensus for a decision to negotiate and elaborate possible elements of a legally binding instrument, reporting to the Commission in 1999 on its work;

147 (c) To carry forward intergovernmental policy action on forests through the establishment, as soon as possible, under the authority of the General Assembly, of an intergovernmental negotiating committee on a legally binding instrument on all types of forest, with a focused and time-limited mandate” (UN-CSD-IPF, 1997b).

Betrachtet man das tatsächliche (neue) Mandat des zwischenstaatlichen Forums für Wälder (IFF – Ad hoc Open-ended Intergovernmental Forum on Forests), so wird

klar, dass sich die internationale Gemeinschaft auf 147 (b) (i) einigte. Dieser Aktionsvorschlag spiegelt sich im 3. Punkt des Mandats von IFF wider.

Bezeichnend für das Verhandlungsergebnis ist allerdings, dass manche Staaten, die sich zuvor absolut gegen eine Konvention ausgesprochen hatten, nun zu ihren Befürwortern zu zählen sind; so zum Beispiel Malaysia und Indonesien (siehe Abbildung 8).

	<b>Für Konvention</b>	<b>Gegen Konvention</b>
<b>Länder</b>	Europäische Union	Vereinigte Staaten von Amerika
	Kanada	Brasilien
	Malaysia	Neuseeland
	Indonesien	Australien
	Polen	Uganda
	Philippinen	Kongo
	Papa-Neuguinea	NROs
	Costa Rica	
	The forest alliance of British Columbia	
	The Canadian Pulp and Paper Association	

*Abbildung 8: Für und Wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IPF 4, Februar 1997; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1997 (eigene Darstellung)*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor allem das Souveränitätsprinzip, die Finanzierung des Instruments und waldbezogene Handelsthemen die internationale Gemeinschaft davon abhielten, einen Konsensus für den Wald zu finden (vgl. Earth Negotiation Bulletin, 1997).

Noch war die Frage der Waldkonvention nicht so prominent diskutiert worden, wie das im Rahmen der IFF erfolgen sollte. So meinte eine Teilnehmerin des Prozesses:

“During IPF the convention issue was never really squarely put on the table. Most countries said that they can’t talk about a convention, when they were not sure what it was containing” (Interview, Int. 7, 2000).

## 2.7 WALDKONVENTION ODER WALDKONVENTION? – DAS ZWISCHENSTAATLICHE FORUM FÜR WÄLDER 1997–2000

Das Ergebnis des IPF-Prozesses wurde sowohl im 5. Treffen der CSD im April 1997 als auch anschließend in der neunzehnten Spezialgeneralversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) im Juni 1997 unterzeichnet. Ein wichtiger Teilnehmer

des Treffens der CSD bekräftigte die Tatsache, dass die Aktionsvorschläge 147 (b) (ii) bzw. 147 (c) nicht von der Kommission (CSD) angenommen wurden und die Kommission selbst keinen Konsensus über die Empfehlungen des Waldpanels finden konnte. Erst in der Generalversammlung konnte eine Einigung erzielt werden (vgl. Interview, Int. 8, 2000).

Ein Teilnehmer beschreibt die Verhandlungen um das Mandat so:

„Die Konfliktlinie war also schon vorgezeichnet von den Verhandlungen des Mandats, man hat also seitens Brasiliens immer wieder darauf hingewiesen, dass die Erörterungen, die im Rahmen vor allem von IPF und diesen inter-sessionellen Meetings [abgehalten wurden], [...] eine gute Grundlage sind für eine Weiterführung der Diskussion, dass sie aber zum Teil widersprüchliche Ergebnisse gehabt haben und dass also vor allem der Handelsaspekt nicht in dem ausführlichen Ausmaß erörtert worden ist, dass man also schon zu einer abschließenden Meinungsbildung kommen könnte. In dem Bereich sind sie also massiv von den Vereinigten Staaten unterstützt worden“ (Interview, Int. 4, 2000).

Man kam überein, ungeklärte und im bisherigen Dialog wenig behandelte Themen und Sachgebiete weiterhin zu verfolgen (siehe Abbildung 9).

Die UNGASS empfahl daher eine Fortsetzung dieses zwischenstaatlichen Waldpolitikdialogs. Aus diesem Grund wurde in späterer Folge vom ECOSOC im Juli 1997 in seiner jährlichen Versammlung das zwischenstaatliche Forum für Wälder (IFF – Ad Hoc Open-ended Intergovernmental Forum on Forests) unter der Schirmherrschaft der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD – Commission for Sustainable Development) gegründet. Im Folgenden ein kurzer Überblick über das Mandat von IFF.

Im zweiten Teil des Mandats sollten ungeklärte Themengebiete bzw. Sachbereiche aufgearbeitet werden, und schlussendlich sollte das IFF sich mit der Möglichkeit der Schaffung eines internationalen Arrangements oder gesetzlich verbindlichen Rechtstextes, der für alle Waldarten gültig sein sollte, auseinandersetzen.<sup>42</sup> Das Mandat des Forums für Wälder bezüglich eines internationalen Arrangements bzw. Instruments lautete folgendermaßen:

“Identify elements, build a global consensus and engage in further action. The Forum

<sup>42</sup> Als man 1997 im ECOSOC übereinkam, die Verhandlungen im Rahmen des internationalen Waldregimes in einem neu geschaffenen Forum (IFF) fortzusetzen, legte man das Mandat neu fest (vgl. United Nations General Assembly, 1997: 20).

- 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;
  - I.a. Promote and facilitate implementation of IPF's proposals for action;
  - I.b. Monitor progress in implementation towards sustainable forest management;
  
- II. Considering matters left pending and other issues arising from the programme elements of the IPF process;
  - II.a. Consider matters left pending on the need for financial resources;
  - II.b. Consider matters left pending on trade and environment;
  - II.c. Consider matters left pending on the transfer of environmentally sound technologies to support sustainable forest management;
  - II.d. Consider other issues arising from the programme elements of the IPF process needing further clarification. (Including underlying causes of deforestation and forest degradation; traditional forest-related knowledge [TFRK]; valuation of forest goods and services; assessment, monitoring and rehabilitation of forest cover in environmentally critical areas; forest conservation; forest research; economic instruments; and future supply and demand of wood and non-wood forest products and services);
  - II.e. Consider forest-related work of international and regional organizations;
  
- III. International arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests.

*Abbildung 9: Das Mandat des zwischenstaatlichen „Forum für Wälder“ (IPF, 1997–2000)*

*Quelle: <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm> (eigene Darstellung)*

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. The Forum will report on its work to the Commission on Sustainable Development in 1999. Based on that report and depending on the decision taken by the Commission at its eighth session, the Forum will engage in further action on establishing an intergovernmental negotiation process on new arrangements and mechanism or a legally binding instrument on all types of forests” (UN-CSD-IPF 1997: paragraph 7).

Das Forum wurde folglich dazu aufgefordert, die möglichen Elemente eines solchen Instruments zu identifizieren, einen global gültigen Konsensus zu finden und sich mit weiteren Aktivitäten zu befassen. Im Vergleich zum Mandat des IPF stellte dies einen weiteren Schritt dar, den möglichen Inhalt eines (rechtlichen) Instruments zu klären und sich auf ein solches zu einigen. Anders ausgedrückt:



“... so the IFF it was the first time things started to moving more and more in the right direction, but every time government react [to it] as a subject as a taboo, because the government, that were against, they didn't want to discuss it, [...] the others, they tried, but they didn't succeed” (Interview, Int. 1, 2000).

Das Mandat von IFF etwas enger zu fassen war nicht möglich. Dieses von den Mitgliedstaaten verhandelte große Mandat wird von einem Teilnehmer folgendermaßen beschrieben:

“We developed, what we called a Christmas tree, [...] it became programme element 2d in the IFF and that has 8 items, because you know one country would come and say, well we should this and other countries and so people started to get a Christmas tree, everybody got a little bit [...] so we put this into one bag calling it 2d, [...] but you see how difficult it was to have a focused approach, because the idea of IFF was to implement IPF Proposals for Action, implement, deal with pending issues, which were really trade, tech transfer and finance and than make further progress on the international arrangement. But no, that was not good enough, we had to have all these 2d, [...] there was a full negotiated text on these items in IPF, but countries still insisted in haven this taken up in IFF, so very difficult to have a narrowly defined agenda for the IPF/IFF” (Interview, Int. 5, 2000).

Das Arbeitsprogramm von IFF erlaubte nunmehr unter seiner 3. Kategorie im Gegensatz zum IPF eine detailliertere Behandlung eines (rechtlich verbindlichen) Instruments zum Schutz aller Wälder.

Das IFF traf sich zwischen 1997 und 2000 viermal.<sup>43</sup> Im ersten Treffen wurde vereinbart, dass die 3. Kategorie (International arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests) erst im dritten bzw. vierten Treffen des Forums verhandelt werden sollte. Um die Entwicklung der Diskussion um die 3. Kategorie, d. h. um ein rechtliches Instrument besser darstellen zu können, wird im Folgenden auf einzelne Dokumente Bezug genommen.

Für das *zweite Treffen des Forums* wurde ein Bericht des UN-Generalsekretärs (UN-CSD-IFF 1998) vorbereitet, der einige mögliche inhaltliche Elemente eines Instruments (und nicht dessen Form) vorstellte. Auf diese Weise sollte die Diskus-

---

<sup>43</sup> Das erste Treffen des IFF fand zwischen 1. und 3. 10. 1997 in New York, das zweite zwischen dem 24. 8. und dem 4. 9. 1998 in Genf, das dritte zwischen 3. und 14. 5. 1999 in Genf und das vierte fand zwischen 31. 1. und dem 11. 2. 2000 in New York statt.

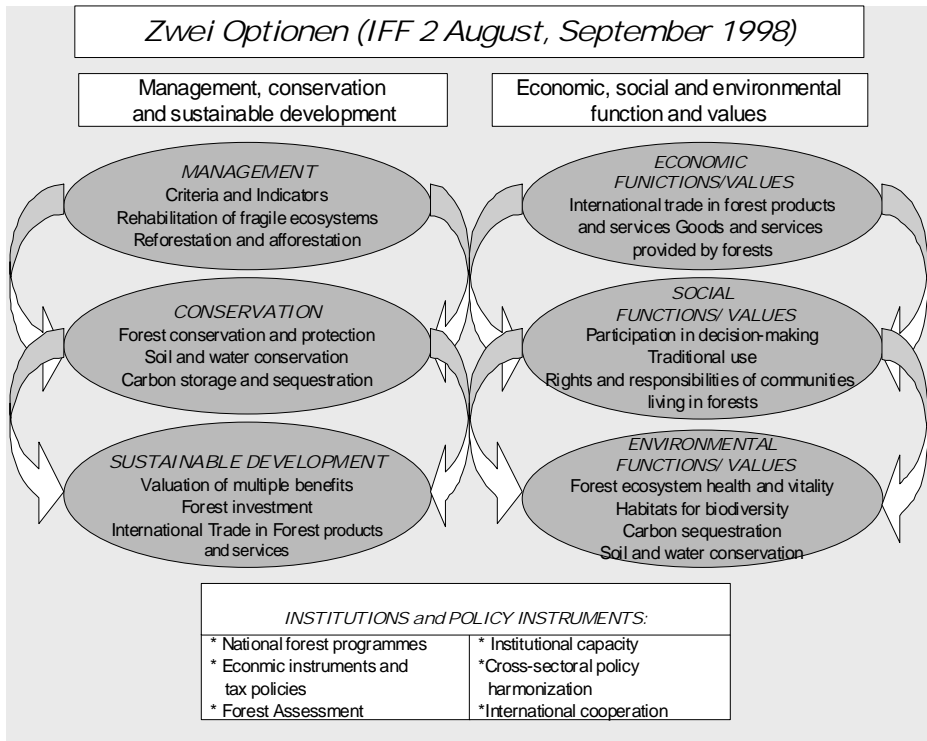


Abbildung 10: Zwei mögliche Optionen, um Elemente eines möglichen Instruments einzuordnen, IFF 2 1998

sion im dritten Treffen des Forums erleichtert werden, da sich die einzelnen Delegationen besser vorbereiten bzw. schon im Vorfeld mitarbeiten konnten. Drei mögliche Optionen wurden vorgeschlagen:

Die *erste Option* bezog sich auf drei Elemente: das Management, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung („management, conservation and sustainable development“); die *zweite Option* verkettete die Elemente Wirtschafts-, Sozial- und Umweltfunktionen und deren Werte („economic, social and environmental functions and values“). In der oben dargestellten Abbildung 10 werden diese beiden Möglichkeiten grafisch dargestellt. Die *dritte Option* sollte eine mögliche Vermischung der beiden ersten Optionen darstellen. Als zusätzliche Komponenten wurden Institutionen und Policy-Instrumente hinzugefügt.

Während die erste Option sehr klar mit dem Arbeitsprogramm von IPF und IFF in Verbindung steht, weist die zweite Option auf zusätzliche Elemente hin, so z. B. werden hier die Rechte und Pflichten der Gemeinschaften gesondert genannt, die

im bzw. um den Wald leben, oder die Teilnahme an den Entscheidungsfindungsprozessen wird gesondert angeführt. Sie stehen nicht in direkter Verbindung mit den Arbeitsprogrammen.

Weiters wurden 27 inhaltliche Elemente vorgestellt, die sich sowohl auf die Waldgrundsatzerklärung als auch auf die beiden Arbeitsprogramme von IPF und IFF bezogen.

Den oben angeführten 15 Elementen wurden folgende 12 Elemente hinzugefügt: „forest research, biological resources and diversity, recreation and tourism, cultural and spiritual values; supply, demand, consumption and production; forest and forest products industry, access to and transfer of environmentally sound technologies, market access, certification, cost internalisation, employment, education and training“ (vgl. UN-CSD-IFF, 1998).

Diese Elemente werden hier deshalb angeführt, weil sie in späterer Folge wieder aufgegriffen wurden bzw. in veränderter Form wieder in den Waldpolitikdialog Einlass fanden. So weist die Zusammenfassung des Kovorsitzenden auf Elemente hin, die den oben angeführten Elementen gegen den Widerstand der Europäischen Union, Amerikas und Brasiliens hinzugefügt wurden. Diese lauten wie folgt: „*underlying causes, special needs of LFCCs, protected areas, forest fires and participation of interested parties*“ (Earth Negotiation Bulletin, 1998).

Die Befürworter einer Waldkonvention bzw. jene, die sich zum damaligen Zeitpunkt dagegen aussprachen, sind in der Abbildung 11 ersichtlich.

	<b>Für Konvention</b>	<b>Gegen Konvention</b>
<b>Länder</b>	Europäische Union	Vereinigte Staaten von Amerika
	Kanada	Brasilien
	Costa Rica	Neuseeland
	Argentinien	Australien
	Gabun	Simbabwe
	Russische Föderation	Kamerun

Abbildung 11 Für und Wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IFF 2, September 1998; Quelle: Earth Negotiation Bulletin, 1998

Im dritten Treffen des Forums (Mai 1999) wurde ein Bericht des UN-Generalsekretärs der Vereinten Nationen vorgestellt. Dieser enthält eine Darstellung von 14 möglichen inhaltlichen Elementen eines Instruments, die in der Abbildung 12 ersichtlich sind. Diese Elemente wurden in jenem Dokument gleichfalls kurz erläutert.

### 14 mögliche Elemente eines Instrumentes (IFF 3 May 1999)

- (a) National forest programmes
- (b) Forest conservation, unique types of forests and protected areas
- (c) Combating deforestation and forest degradation
- (d) Rehabilitation and restoration of degraded forest lands and the role of planted forests
- (e) Monitoring, assessment and reporting
- (f) International cooperation in capacity building, and access to and transfer of environmentally sound technologies to support sustainable forest management
- (g) Financial resources
- (h) international trade and sustainable forest management
- (i) Forest- related scientific research
- (j) Traditional forest-related knowledge
- (k) Forest-related work of institutions and instruments

Elements of Forest Principles  
IPF/IFF Work Programme

Some examples for elements that were touched upon IPF/IFF, but not included

#### Additional elements

- (a) Vital role of all types of forests and transboundary dimensions
- (b) Concepts, terminology and definitions
- (c) International policy development and priority setting for action

Abbildung 12: Vierzehn mögliche Elemente eines Instrumentes (rechtlich verbindlich oder nicht);  
Quelle: UN-CSD-IFF 1999; eigene Darstellung

Betrachtet man diese Elemente gemeinsam mit jenen, die in IFF 2 vorgestellt wurden, so wird klar, dass diese teilweise mit jenen übereinstimmen. In den Verhandlungen im dritten Treffen des IFF (UN-CSD-IFF, 1999) konnte man sich jedoch nicht einmal auf ein gemeinsames Papier einigen. Das verdeutlicht sehr stark, wie wenig die unterschiedlichen Positionen sich bis dahin angenähert hatten. Die Delegationen verließen Genf mit keinem Konsensus und einem Papier, das noch voller Klammern<sup>44</sup> war, d. h. der Text konnte nicht bis zu Ende verhandelt werden. Schon damals war es relativ klar, dass die Verabschiedung eines rechtlichen Instruments wohl nicht möglich sein würde (vgl. Interview, Int. 5, 2000). Anders ausgedrückt lässt sich sagen:

“At IFF 3 [...] every stone had been turned, we had arrived at a world map. It was not going to move to really swing to one side or to the other” (Interview, Int. 5, 2000).

<sup>44</sup> Das bedeutet, dass die Verhandlungsstaaten einzelne Textpassagen nicht bis zu Ende verhandelt haben und jene Textpassagen folglich eingeklammert im Enddokument aufscheinen.

In der Zwischenzeit hatten Costa Rica und Kanada bekannt gegeben, dass sie gemeinsam mit der Unterstützung von einigen Ländern<sup>45</sup> bzw. Organisationen<sup>46</sup> zwischenstaatliche Treffen<sup>47</sup> organisieren würden, in denen mögliche Elemente eines Instruments (egal ob rechtlich verbindlich oder nicht) identifiziert werden sollten. So umschreibt ein Teilnehmer diese Initiative folgendermaßen:

“We want to identify the issue to be regulated” (Interview, Int. 2, 2000).

Gemeinsam sollte an einem Konsens für ein internationales (rechtlich verbindliches) Instrument für alle Waldtypen gearbeitet werden. Dieses Vorhaben entspricht dem Mandat des IFF für die 3. Kategorie. Im ersten Treffen in San José im Februar 1999, an dem 87 ExpertInnen teilnahmen, wurde eine Liste von 57 möglichen Elementen eines Instruments vorgestellt. Es wurde anhand einer äußerst komplexen und auf den ersten Blick verwirrenden Methodologie versucht, die wichtigsten Elemente eines Instruments gemeinsam zu erarbeiten. Aus den 57 möglichen Elementen wurden auf diese Weise 72 Elemente, die von TeilnehmerInnen in den regionalen Prozessen überprüft werden sollten.

Diese zwischenstaatlich organisierten Treffen im Rahmen von IFF hatten zur Folge, dass der globale Walddialog sichtbar wurde. Dies wurde vor allem durch die regionalen Treffen erreicht. Einer Waldkonvention bzw. einem rechtlich verbindlichen Instrument kam man dadurch allerdings nicht näher. Der hoch technische Ansatz, der der verwendeten Methodologie zugrunde lag, verhinderte nicht nur ein Sich-Annähern an andere Positionen, sondern er verstärkte umso mehr die bereits bestehende Skepsis über den tatsächlichen Nutzen einer Waldkonvention oder eines rechtlich verbindlichen Instruments. Damit konnte diese Initiative ihr Ziel nicht erreichen. Inhaltliche Elemente hatte sie allerdings in genügendem Maße herausgefiltert.

Ziemlich genau anschließend an das letzte Treffen im Rahmen der Costa-Rica-Kanada-Initiative wurde von den Quäkern ein Treffen im kleinsten Kreis organisiert. Dieses fand vom 12. bis 14. Dezember 1999 in Montebello/Quebec, Kanada, statt. Nur einige wenige ExpertInnen (aus 26 Ländern) nahmen an diesem Treffen teil. Es sollte einen informellen Rahmen bieten, um über zukünftige internationale Arrange-

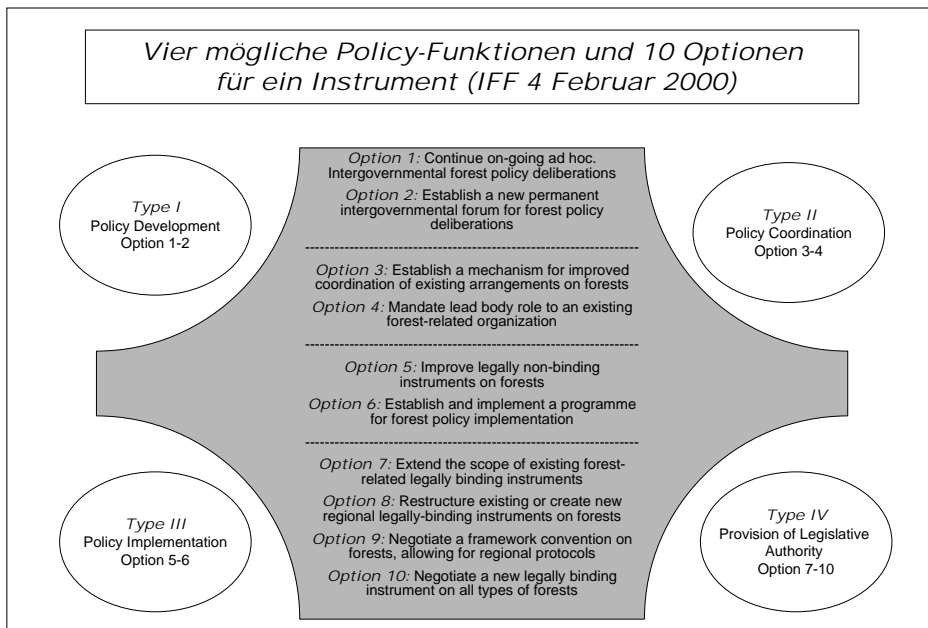
45 Argentinien, Österreich, Kamerun, Ecuador, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Japan, Malaysia, Mexiko, Norwegen, Russland, Spanien, Schweiz, Türkei, Großbritannien, Simbabwe, UN.

46 FAO, UNDP (PROFOR).

47 Das erste – dieser insgesamt zehn – Treffen fand vom 22. bis 26. Februar 1999 in San José, Costa Rica, statt. Das AbschlussexpertInnenseminar wurde in Ottawa, Kanada, vom 6. bis 10. Dezember 1999 gehalten. Dazwischen wurden acht weitere regionale Treffen abgehalten.

ments und Mechanismen, d. h. Instrumente bezüglich der Wälder, frei zu sprechen. In diesem Treffen wurden vom IFF-Sekretariat vorbereitete Berichte (des Generalsekretärs für IFF 4) besprochen und diskutiert. Diese Dokumente weisen Funktionen und mögliche Optionen für ein zukünftiges Instrument bzw. die Weiterführung des Prozesses aus. Sehr klar wurde in diesem Treffen, dass es keinen Konsensus für eine Rechtshoheit („legal authority“) geben würde. In diesem informellen Treffen kam es zu einer Art Sprachregelung zwischen den Brasilianern und der Europäischen Union, die zur Verständigung der beiden Seiten beitrug. Es wurde im Treffen vor allem geklärt, wie man in der letzten Sitzung des IFF die Themen diskutieren würde bzw. sollte und welches nun die prinzipiellen Funktionen eines internationalen Arrangements für Wälder darstellen sollten.

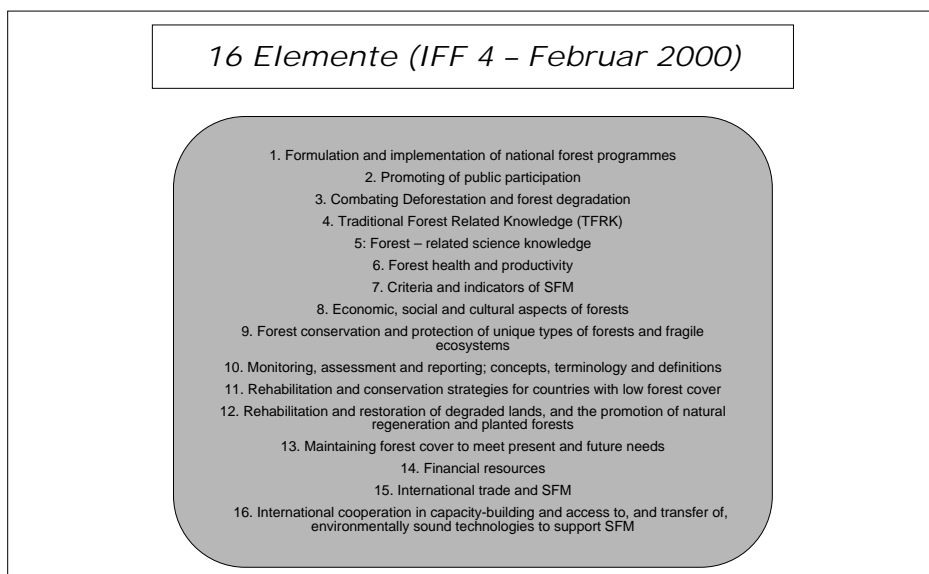
Es wurde klargestellt, dass die vorgestellten Funktionen und die Optionen (siehe Abbildung 13) flexibel miteinander kombinierbar sind und dies von den Delegationen auf gewünschte Weise getan werden kann. Der Vorschlag, die Optionen 2, 3 und 6 miteinander zu verbinden, um keine der vier angeführten Funktionen als dominant akzeptieren zu müssen, erfolgte gleichfalls. Diese Funktionen und Optionen sind in der Abbildung dargestellt.



*Abbildung 13: Vier Policy-Funktionen und ihre dazugehörigen 10 Optionen für eine mögliches Instrument (IFF 4, Februar 2000): Quelle: UN-CSD-IFF, 2000a; eigene Darstellung*

Diese im vierten und letzten Treffen des Forums (Februar 2000) vorgestellten möglichen Funktionen und Optionen lassen auf Folgendes schließen: Die ersten drei Funktionen – Entwicklung, Koordination, Umsetzung – wurden dem Policy-Zirkel-Modell entliehen (Problemdefinition, Agenda-Setting, Entscheidung, Implementation). Die vierte Funktion – Schaffung einer Rechtshoheit – bezieht sich hingegen nicht auf das Policy-Problem, sondern auf seine mögliche Form/Art der Regulierung, d. h. der vierte Typ beschreibt eigentlich nur, WIE die Form des Instruments (rechtlich verbindlich oder nicht) aussehen soll.

Außerdem wurden 16 inhaltliche Elemente präsentiert. Die Elemente entstanden durch die Verhandlungen um die 3. Kategorie im Rahmen der Costa-Rica-Kanada-Initiative. Sie wurden auf die eine oder andere Weise in der letzten Dekade besprochen und verhandelt und lassen sich gleichfalls in den Aktionsvorschlägen, die aus diesem Waldpolitikdialog hervorgingen, wiederfinden. In der Abbildung 14 werden sie nochmals zusammengefasst.



*Abbildung 14: Sechzehn Elemente, die sich auf die beiden Arbeitsprogramme von IPF, IFF und die Waldgrundsatzerklärung beziehen; Quelle: UN-CSD-IFF, 2000a; eigene Darstellung*

Am letzten Tag der zweiwöchigen Sitzung im Rahmen von IFF4 war nicht absehbar, dass ein Konsensus über eine Weiterführung des Prozesses (in welcher Form auch immer) erreicht werden würde. Es ist vor allem dem Verhandlungsgeschick des Kovorsitzenden, Botschafter Asadi, zu verdanken, dass sich die Delegierten doch

auf einen Text einigten, der die verschiedenen Haltungen der einzelnen Delegationen auf die eine oder andere Weise widerspiegelt. Der Schlusstext gibt darüber Aufschluss. So heißt es in 3 (c):

“Within five years, on the basis of the assessment, [...] consider with a view to recommending the parameters of a mandate for developing a legal framework on all types of forests. This process could develop the financial provisions to implement any future agreed legal framework. The process could also consider recommendations made by expert groups [...] on the establishment of mechanisms on finance, technology transfer and trade” (UN-CSD-IFF, 2000b).

Es konnte ein Kompromiss erzielt werden. So wollte die Gruppe der 77/China dem oben genannten Paragraphen nur zustimmen, wenn sie im Gegenzug einen Querverweis auf Finanz- und Technologietransfers erhalten würde. Vergleicht man nun die im Paragraph 3 c) gewählte Sprache mit dem Mandat für IFF (Kategorie 3), das in der 5. Sitzung des CSD verhandelt wurde, so erscheint jenes ein wesentlich stärkeres Pro-Konventions-Vokabular zu enthalten als das neue Mandat von UNFF.

Die Befürworter und die Gegner eines rechtlich verbindlichen Instruments zum Zeitpunkt von IFF 4 können folgendermaßen zusammengefasst werden (siehe Abbildung 15):

	<b>Für Konvention</b>	<b>Gegen Konvention</b>
<b>Länder</b>	Europäische Union	Vereinigte Staaten von Amerika
	Kanada	Brasilien
	Costa Rica	Neuseeland
	Schweiz	Australien
	Polen	Indien
	Benin	Kuba
	Türkei	Kamerun
	Malaysia	
	Russische Föderation	
	Georgien	
	Tadschikistan	
	Weißrussland	
	Ukraine	
	Kirgisistan	
	Armenien	
	Senegal	
	Latin American Forest Network	
	The Forest Alliance of British Kolumbien	

Abbildung 15: Für und Wider ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder, IFF 4, Februar 2000; Quelle: *Earth Negotiation Bulletin*, 2000



Die Dänen und die Niederländer waren sich nicht ganz klar darüber, ob sie die Schaffung einer neuen Organisation innerhalb der Vereinten Nationen – UNFF – befürworten sollten. Sie wollten beide unbedingt die Verhandlung eines rechtlich verbindlichen Instruments durchsetzen, ansonsten drohten sie mit der Verlagerung der Diskussion in andere Gremien (Interview, Int. 2, Int. 7, 2000).

Auf der Basis eines Berichts sollte nun die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) in ihrer achten Sitzung im April 2000 über eine Fortsetzung dieses zwischenstaatlichen Waldpolitikdialogs entscheiden (vgl. United Nations 2000: 1f.). Der Präsident von ECOSOC (Indonesien) lud dazu den Botschafter Bagher Asadi (Kovorsitzender des IFF/Iran) ein, informelle Konsultationen bezüglich der Schaffung einer neuen Organisation innerhalb der Vereinten Nationen zu organisieren. An diesen informellen Sitzungen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit und damit auch in Abwesenheit der NROs stattfanden, nahmen ca. 50 Delegierte teil. Drei der Treffen wurden benötigt, um den Unterschied zwischen einem „International Arrangement on Forests“ (IAF) und „United Nations Forum on Forests“ (UNFF) zu klären, bis man übereinkam, dass die Interpretation des in IFF 4 verabschiedeten Textes nicht wünschenswert war.

Es bestand eine weitgehende Einigung über die schnelle Gründung von UNFF, seine größtmögliche politische Sichtbarkeit, enge Verbindungen zwischen UNFF und CSD genauso wie über seine Implementations- und Koordinationsfunktionen. Die wichtigsten politischen Gruppen (G77/China und EU) genauso wie einige wichtige Akteure (z. B. USA, Brasilien) stimmten hierin überein. Im Gegensatz dazu wurde die Frage der Mitgliedschaft bzw. Zugehörigkeit von UNFF sehr intensiv verhandelt. Hierbei standen zwei mögliche Entscheidungsvarianten zur Verfügung: Entweder man einigte sich darauf, UNFF institutionell direkt unter der Generalversammlung der Vereinten Nationen (GV) anzusiedeln, oder man unterstellte diese dem ECOSOC. Die erste Variante, UNFF unter der GV anzusiedeln, hatte den Vorteil, dass alle Staaten Mitglieder in UNFF werden könnten, da nach den „rules of procedure“ der Vereinten Nationen – den sogenannten Verfahrensbestimmungen – den direkt der Generalversammlung unterstellten Organisationen bzw. Programmen eine universelle Mitgliedschaft erlaubt wurde. NROs war die Teilnahme an Verhandlungen allerdings verwehrt. Im Gegensatz dazu war den unter ECOSOC angesiedelten Organisationen bzw. Programmen nur eine beschränkte Mitgliedschaft<sup>48</sup> möglich (vgl. Interview, Int. 8, 2000).

---

48 Der ECOSOC besteht aus 54 Mitgliedern, die von der Generalversammlung auf jeweils drei Jahre gewählt werden (so werden jedes Jahr 18 neue Mitglieder aus den fünf Ländergruppen gewählt).

Die Mitgliedschaft in der neu zu gründenden Organisation ist sehr eng mit der möglichen Schaffung eines rechtlich verbindlichen Instruments zu sehen. Die Positionierung von UNFF direkt unter der Generalversammlung hätte zu einer verstärkten politischen Sichtbarkeit des Prozesses geführt und erwartungsgemäß auch zu einem verstärkten politischen Engagement der einzelnen Staaten. Im Gegensatz dazu befürwortete man die Beteiligung der NROs am Prozess, da sie als wichtige TeilnehmerInnen angesehen wurden. Die G77-Gruppe und Brasilien unterstützten die Schaffung einer Organisation, die über eine universelle Mitgliedschaft verfügte. Die Europäische Union hingegen setzte sich für eine Platzierung von UNFF unter dem ECOSOC und der damit verbundenen limitierten Mitgliedschaft ein. Mitte Juli 2000 schien eine generelle Übereinstimmung über die Positionierung von UNFF unter ECOSOC gefunden zu sein. Die Mitgliedschaftsfrage blieb allerdings weiterhin im Raum. Die G77-Gruppe, Amerika und Kanada setzten sich für eine universelle Mitgliedschaft ein. Die EU hingegen wollte weiterhin eine limitierte Mitgliedschaft der neuen Organisation (gleich wie in der Kommission für nachhaltige Entwicklung); es sollten aber alle über alle Themen verhandeln können (entsprechend einer universellen Mitgliedschaft) und alle das Wahlrecht besitzen. Diese Option wurde schließlich Ende September 2000 von der Rechtsabteilung der Vereinten Nationen als unmöglich und rechtlich illegal erklärt. Anschließend einigte man sich nach langen und intensiven Verhandlungen in der Nacht des 22. September 2000 doch auf eine universelle Mitgliedschaft. Diese wird zwar in der Charta der Vereinten Nationen nicht erwähnt, scheint aber rein rechtlich auch unter ECOSOC erlaubt zu sein. Die G77-Gruppe und Brasilien hatten sich auch deswegen für die universelle Mitgliedschaft eingesetzt, weil sonst möglicherweise einige wichtige Länder in den Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Instrument durch die begrenzte Mitgliedschaft ausgegrenzt worden wären (vgl. Interview, Int. 8, 2000).

Am 18. Oktober 2000 wurde vom ECOSOC eine Resolution erlassen, die in ihrem Absatz 4 die Mitgliedschaft von UNFF so beschreibt:

“Decided that the United Nations Forum on Forests be established as a subsidiary body of the Economic and Social Council composed of all States Members of the United Nations and States members of the specialized agencies with full and equal participation, including voting rights” (ECOSOC Resolution, 2000: E/2000/L.32)

Die Entscheidung über eine mögliche Weiterführung des internationalen Waldpolitikdialogs war also gefallen, d. h. man hatte sich auf dessen Fortsetzung einigen können und die Einsetzung des UNFF beschlossen. Die prinzipiellen Funktionen des UNFF werden aus der Abbildung 16 ersichtlich.

## II PRINCIPLE FUNCTIONS

2. To achieve the objective, this international arrangement on forests will perform the following functions
  - a) facilitate and promote the implementation of the IPF/IFF proposals for action as well as other actions which may be agreed upon, including through national forest programmes and other integrated programmes relevant to forests; catalyse, mobilise, and generate financial resources; and mobilise and channel technical and scientific resources to this end, including by taking steps towards the broadening and development of mechanisms and/or further initiatives to enhance international cooperation
  - b) provide a forum for continues policy development and dialogue among governments, which would involve international organisations, and other interested parties, including major groups, as identified in Agenda 21, to foster a common understanding on sustainable forest management and to address forest issues and emerging areas of priority concern in a holistic, comprehensive and integrated manner
  - c) enhance cooperation as well as policy and programme coordination on forest-related issues among relevant international and regional organisations, institutions and instruments, as well as contribute to synergies among them, including coordination among donors
  - d) foster international cooperation including North-South and public-private partnerships, as well as cross-sectoral cooperation at the national, regional and global levels
  - e) monitor and assess progress at national, regional and global levels through reporting by Governments, as well as by regional and international organisations, institutions and instruments and on this basis consider future actions needed and
  - f) strengthen political commitment to the management, conservation and sustainable development of all types of forests through: ministerial engagement; developing ways to liaise with the governing bodies of international and regional organisations, institutions and instruments; and promotion of action-oriented dialogue and policy formulations related to forests

*Abbildung 16: Mandat des permanenten Waldforums UNFF (2000–2005);  
Quelle: ECOSOC E/2000/L.32\*, 2000*

Die Struktur des UNFF wird in Abbildung 17 beschrieben:

- III STRUCTURE
3. To achieve the objective and to carry out the functions outlined above, the ECOSOC and GA would:
- a) establish an intergovernmental body which may be called the United Nations Forum on Forests (UNFF);
  - b) invite the executive heads of relevant organisations of the United Nations system and head of other relevant international and regional organisations, institutions and instruments to form a collaborative partnership on forests to support the work of the UNFF and to enhance cooperation and coordination among participants;
  - c) within five years, on the basis of the assessment referred to in paragraph 2 (e) above, consider with a view to recommending the parameters of a mandate for developing a legal framework. The process could also consider recommendations made by expert groups, referred to in paragraph 8, on the establishment of mechanisms on finance, technology transfer and trade; and
  - d) take steps to devise approaches towards appropriate financial and technology transfer support to enable the implementation of sustainable forest management, as recommended under the IPF and IFF process.

*Abbildung 17: Struktur des permanenten Waldforums UNFF (2000–2005);  
Quelle: ECOSOC E/2000/L.32\*, 2000*

## 2.8 DAS PERMANENTE WALDFORUM 2000–2015

Das permanente Waldforum (United Nations Forum on Forests – UNFF) sollte sich am Beginn in den Jahren 2001–2005 insgesamt fünfmal und ab 2007 nur jedes zweite Jahr treffen. Im 2. und im 5. Treffen war ein MinisterInnensegment, d. h. ein „high-level segment“ vorgesehen. Weiters wurde eine „multi-stakeholder dialogue“ nach dem Vorbild der Kommission für nachhaltige Entwicklung vorgesehen. NROs und Betroffenen (z. B. WaldbesitzerInnenverbänden, indigenen Völkern, WissenschaftlerInnen etc.) sollte die Möglichkeit eröffnet werden, mit MinisterInnen bzw. den Delegierten der verschiedenen Nationen und Organisationen in Dialog zu treten. Sie haben daher in gewissen Sitzungen das Recht, selbst Erklärungen im Plenum abzugeben.

Wie auch im IPF/IFF-Prozess bereitet ein Sekretariat die Dokumente für die Sitzungen vor. Das Sekretariat von UNFF ist allerdings relativ klein und verfügt nur über wenige Mitarbeiterinnen. Die Schweiz, Costa Rica und die FAO hatten angeboten, den Sitz dieses Sekretariats zu übernehmen. Beim ersten Organisationstreffen von UNFF wurde allerdings beschlossen, den Sitz des Sekretariats in New York City im Hauptsitz der Vereinten Nationen<sup>49</sup> anzusiedeln. Außerdem verfügt UNFF über ein Büro. Die Mitglieder dieses Büros entstammen den fünf Weltregionen und werden bei jeder Sitzung neu gewählt.

<sup>49</sup> Auch das Sekretariat von IPF und IFF war in NYC im UN-Headquarter angesiedelt.

Der erste Vertreter der westeuropäischen Region war der Norweger Knut Oistad. Weitere Büromitglieder von UNFF 1 kamen aus Indonesien, Peru, Russland und dem Sudan. Die Büromitglieder von UNFF 2 kamen aus Costa Rica, Norwegen, Nigeria, Russland und dem Iran. Für die dritte Funktionsperiode (UNFF3) wurde ein Ungar, Peter Coska, als Vertreter der westeuropäischen Region gewählt. Weitere Büromitglieder von UNFF 3 kommen aus Uganda, Iran, Argentinien und Portugal.

Die ersten fünf zweiwöchigen Sitzungen von UNFF fanden in New York City und in Genf statt. Die erste Sitzung wurde in NYC im Juni 2001 abgehalten. Dort wurden das Mehrjahresprogramm (MYPOW) für 2001–2005 und ein Aktionsplan (Plan of Action) verabschiedet. Im Mehrjahresprogramm wurde Folgendes vorgesehen: Das UNFF sollte innerhalb der ersten fünf Jahre konkrete Aktivitäten zur Umsetzung der „principal functions“ (siehe Abbildung 16 – dem Mandat von UNFF) setzen. Vor allem die Umsetzung der von IPF und IFF verabschiedeten Aktionsvorschläge sollte auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene vorangetrieben werden. Weiters sollte das Forum die Koordinierung von Politiken (Policies) vereinfachen und Policy-Guidance geben. Umsetzungsmechanismen und wichtige waldrelevante Themenkreise sollten in jedem Treffen von UNFF angesprochen werden. Diese 16 Themenkreise stellten auch mögliche Themenbereiche eines rechtlich verbindlichen Instruments dar (siehe Pülzl, 2002b), das bisher nicht von der internationalen Gemeinschaft verabschiedet wurde. Als Umsetzungsmechanismus fand Folgendes Erwähnung: Geldmittel, Transfer von umweltfreundlichen Technologien, Training (d. h. Capacity-Building). Im Mehrjahresprogramm (MYPOW) von UNFF (UNFF, 2001) wurde auf die Umsetzung der Aktionsvorschläge Bezug genommen, die in jedem Treffen angesprochen werden sollten. Ein weiteres wichtiges Element des Mehrjahresprogramms stellte das Berichtswesen dar, das auf freiwilliger Basis basierte. Es wurde in der Resolution betont, dass nationale und regionale Kriterien und Indikatoren (für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung) als Basis für die Berichterstattung verwendet werden sollten. UNFF sollte Auskunft geben über die Umsetzung der IPF- und IFF-Aktionsvorschläge, den Fortschritt bei der Erreichung von nachhaltiger Waldwirtschaft und am Ende der Funktionsperiode von UNFF im Jahr 2005 über die Effektivität des Forums. UNFF ist die erste internationale Organisation der Vereinten Nationen, die sich selbst eine Art „Erfolgskriterium“ gesetzt hat. Damit wird gemeint, dass am Ende der ersten Funktionsperiode die Effektivität dieses Forums überprüft werden sollte. Die genauen Kriterien, an denen der Erfolg des Forums gemessen werden sollte, wurden bei der zweiten Sitzung von UNFF im März 2002 verhandelt. Weiters wird in diesem Mehrjahresprogramm darauf verwiesen, dass zwischenstaatlich organisierte Länderinitiativen weiter durchgeführt werden sollen. Das Forum sollte durch

drei ExpertInnengruppen in seiner Arbeit unterstützt werden. Diese formierten sich zu folgenden Themenkreisen:

1. Monitoring, Berichterstattung und Bewertung,
2. Finanzen und Technologietransfer,
3. die Parameter eines Mandats, um ein rechtliches Rahmenwerk für alle Wälder zu entwickeln.

Das genaue Mandat, die Zusammensetzung und das genaue Arbeitsprogramm dieser drei *Ad-hoc*-ExpertInnengruppen wurden im zweiten Treffen von UNFF im März 2002 verhandelt. Die internationale Gemeinschaft konnte sich allerdings in diesem Treffen nicht auf die Zusammensetzung der Gruppen einigen. Während die G77, (Brasilien) und die USA eine universelle Mitgliedschaft in allen ExpertInnengruppen anstrebten und damit drei sogenannte *maxi-UNFFs* erschaffen wollten, wollten die Industriestaaten und hier vor allem die EU, Schweiz und Kanada eine limitierte Mitgliedschaft in den ExpertInnengruppen durchsetzen. Dieser Zwist erlaubte es UNFF2 nicht, eine Einigung zu erzielen. Dies scheiterte vor allem an der Tatsache, dass man sich nicht auf die Zusammensetzung der dritten ExpertInnengruppe, die sich mit dem rechtlich verbindlichen Instrument beschäftigte, einigen konnte.

Die Entscheidung über die ExpertInnengruppen wurde daher auf die 3. Sitzung in Genf vertagt. Nachdem die drei Themenkreise, zu denen die ExpertInnengruppen Beratungen abhalten sollten, wichtige Bereiche umfassen, bestand hier eine gewisse Gefahr, den Prozess zu verlangsamen. Die Einsetzung aller Gruppen stand in enger Verbindung mit der Frage eines rechtlichen Instruments für Wälder, sollte sich doch die letzte Gruppe genau mit dieser Frage beschäftigen. Die Diskussionen über die ExpertInnengruppen, die Verhandlung einer Ministerdeklaration und der Erfolgskriterien haben die Aufmerksamkeit von den Verhandlungen über die Umsetzung der Aktionsvorschläge abgelenkt. Manche Delegierte haben bei UNFF2 ihr Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, sollte doch die Umsetzung der Aktionsvorschläge einen Fortschritt in der Umsetzung nachhaltiger Waldbewirtschaftung mit sich bringen. Diese ExpertInnengruppen wurden schließlich in UNFF3 ins Leben gerufen. Man einigte sich auf eine limitierte TeilnehmerInnenanzahl der beiden ersten Gruppen, während an der dritten Gruppe alle VertreterInnen teilnehmen konnten.

Weiters wurde von UNFF eine Entscheidung (UNFF, 2001) zur Annahme eines Aktionsplans für die Umsetzung der Aktionsvorschläge (Plan of Action – PoA) getroffen. Es wurde betont, dass die Umsetzungsverantwortung vor allem bei den Ländern liegt. Dieser Aktionsplan verlangte u. a. die Bestimmung eines nationalen Fokuspunktes, eine effiziente Kooperation zwischen den Mitgliedern der kollabora-

tiven Partnerschaft für Wälder (CPF – Collaborative Partnerships on Forests), bilateralen Gebern und Ländern, öffentlich-private Partnerschaften und schließlich eine aktive Beteiligung der *Stakeholder*. Die Länder sollten auf freiwilliger Basis über die Umsetzung der Aktionsvorschläge an das UNFF berichten. Die Zusammenarbeit der Organisationen im Rahmen von ITFF wurde unter neuem Namen, dem Collaborative Partnership on Forests (CPF)<sup>50</sup>, im Rahmen des permanenten Waldforums unter Führung der FAO weitergeführt. Die Mitgliedschaft wurde etwas erweitert. Die Sekretariate des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (CCD), und des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (FCCC), die globale Umweltfazilität (Global Environmental Facility – GEF) und die International Union for Forest Research Organisations (IUFRO) wurden eingeladen, am CPF teilzunehmen. Man wollte die Mitgliedschaft im CPF nicht zu sehr ausdehnen, damit dieses Gremium handlungsfähig und dynamisch bleiben konnte. Allerdings sollte hier betont werden, dass die momentanen Mitglieder von CPF sehr unterschiedliche Funktionen ausüben und unterschiedliche Bedeutung innerhalb bzw. außerhalb der Vereinten Nationen einnehmen. Damit ist gemeint, dass beispielsweise die Weltbank<sup>51</sup> oder die FAO<sup>52</sup> internationale Organisationen im Rahmen der UN-Familie<sup>53</sup> darstellen und über ein unabhängiges Budget verfügen, während UNEP<sup>54</sup>, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, und UNDP<sup>55</sup>, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, einen anderen Status einnehmen. Sie sind weitgehend von freiwilligen Beiträgen ihrer Mitgliedsländer abhängig. Die ITTO<sup>56</sup> und CIFOR<sup>57</sup> sind eigenständige internationale Organisationen, die nicht zur UN-Familie gehören. Beim Übereinkommen für biologische Vielfalt (CBD)<sup>58</sup> hingegen handelt es sich um eine Konvention mit völkerrechtlichem Status. Diejenigen Staaten, die die Konvention unterzeichnet und ratifiziert haben, müssen sie auch umsetzen. All diese Organisationen, Programme und Instrumente, die am CPF teilnehmen, arbeiten mit forstlich relevanten Themenkreisen.

---

50 Siehe: <http://www.un.org/esa/sustdev/unffnetwork.htm>

51 Siehe: [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

52 Siehe: <http://www.fao.org/forestry/index.jsp>

53 Die FAO ist die älteste der Spezialorganisationen der Vereinten Nationen.

54 Siehe: [www.unep.org/](http://www.unep.org/)

55 Siehe: [www.undp.org/](http://www.undp.org/)

56 Siehe: <http://www.itto.or.jp/>

57 Siehe: <http://www.cifor.cgiar.org/>

58 Siehe: <http://www.biodiv.org/>

Die 4. Sitzung des UNFF wurde in Genf abgehalten und beschäftigte sich nicht in direkter Weise mit der Frage einer Waldkonvention. Erst in der 5. Sitzung wurde das Thema wieder aufgegriffen. Zwischenzeitlich wurde UNFF in seiner Arbeit durch drei ExpertInnengruppen unterstützt. Eine der ExpertInnengruppen beschäftigte sich mit den Parametern eines Mandats, um ein rechtliches Rahmenwerk für alle Wälder zu entwickeln, und tagte im September 2004 in New York.

Im Mai 2005 wurde über die Weiterführung bzw. Umwandlung von UNFF verhandelt. Die Verhandlung um ein neues Mandat für eine Organisation für alle Wälder stand in enger Verbindung mit der möglichen Verabschiedung eines globalen Instruments, um die Idee der nachhaltigen Waldbewirtschaftung auf der nationalen Ebene verbindlich umzusetzen und um dadurch der Entwaldung und der Degradation der Wälder Einhalt zu gebieten. Diese Verhandlungen konnten allerdings zu keinem Ergebnis führen und müssen in dieser Hinsicht als gescheitert betrachtet werden. De facto wurde bis dato nach fast zwei Jahrzehnten kein völkerrechtlich verbindliches Instrument verabschiedet. Eine 6. Sitzung von UNFF fand im Februar 2006 statt; ein wesentliches Ergebnis konnte sie nicht aufweisen. Erst in der 7. Sitzung, im April 2007, einigten sich die Staaten auf ein nicht rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Waldtypen (Non-legally binding instrument on all types of forests). Die neuerliche Verabschiedung eines nicht rechtlichen Instruments scheint allerdings einem Stillstand zu gleichen (siehe z. B. Pülzl, 2009). Daran konnte auch die jüngste Sitzung im April 2009 nichts verändern.

## 2.9 ZUSAMMENFASSUNG : KEINE KONVENTION FÜR WÄLDER

Betrachtet man nun rückblickend die Verhandlungen im Rahmen des internationalen Waldpolitikdialogs, so lassen sich diese Verhandlungen in zwei Phasen einteilen:

In der ersten Phase wurde die Idee eines international verbindlichen Instruments auf die internationale Agenda gesetzt. So tauchte sie zuerst im Rahmen eines Workshops für die Klimarahmenkonvention auf, als Japan sich für die Erstellung eines Waldwirtschaftsprotokolls im Rahmen der Klimakonvention aussprach. Etwas später wurde die Idee von den USA am G7-Gipfel in Houston öffentlich aufgegriffen. Die FAO thematisierte im Anschluss daran die Frage einer Konvention in einem Forstkomitee (COFO – Committee on forestry), und im Rahmen der vorbereitenden Sitzungen für die UNCED-Konferenz begann ein heftiger Schlagabtausch zwischen Entwicklungsstaaten und Staaten des industrialisierten Nordens. Die Verhandlungen in Rio selbst führten schließlich zur Verabschiedung von rechtlich unverbindlichen



Waldprinzipien und einem eigenständigen Kapitel innerhalb der Agenda 21. Zwischen 1992 und 1995 wurden vertrauensbildende Workshops abgehalten, und im regionalen Kontext wurden Kriterien- und Indikatorenprozesse initiiert. Diese fanden verstärkt Anklang bei den Delegierten.

Anschließend, in der zweiten Phase internationaler Waldpolitik, wurden neue globale Foren für den Wald gegründet. Das zwischenstaatliche Panel für Wälder (IPF – Intergovernmental Panel on Forests) sollte sich unter anderem auch mit der Möglichkeit, ein rechtlich verbindliches Instrument für alle Wälder zu verabschieden, auseinandersetzen. Obwohl die Formulierungen des Mandats von IPF in Bezug auf rechtlich verbindliche Instrumente nicht sehr klar waren, sollte sich die internationale Gemeinschaft nun erstmals verstärkt damit beschäftigen. Diese Gelegenheit wurde allerdings unzureichend genutzt, denn es war nicht ausreichend klar, was ein rechtlich verbindliches Instrument oder eine Konvention denn beinhalten und was genau reguliert werden sollte. 1997 wurde ein neues Forum gegründet, das zwischenstaatliche Forum für Wälder (IFF – Ad hoc Open-ended Intergovernmental Forum on Forests), das sich gleichfalls mit dem Thema eines rechtlich verbindlichen Instruments für Wälder beschäftigte. Die Formulierung des Mandats war zwar im Vergleich zum Mandat des IPF insofern klarer ausgefallen, als die verschiedenen möglichen Optionen, die sich mit dem Management, dem Schutz und der nachhaltigen Entwicklung aller Wälder beschäftigen, besprochen wurden. Erst eine zwischenstaatlich organisierte Initiative von Costa Rica und Kanada verhalf zur weiteren inhaltlichen Klarstellung eines möglichen Instruments. Die ursprüngliche Idee, auf sehr partizipative Weise alle Regionen prioritäre inhaltliche Elemente eines Instruments definieren zu lassen, führte aber dann schlussendlich nur dazu, dass immer mehr Länder sich bewusst wurden, dass sie die Verabschiedung eines solchen Instruments wohl gar nicht befürworten konnten oder wollten. Die aus dem Prozess entstandenen sechzehn Elemente hätten mögliche inhaltliche Themen eines rechtlich verbindlichen Instruments darstellen können. Allerdings konnte auch ein informelles Treffen vor der letzten Sitzung des IFF nicht dazu beitragen, Brücken zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Konvention zu bilden, und die internationale Gemeinschaft verabschiedete folglich keine Konvention bzw. kein rechtlich verbindliches Instrument für Wälder.

Man muss es dem Verhandlungsgeschick des Kovorsitzenden und wichtigen Verhandlungsgruppen zugutehalten, dass eine neue Organisation, das permanente Waldforum UNFF, gegründet wurde, obwohl einige Mitgliedstaaten nicht mehr von einer sinnvollen Weiterführung des Dialogs überzeugt waren. Im Herbst 2000 wurden die Verhandlungen um eine Waldkonvention weitergeführt. Die institutionelle Neugründung stellt einen qualitativen Sprung für den internationalen Waldpolitik-

dialog dar, da nun der als intergouvernementaler Prozess begründete Waldpolitikdialog, der ehemals institutionell unter der CSD angesiedelt war und bis dahin an sie berichtete, diese nun hinter sich ließ. De facto operiert die neue UN-Organisation UNFF an derselben Stelle wie die CSD und verfügt über den gleichen institutionellen Stellenwert innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Dies bedeutet aber auch, dass ein Kapitel des damals in UNCED verhandelten Policy-Blueprints, der Agenda 21, nun institutionalisiert wurde. Im Unterschied zur CBD, UNCCD, UNFCCC ist die neue UN-Organisation UNFF nicht aufgrund der Verabschiedung einer Konvention gegründet worden, sondern sie begründet ihre Existenz alleine auf der Charta der Vereinten Nationen. Sie ist daher mit jenen nicht vergleichbar.

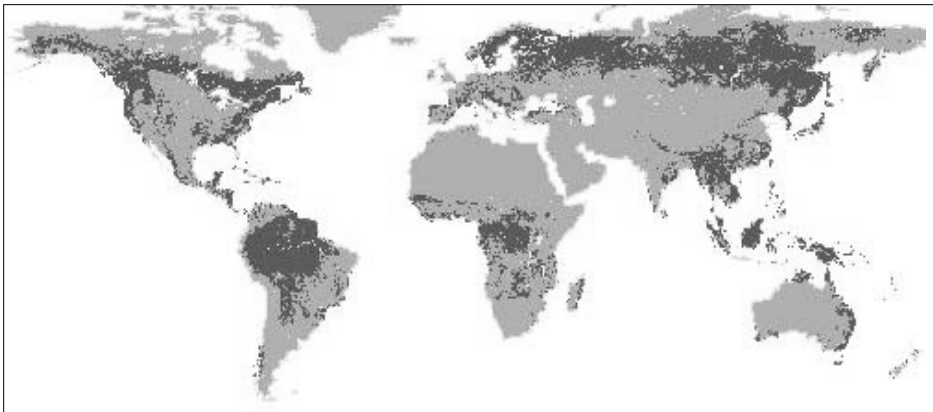
Auch im Rahmen der Verhandlungen des permanenten Waldforums UNFF überschattete die Frage eines rechtlich gültigen Instruments die Arbeit der globalen Gemeinschaft. Zwar wurde im Rahmen der vierten Sitzung von UNFF eine Ad-hoc-ExpertInnengruppe ins Leben gerufen, die sich ausschließlich mit der Frage des rechtlichen Instruments auseinandersetzen sollte, allerdings führten die Ergebnisse dieser Gruppe nicht dazu, dass sich die internationale Gemeinschaft in der fünften bzw. siebenten Sitzung des UNFF, die im April 2007 stattfand, auf eine Konvention einigte. Im Gegenteil, die internationale Gemeinschaft scheint weit von der Verabschiedung eines solchen Instruments entfernt zu sein.

### 3. Abschnitt

## Die Genealogie der natürlichen Ressourcen

### 3.1 EINLEITUNG

Beginnend mit diesem Abschnitt beschreitet diese Arbeit nun den diskursanalytischen Weg. Es wird eine andere Lesart der Politik der natürlichen Ressourcen und damit einhergehend der Waldpolitik in der internationalen Politik geboten. Um dies zu tun, wird im Folgenden ein Rückgriff auf die Entstehung von Umweltpolitik und damit verbundenen Bildern gemacht.



*Abbildung 18: Verteilung der Wälder (weltweit);  
Quelle: FAO, Forest Resource Assessment 2000 ([www.fao.org](http://www.fao.org), 2004)*

Entwaldung, Degradierung, Waldsterben, saurer Regen, Verlust der biologischen und genetischen Vielfalt, Treibhauseffekt, Kohlenstoffsinken, illegale Holznutzung, Lunge der Welt, Klimahaushalt, ... – all diese Konzepte erschaffen Bilder und Ideen vom Wald. Sie operieren mittels sprachlicher Konzepte, verwenden Metaphern und Synekdochen<sup>59</sup>. Die Konzepte sind verknüpft mit Vorstellungen vom gerodeten, degradierten, kranken, sterbenden und gesunden Wald. Karten und Bilder von der Be-

---

<sup>59</sup> Bezeichnung eines Gegenstandes durch einen engeren Begriff; er ist auch umgekehrt verwendbar (siehe Langenscheidt-Fremdwörterbuch Online-Edition 2005).

waldung der Erde, wie sie in Abbildung 18 beispielhaft dargestellt werden, kreieren eine Wirklichkeit, die gleichfalls Eingang in das Bewusstsein der Gesellschaft findet. Der Kontrast zwischen hellen und dunklen Flächen suggeriert eine verschwindend kleine Fläche der natürlichen Ressource Wald. Dieses Bild stellt nur eine Möglichkeit der Darstellung der globalen Waldressourcen dar.

Umweltthemen haben an globaler Wichtigkeit zugenommen. Umweltprobleme können nicht mehr nur im Lichte der nationalstaatlichen Einheit betrachtet werden, sondern sind auf einem zwischenstaatlichen Niveau zu regulieren, nachdem Staaten in der Post-Rio-Phase ihre gegenseitige Abhängigkeit festgestellt haben. Aus diesem Grund gewinnen auch die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Verhandlungen zur Politik der natürlichen Ressourcen und der Wälder an Bedeutung.

Wenn nun Wälder global wichtig sind, warum gibt es kein international rechtlich verbindliches Instrument respektive keine Waldkonvention? Wie kommen wir dazu, unsere Vorstellungen dahin gehend anzupassen, dass der Wald all diese Auffassungen, die mit den oben genannten Konzepten verbunden sind, in sich vereinigt? Warum sprechen wir einerseits von limitierten Ressourcen und der Notwendigkeit ihres Schutzes und andererseits von ausreichend vorhandenen Ressourcen und der Dringlichkeit ihrer nachhaltigen Nutzung, die den Schutz miteinschließt? Unterschiedliche Vorstellungen prägen das Lösungsbewusstsein der Policy-AkteurInnen.

Ich zeige hier, dass vorherrschende Umweltdiskurse ein unterschiedliches Problem- und Lösungsverständnis der vielerorts proklamierten „Umweltkrise“<sup>60</sup> mit sich führen. Ich lege ausführlich dar, wie sich das Umweltverständnis in den letzten vierzig Jahren verändert hat. Die folgenden Umweltdiskurse „Grenzen des Wachstums“, „nachhaltige Entwicklung“ und „ökologische Modernisierung“ und der dadurch verursachte Policy-Wandel haben die Politik der natürlichen Ressourcen innerhalb der Vereinten Nationen (aber natürlich auch außerhalb) einen kräftigen Impuls erfahren lassen. Dabei verweise ich auf diskursive Metaphern. Ich zeige weiters, dass sich infolgedessen unterschiedliche diskursive Praktiken durchsetzten, die dann in derselben Weise auch mit der *internationalen Waldpolitik* zu tun haben werden.

Von einem theoretischen Standpunkt aus gesehen argumentiere ich in diesem Abschnitt, dass wir infolge von Bildern agieren, die wir uns von der Wirklichkeit machen. Wir sind folglich (unter anderem) von den gängigen Diskursen auch abhängig, um uns dahin gehend auszudrücken (Hajer, 1995: 16). Ein realistischer Theorieansatz, der auf empirisch fundierten Kausaltheorien basiert, gelangt hingegen zur Annahme, dass diese Bilder mit den objektiven Realitäten in der Welt da draußen

---

60 Z. B. Prittwitz, V. von. (1990). Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.

übereinstimmen. Empirische Theorien offerieren daher „realistische“ Erklärungen, die mit den objektiven Realitäten in *der Welt da draußen* übereinstimmen. Diesem Ansatz widerspreche ich, indem ich zeige, dass Umweltdiskurse, die die Vorstellungen von den zu regelnden *Policys* prägen, die Rahmenbedingungen erzeugen, unter denen sich internationales Recht bildet.

Der Überblick über die Politik der natürlichen Ressourcen der 1970er-, 1980er- und 1990er-Jahre versucht sich nicht in einer erschöpfenden historischen Auflistung sämtlicher Konferenzen, AkteurInnen und Berichte etc. in Bezug auf das Verhältnis von natürlichen Ressourcen und Gesellschaft, sondern einzelne Berichte und Konferenzen werden herausgegriffen und die ihnen zugrunde liegenden Ideen näher beleuchtet. Anhand der Darstellung ausgewählter Ereignisse bzw. des Vergleichs von besonders wichtigen Berichten wird gezeigt, dass nicht ein plötzliches weltweites Bewusstsein oder eine politische Erkenntnis über eine voranschreitende Umweltzerstörung dazu geführt hat, politische Handlung zu erwarten oder zu setzen.<sup>61</sup> Vielmehr hat das argumentative Wechselspiel (Hajer, 1995) zwischen Staaten, Umweltbewegungen und einzelnen ExpertInnenorganisationen, Veröffentlichungen von Berichten etc. dazu geführt, dass Umweltprobleme als solche wahrgenommen wurden. Diese kleine Genealogie muss vom Leser oder der Leserin vor dem Hintergrund der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen gesehen werden. Dieses Kapitel orientiert sich sehr stark an den Arbeiten von Hajer (1995), Dryzek (1997) und Caldwell (1996).

Wie ich schon am Beginn des Kapitels betonte, wird diese Darstellung vorgenommen, weil die Umweltdiskurse ein Problemverständnis und einen Lösungsvorschlag mit sich führen. Während ein Diskurs Umwelt und (wirtschaftliche und soziale) Entwicklung als zwei einander ausschließende Konzepte darstellt, bilden andere sie als einander einschließende Konzepte ab.

### 3.2 VOM UNLIMITIERTEN RESSOURCENVERBRAUCH ZU DEN GRENZEN DES WACHSTUMS

Betrachtet man die Charta der Vereinten Nationen, so fällt auf, dass in ihr kein Hinweis auf die Umwelt bzw. Umweltprobleme zu finden ist. Als sie vor ca. 65

---

61 Hajer (1995: 74) führt z. B. an, dass es viele Studien gibt, die dies eindeutig widerlegt haben. Er führt beispielsweise die Studie „das Katastrophenparadox“ von von Prittwitz an. Dieser weist in seiner Analyse über Luftverschmutzung nach, dass das Bewusstsein für dieses Problem anstieg, als die Verschmutzung sich bereits verringerte.

Jahren von den damaligen Mitgliedstaaten verabschiedet wurde, war keine Rede von Luftverschmutzung, Klimawechsel oder etwa dem Auftreten eines Ozonlochs. Im Mittelpunkt des allgemeinen Interesses war das Verbot des Einsatzes von Gewalt gegen das Territorium eines anderen Mitgliedstaates und damit verbunden die Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Fall eines Bruchs.

Umweltbelange wurden als irrelevant gegenüber der Wirtschaft angesehen, weil man davon ausging, dass die natürlichen Ressourcen der Gesellschaft unbegrenzt zur Verfügung stehen (Porter/Brown, 1991). Der Diskurs wurde in dieser Zeitperiode (1950er- und 1960er-Jahre) des schnellen wirtschaftlichen Aufschwungs vor allem von der neoklassischen Ökonomie inspiriert. Die Staaten behandelten Umweltbelange als Teil ihrer Wirtschafts- bzw. Gesundheitspolitik. Die Idee des absoluten Souveränitätsanspruches über die jeweiligen natürlichen Ressourcen spiegelte sich in der Art und Weise des Rechtssetzungsprozesses wider. Entscheidungen über den Verbrauch von natürlichen Ressourcen wurden hauptsächlich im Hinblick auf die nationalen Prioritäten und Bedürfnisse gefällt, während globale Völkerrechtsabkommen, die Umweltbelange mit einbezogen, rar waren. Eine Art der „anarchischen governance“ (Püzl/Rametsteiner, 2002) kennzeichnete in dieser Zeitperiode den internationalen Entscheidungsfindungsprozess im Rahmen der Vereinten Nationen, da die internationale Politik der natürlichen Ressourcen nur auf unilateraler Basis verhandelt wurde.

Die Idee, die diesem *Ausschlussdiskurs* zugrunde lag, war folgende: Solange die freie Marktwirtschaft funktioniert, ist es möglich, die soziale Wohlfahrt durch die Versorgung der Gesellschaft mit unbegrenzten natürlichen Ressourcen und Abfallsenken zu maximieren (Porter/Brown, 1991: 23). Dieser Diskurs wurde durch verschiedene Aspekte bedroht, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

### *3.2.1 Stummer Frühling, Tragödie der Allmende und begrenztes Wachstum*

Anfang der 1960er-Jahre verfasste die Biologin und Schriftstellerin Rachel Carson ein Buch namens „Silent Spring“, der „stumme Frühling“ (1962). In diesem Buch traf sie Vorhersagen über das Verschwinden der Vogelwelt. Sie prophezeite weitgreifende gesundheitliche Veränderungen der gesamten Menschheit, sollte der Einsatz der chemischen Substanz DDT weiterverfolgt werden. Caldwell (1996: 36) merkt in diesem Zusammenhang an, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Buchs paradoxerweise die Städte sauberer waren, weniger über Trinkwasser vermittelte Krankheiten vorherrschten und auch der pechhaltige Kohlenausstoß erheblich verringert worden war.

DDT,<sup>62</sup> auch Dichloro Diphenyl Trichloroethane genannt, kam während des Zweiten Weltkrieges zum Einsatz, um die Zivilbevölkerung wie auch das Militär vor der Übertragung von Krankheitserregern durch Insekten zu schützen. Später wurde DDT als Pestizid im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung verwendet. Schwierigkeiten tauchten nicht sofort, sondern langfristig auf. BiologInnen beobachteten beispielsweise negative Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt, während ToxikologInnen auf mögliche schädliche Auswirkungen auf die Menschheit hinzuweisen begannen. Maguire (2004: 5) verweist darauf, dass Carsons Publikation diese Erkenntnisse einer weiteren Öffentlichkeit zuführte; einer Öffentlichkeit, die sich nicht mehr nur auf wissenschaftliche Zirkel und die Bürokratie beschränkte.

Carsons Buch führte unter anderem auch dazu, dass eine große Anzahl weiterer Bücher verfasst wurde, die sich mit dem wissenschaftlichen Wissen und den unsichtbaren Bedrohungen der Umwelt durch radioaktiven und toxischen Abfall befassten. Dieses Buch und alle weiteren relevanten Publikationen sensibilisierten vor allem die amerikanische Öffentlichkeit für die Art und Weise, wie *Public Policy* auf Basis dieses Ausschließungsdiskurses, der im vorhergehenden Kapitel kurz dargestellt wurde, gestaltet wurde. Die damit verbundene traditionelle Art der Politikformulierung führte relativ hohe Nebeneffekte und Kosten für die Gesellschaft mit sich (Caldwell, 1996: 36, Porter/Brown, 1992: 23f.) und stieß daher auf gehörigen Widerstand. Die unmittelbaren Auswirkungen auf die Umweltgesetzgebung können nicht nur in der amerikanischen Gesetzgebung festgestellt werden, sondern auch in Europa wurde der Einsatz von DDT in weiterer Folge verboten.

Etwas später, im Jahr 1968, veröffentlichte Garrett Hardin (1968) seinen Aufsatz über die „Tragedy of the Commons“, zu Deutsch „die Tragödie der Allmende“, in der Zeitschrift „Science“. Dies geschah zu einer Zeit, als die Wahrnehmung (siehe Carsons „Silent Spring“) einer drohenden Umweltkrise in der entwickelten Welt bereits Fuß zu fassen begann.

Hardins Allmendeproblem sah folgendermaßen aus: Wenn man davon ausgeht, dass in einer Dorfgemeinschaft die gemeinsame Weidefläche allen BäuerInnen zugänglich ist, muss erwartet werden, dass jeder Bauer/jede Bäuerin möglichst viele Rinder auf diese Weide führt. Die Tragfähigkeit („carrying capacity“) der Allmende wird laut Hardin (1968: 1244) so lange nicht überschritten, wie Kriege, Wilderei und Krankheit die Gesellschaft und die Anzahl der Tiere dezimieren. Diese Art der gemeinsamen Landnutzung kann sich infolgedessen über lange Zeit als durchaus erfolgreich erweisen. Dies ändert sich nach Hardin erst, wenn eine gewisse soziale Stabilität erreicht wird und der/die rationale Bauer/Bäuerin sich auf seine/ihre Ge-

---

62 Für eine diskursanalytische Aufarbeitung des Themas DDT siehe Maguire (2004).

winnmaximierung konzentriert. Diese Überlegungen führten dazu, dass manche AutorInnen Hardin eine distanzierte Nähe zu Thomas Hobbes' Auffassung des „Krieges aller gegen alle“ zuschreiben (vgl. Dryzek, 1997).

Neben der Gewinnmaximierung umschließen Hardins Überlegungen auch die Nutzenfunktion des Bauers/der Bäuerin. Damit wird gemeint, dass jeder Bauer/jede Bäuerin, indem er/sie dem eigenen Nutzkalkül folgt, weitere Tiere auf die Gemeinschaftsweide führen wird. Nachdem aber alle rationalen BäuerInnen zu dem gleichen Ergebnis kommen werden, wird dies zu einer Übernutzung der Allmende führen und daher, wie Hardin meint, in einer Tragödie enden:

“Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limits – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pushing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons” (Hardin, 1968: 1244).

Hardin stellt in seinem Artikel auch einen Bezug zur Umweltverschmutzung bzw. zum ansteigenden Bevölkerungswachstum her. So meint er, dass die Tragödie des Kollektivgutes im umgekehrten Sinn auf die Umweltverschmutzung zutrifft. Die Umweltverschmutzung ist eng an das Bevölkerungswachstum gekoppelt, da es als dessen Folge verstanden werden muss. Im Unterschied zu dem zuvor beschriebenen Fall besteht keine Möglichkeit einer Problemlösung durch die Schaffung von Privateigentum, sondern es müssen Verwaltungsgesetze zur Vermeidung der Umweltverschmutzung erlassen werden. Außerdem schränkt ein fortschreitendes Bevölkerungswachstum die Freiheit des Einzelnen massiv ein. Hardin schließt seine Darstellung mit einem Aufruf, das Bevölkerungswachstum nicht weiter ansteigen zu lassen, um so der Tragödie des Kollektivgutes entgegenschreiten zu können (Hardin, 1968: 1245–1248).

Die Metapher des mittelalterlichen Dorfes<sup>63</sup> stand für *alle natürlichen Ressourcen*. Kurz gesagt, der private Nutzen und der öffentliche Nutzen werden als entgegengesetzt verstanden. Hardins Annahmen waren natürlich nur unter der Vermutung, dass die Ressourcen begrenzt zur Verfügung stehen, von Relevanz. Seine Analyse wurde sehr schnell Teil des umweltpolitischen Denkens derjenigen, die sich mit der Analyse von Umweltproblemen befassten und von der Begrenztheit der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen ausgingen (Dryzek, 1997: 25).

---

63 Dryzek (1997: 25) verweist darauf, dass es seinem Wissen nach keinen Bericht über ein mittelalterliches Dorf gibt, in dem die Zerstörung der Allmende auf die Weise, wie Hardin sie beschreibt, erfolgte.



Etwas vor dem Erscheinen von Hardins Artikel (1968) gründete der italienische Industrielle Aurelio Peccei den *Club of Rome*. Zu den Mitgliedern des *Club of Rome* gehörten neben WissenschaftlerInnen auch prominente Wirtschaftstreibende und PolitikerInnen. Interessanterweise waren hierbei auch Industrielle daran beteiligt, das Wirtschaftswachstum infolge der Industrialisierung als nicht nachhaltig darzustellen. Donella Meadows publizierte gemeinsam mit anderen im Jahr 1972 den Bericht „Limits to Growth“<sup>64</sup>. Der Bericht stellte das erste Produkt des *Club of Rome* über die „missliche Lage der Menschheit“ dar. Dryzek (1997: 26) unterstreicht, dass nicht – wie erwartet – BevölkerungsbiologInnen bzw. ÖkonomInnen mit der Durchführung der Studie betraut wurden, obwohl das Thema des Berichts auf die Tragfähigkeit des Ökosystems („carrying capacity“) bzw. auf das Wirtschaftswachstum Bezug nahm. Themen also, die von BiologInnen und ÖkonomInnen behandelt werden. Die Hauptautorin des Berichts war hingegen eine führende Expertin am Massachusetts Institute of Technology, wo zu der Zeit unter anderem an der Vorhersage komplexer Steuerungsvorgänge mittels Computermodellen gearbeitet wurde. Diese Modellierungen stellten in den 1970er-Jahren relativ neue Technologien dar. Die Verwendung von Computern legitimierte u. a. auch diese Analyse (Dryzek, 1997: 26).

Der Bericht<sup>65</sup> selbst befasste sich mit den langfristigen Interdependenzen der Bevölkerungsentwicklung, dem Wirtschaftswachstum und der Umweltzerstörung. Die grundlegende Idee dieses Berichts fußte auf der Befürchtung, dass ein ansteigendes Wirtschaftswachstum und eine weitere Zunahme der Weltbevölkerung einerseits an die Grenzen der vorhandenen natürlichen Ressourcen stoßen und andererseits die mögliche landwirtschaftliche und industrielle Kapazität übersteigen würden. Das bedeutete, dass ein endliches Wirtschaftswachstum aufgrund der schrumpfenden natürlichen Ressourcen und der landwirtschaftlichen Produktion bzw. einer exzessiven Umweltverschmutzung erreicht werden würde. Ein Kollaps wäre daher unausweichlich. Die Ernährung der Weltbevölkerung könnte also nicht mehr gewährleistet werden, weil Ackerland und Wasservorräte verknappen würden. Damit wurde ein zentrales Postulat der WirtschaftswissenschaftlerInnen infrage gestellt, und zwar, dass grenzenloses Wachstum nicht mehr Wohlstand für alle ermöglichen würde. Weiters sagte der Bericht die Erschöpfung von elf besonders wichtigen Mineralien

64 Zu Deutsch „Die Grenzen des Wachstums“. Meadows war aber auch Hauptautorin des Nachfolgebandes, der zwanzig Jahre später erschien: „Beyond the Limits“. Dieses Buch fand nicht mehr die gleiche Aufmerksamkeit, da die AutorInnen der Auffassung waren, dass ihre Prognosen von vor 20 Jahren im Wesentlichen eingetroffen wären (Simonis, 2004).

65 Kritisiert wurde dieser Bericht immer wieder für den fehlenden Bezug zur Rolle der Preise und der Technologien. Diese wurden in die Computersimulationen nicht aufgenommen (Dryzek, 1997).

wie etwa Kupfer, Gold, Blei, Öl, Erdgas, Silber, Zink und Zinn etc. bis zum Ende des Jahrhunderts voraus (vgl. Professur für VWL II der Universität Gießen 2005, sowie Tahvonen, 2000: 4).

Daneben stellte der Bericht die Fähigkeit der Wissenschaften zu integriertem Denken infrage. Dryzek erklärt (1997: 14), dass dieser Bericht im Grunde genommen eine Neuaufteilung der Ressourcen innerhalb der industriellen Volkswirtschaft verlangte, wobei die Abwendung vom Bild des ins Unendliche gehenden Wirtschaftswachstums implizit damit verbunden war. Die Vorstellung von limitierten natürlichen Ressourcen und dem Voranschreiten von natürlichen Katastrophen kam allerdings einer apokalyptischen Vorhersage gleich und ist daher im selben Ton wie der „stumme Frühling“ und die „Tragödie der Allmende“ verfasst.

Im Hinblick auf spätere Diskussionen über den Zustand der Umwelt wurde der Bericht ein Standardreferenzwerk. *Limits to Growth* verband das ökonomische Wachstum diskursiv mit der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen, die in naher Zukunft knapp sein sollten. Die Idee des Berichts, das Umweltproblem als Überlebensfrage zu präsentieren, und seine apokalyptische Vorhersage verlangten nach einer Reformierung der Institutionen und politischen Prozesse. Sogenannte „Foresight“<sup>66</sup>-Prozesse“ sollten in den politischen Entscheidungsfindungsprozess mit aufgenommen werden.

Obwohl dieser Bericht aufgrund seiner implizierten politischen Agenda stark kritisiert wurde<sup>67</sup>, darf seine Bedeutung nicht unterschätzt werden. Ein Jahr nach der Veröffentlichung des Berichts kam es infolge einer Erhöhung der Ölpreise zur ersten Energiekrise. Daher ist es wenig verwunderlich, dass nur wenige KritikerInnen die ansteigende Ressourcen- und Energieknappheit infrage stellten.

Im Unterschied zu anderen Berichten stellt dieser Bericht die Umweltkrise als globale Krise dar. Er definiert das Problem und führt gleichzeitig implizite Lösungsmöglichkeiten an. Hajer charakterisiert den Bericht folgendermaßen:

“In all, *Limits to Growth* was an example of an extremely successful use of discourse as power. Despite its completely unofficial status, the aura of respectability and knowledge ability that accompanied the Club of Rome report became a key reference in the debate on state of the environment. But more important still, the resonance of *Limits*

66 Zukünftige Szenarien sollten erarbeitet werden, und diese sollten in die Entscheidungsfindungsprozesse, die zumeist nach den Wahlperioden (d. h. 4- bis 5-Jahres-Zyklen) ausgerichtet werden, einfließen.

67 Siehe z. B.: Harvey, David (1974) *Population, Resources and the Ideology of Science in: Economic Geography*, 50, 256–277.

to Growth meant that others came to conceptualize the environmental problem according to a specific set of concepts and categories" (Hajer, 1995: 82).

*Limits to Growth* ist einer der ersten in einer langen Reihe von Berichten, die in den letzten drei Dekaden auf verschiedene Weise die Vorstellung der Beziehung zwischen Mensch und Natur geprägt haben. Er sticht allerdings heraus, da sein Erscheinen nicht nur mit der beginnenden Erdölkrise der 1970er-Jahre zusammenfällt, sondern dieser Bericht in dem Jahr veröffentlicht wird, in dem die erste internationale Umweltkonferenz in Stockholm stattgefunden hat. Dieser Konferenz wendet sich die Arbeit im nächsten Unterkapitel zu. Hier bleibt zu vermerken, dass die Mächtigkeit des Diskurses auch mittels einer kurzen Websuche unterstrichen werden kann. Für den Begriff „Limits to growth“ wurden in einer Recherche in der Suchmaschine Google (Google, 2009a) 42.400.000 Einträge gefunden. Diese Einträge sind sehr vielfältig und zeigen, dass der Begriff sich in unterschiedlichsten Bereichen, die nicht in direktem Bezug zu einer Ressourcenknappheit stehen, wiederfindet.

Neben *Limits to Growth* wurden ungefähr zur selben Zeit folgende Berichte publiziert: *Blueprint for Survival* (Goldsmith/Allen/Allaby/Davoll/Lawrence, 1972) und *Small is Beautiful* (Schumacher, 1974). Diese beiden Berichte unterscheiden sich in manchem grundlegend von dem zuvor besprochenen Bericht des Club of Rome: Obwohl sich der vom Ecologist veröffentlichte *Blueprint for Survival* auf dieselbe Rechtfertigungsgrundlage wie *Limits to Growth* berief, nämlich auf die MIT-Explorationen des exponentiellen Wachstums, unterscheidet sich dieser grundlegend von Ersterem: *Blueprint* stellte eine neue, dezentralisierte Umweltstrategie vor, die beispielsweise die Einführung von Recyclingmethoden oder Ökosteuern verlangte, und setzte sich für eine Dezentralisierung der Industriegesellschaft ein. Genauso verlangt *Blueprint* aber auch autoritative Maßnahmen (Atkinson, 1999), beispielsweise eine Geburtenkontrolle bzw. die Beendigung der Immigration.

Hier sollte erwähnt werden, dass sich zu der Zeit sehr viele Umweltorganisationen auf *Blueprint* beriefen bzw. als Folge im nationalstaatlichen Kontext gegründet wurden. *Blueprint for Survival* lässt sich wie folgt beschreiben:

“In all, Blueprint was in fact a rather contradictory romanticist critique of modern society that argued for an anti-technocratic, decentralized utopia but at the same time drew on cybernetics to illustrate the urgency of its call and relied on comprehensive planning techniques to bring about the new utopia of self-sufficiency” (Hajer, 1995: 85).

*Small is Beautiful* (Schumacher, 1974) beinhaltet eine scharfe Kritik am westlichen Wirtschaftssystem und wendete sich explizit gegen die Vorschläge von *Limits to Growth*.

Im Wesentlichen ist diesen drei zuletzt genannten Berichten die grundsätzliche Idee gemein, die Umweltproblematik als „Überlebensfrage“ darzustellen. Während *Limits to Growth* einen technokratischen Ansatz für den Umgang mit der Umweltkrise vorschlägt, lehnen *Blueprint for Survival* und *Small is Beautiful* diese technokratischen Praktiken, die einem elitären Konzept entspringen, ab und plädieren für eine Neuordnung und Neudefinition des Problems. Allerdings nehmen sie letzten Endes keinen Abstand von autoritativen Maßnahmen, die nur von einer Elite getragen werden können.

Zusammenfassend bedeutet das, dass *Silent Spring*, *Tragedy of the Commons* und *Limits to Growth* apokalyptische Vorhersagen zugrunde liegen. In der Begrenztheit der nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen und eines stetigen Bevölkerungswachstums werden einander ausschließende Faktoren feststellbar. Diese Publikationen, genauso wie *Small is Beautiful* und *Blueprint for Survival*, trugen dazu bei, den Diskurs eines limitierten globalen Wachstums voranzutreiben. Nachdem der Diskurs ein limitiertes globales Wachstum aufgrund begrenzter Ressourcen voraussagte, wurde auch der Umweltschutz bzw. Ressourcenschutz zu einem wichtigen Thema. Die Umweltproblematik sollte aus ihrer Sicht vielmehr als politisches und soziales Problem aufgefasst werden und nicht als wirtschaftliches Problem (Hajer, 1995: 86–88).

### 3.2.2 Internationale Umwelt

Zur Entstehungszeit der weiter oben genannten Publikationen fand 1972 die erste internationale Umweltkonferenz – *The United Nations Conference on the Human Environment* – in Stockholm statt. An dieser Konferenz nahmen Delegierte aus 114 Staaten<sup>68</sup> teil. Sie wird als bahnbrechend unter den internationalen Konferenzen bezeichnet, da sie die Politik der natürlichen Ressourcen als internationalen Politikbereich innerhalb der Vereinten Nationen einführte: Diese wurde infolgedessen nicht mehr nur als lokaler, regionaler oder nationaler Politikbereich betrachtet, sondern es wurde ihr nun auch eine internationale Dimension zugeschrieben. Dies sollte dazu führen, dass in nationalstaatlichen Agenden der Umweltbereich als solcher erstmals explizit ausgewiesen wurde. So beschreibt Caldwell (1996: 57), dass für die vorbereitenden Treffen (PrepCom – United Nations Preparatory Commissions) Berichte

---

<sup>68</sup> Die Sowjetunion und ihre damaligen osteuropäischen Alliierten nahmen allerdings aus Protest gegen die Nichtteilnahme der ehemaligen DDR nicht an der Konferenz teil.

über den Status der Umwelt verlangt wurden. Dadurch wurde das Vorhandensein einer eigenen Politik der natürlichen Ressourcen zu einem Statussymbol für eine fortschrittliche Politik erhoben. Die Konferenz stellte einen ersten politischen Versuch dar, Entwicklungsländer in die Diskussion über internationale Umweltthemen mit einzubeziehen. Entkolonialisierte Entwicklungsländer, die damals erst seit Kurzem zu den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zählten, waren allerdings damals sehr um ihre Entwicklungsmöglichkeiten besorgt.

Schon zu Beginn der Konferenz sollte sich zeigen, dass sich zwei einander ausschließende Vorstellungen in Bezug auf einen erfolgreichen Abschluss dieser Konferenz gegenüberstanden. Während die eine Seite den Einfluss des Menschen auf seine Umwelt unter der besonderen Berücksichtigung der Kontrolle der Umweltverschmutzung und des Schutzes der natürlichen Ressourcen im Mittelpunkt sehen wollte, war die andere Seite davon überzeugt, dass die soziale und ökonomische Entwicklung den wichtigeren Aspekt darstellen würde. Diese beiden konträren Vorstellungen über die zu erzielenden Ergebnisse spiegelten sich gleichfalls in den Ansprüchen der Delegierten der Konferenz wider. So stellt Caldwell fest:

“Third World statements, often paralleled by First World mea culpas, reiterated the thesis that the foremost environmental problem of the world was Third World poverty caused almost wholly by the exploitive practices of the developed nations” (Caldwell, 1996: 65).

Entwicklungsländer sahen die Umweltbewegung als Gefahrenpotenzial für ihre eigene Entwicklung an. Die Furcht vor Extrakosten genauso wie vor Verboten, die es für die industrialisierten Staaten zur Zeit ihrer Entwicklung, d. h. zur Zeit der industriellen Revolution, nicht gegeben hatte, gehörten dazu. Entwicklungsländer mit einer sozialistischen Staatskonzeption verfolgten eine Argumentationsweise, die die Schuld an der globalen Umweltkrise den Industriestaaten gab (Birnie, 1993: 338; Brenton, 1994: 37). Die Entwicklungsländer entwickelten in der Folge ihren eigenen Themenzugang. Laut Brenton (1994: 37f.) wurden die wichtigsten Argumente im sogenannten „Fournex Report“ zusammengefasst. Dieser wurde von einer Gruppe WissenschaftlerInnen aus Entwicklungsländern und anderen ExpertInnen erstellt. Die zentralen Argumente lauten wie folgt:

- Umweltprobleme wie Verschmutzung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen des Systems wurden durch die hohe Industrialisierung verursacht;
- Industriestaaten sind Verursacher und gleichzeitig auch Betroffene;
- Entwicklungsländer sind nur in dem Sinn Betroffene, als die globale Umwelt und

die eigenen Wirtschaftsbeziehungen mit der industrialisierten Welt betroffen sind;

- Entwicklungsländer stehen anderen Problemen gegenüber: Armut, Krankheit, Hunger und natürliche Katastrophen bedrohen sie (siehe Brenton, 1994: 38).

Letzteres Argument bekräftigte einer meiner Interviewpartner.<sup>69</sup> So meinte er bezüglich der Waldthematik, die kein Hauptthema der Konferenz darstellte:

“At that moment the discussion was led by the interest of the developed countries in the pollution problem. This was not our main concern. Our concern from developing countries was not pollution. Our problem is natural resources management, deforestation, soil erosion, desertification. We brought up that issue and we’ve told the international community, these are also environmental problems. The environmental problems are not only pollution. So if forest was not there as a major issue, because at Stockholm everybody was worried about pollution” (Interview, Int. 1, 2000).

Auch in Stockholm taucht der Diskurs des begrenzten Wachstums auf. Die Argumentation der Industriestaaten, den Einfluss des Menschen auf die Natur zu bedenken und gleichzeitig den Schutz der natürlichen Ressourcen zu verlangen, steht in einem gewissen Zusammenhang mit der Idee der Begrenztheit der Ressourcen. Die Argumentation der Entwicklungsländer hingegen spiegelt diesen Diskurs nicht in gleicher Weise wider. Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung hat Priorität, und die Frage nach einer möglichen Begrenztheit der natürlichen Ressourcen taucht so nicht direkt auf.

In Stockholm wurde eine Reihe von Dokumenten verabschiedet – darunter die *Stockholm-Deklaration*. Das 21. Prinzip der *Stockholm-Deklaration* beschäftigt sich mit der Frage der natürlichen Ressourcen.

“Principle 21: States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction” (UNEP, 2000).

Es erscheint daher besonders wichtig, dieses Prinzip kurz zu besprechen: Betrachtet man es näher, so lässt sich feststellen, dass klar herausgestrichen wird, dass das

---

<sup>69</sup> Der Interviewpartner stammt selbst aus einem Entwicklungsland.

Management der natürlichen Ressourcen ausschließlich in den Bereich der nationalstaatlichen Politik fällt. Nationalstaaten sind daher im Rahmen ihrer eigenen Politik der natürlichen Ressourcen dafür verantwortlich. Das Management der natürlichen Ressourcen wird stark mit dem territorialen Prinzip verbunden, d. h. Staaten haben grundsätzlich die absolute Souveränität über ihre natürlichen Ressourcen – solange sie dafür sorgen, dass die Umwelt anderer Nationalstaaten nicht verschmutzt wird. Implizit damit verbunden, wird der Umgang mit Umweltverschmutzung als Problem besprochen, das sich durch adäquate nationalstaatliche Politik in den Griff bekommen lässt. In den nachfolgenden umweltbezogenen Diskussionen lässt sich der Kompromiss, den dieses Prinzip verinnerlicht hat, gut zeigen.

Während die Entwicklungsländer sich stets auf ihr souveränes Recht im Umgang mit den natürlichen Ressourcen beriefen, strichen die Industriestaaten die Wichtigkeit der Vermeidung von grenzüberschreitender Umweltverschmutzung heraus (Brenton, 1994: 46). Man findet jedoch in dem Prinzip noch keine Hinweise auf die Frage der sozialen Ausgewogenheit des Managements der natürlichen Ressourcen oder – wie im nachfolgenden Kapitel eingehend dargestellt wird – auf ein nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen. Das *Wie?* bleibt ausgeblendet.

Trotz dieser Unstimmigkeiten wurde in Stockholm ein einstimmiges Ergebnis, welches das Umweltthema zu einem internationalen Thema für die Staaten werden ließ, erreicht. Weiters führte es dazu, dass viele Staaten – wenn in manchen Fällen auch nur *pro forma* – eine eigene nationale Umweltpolitik formulierten (Caldwell, 1996: 78). Diese Konferenz legitimierte das Thema „Umwelt“, das in den Dekaden davor nicht als solches erkannt worden war. Der *Diskurs des begrenzten Wachstums* floss bereits verstärkt in die inhaltliche Ausgestaltung der Konferenz mit ein. Umweltverschmutzung und -schutz, Wirtschaftswachstum sowie Überbevölkerung wurden ausgiebig, wenn auch unterschiedlich thematisiert. Dem rasanten Bevölkerungszuwachs wurde deswegen nicht allzu viel Aufmerksamkeit zuteil, weil bereits zwei Jahre später (1974) eine themenbezogene Konferenz im Rahmen der Vereinten Nationen abgehalten werden sollte.

Als direkte Folge dieser neuen Konzeptionalisierung der Beziehung „Mensch – Natur“ wurden auf internationaler und auf supranationaler<sup>70</sup> Ebene neue Programme und Organisationen ins Leben gerufen. Auf nationaler Ebene wurden neue Ministerien gegründet und nationale Umweltprogramme entworfen: Mit Bezug auf die neu geschaffenen Umweltministerien weist Hajer darauf hin, dass ihnen die Idee

---

70 Siehe z. B. die Entstehung der General-Direktion (DG) für Umwelt innerhalb der Europäischen Kommission und ihre fünfjährigen Rahmenprogramme.

der klassischen Bürokratieform einer funktionalen Differenzierung zugrunde liegt. Er führt es so aus:

“... dividing reality into smaller sections drawing on the so-called ‘compartmental division‘ dividing the environment into air, water, soil and – sometimes – sound” (Hajer, 1995: 25).

Diese Unterteilung der einzelnen Gegenstandsbereiche spiegelt sich in den Gesetzen wider. Umweltpolitik war nun nicht mehr nur ein Politikfeld, das innerhalb der nationalen Grenzen als Teilbereich eines anderen Politikfeldes gesehen werden konnte, sondern ein neues Verständnis setzte sich durch. Dieses neue Verständnis von Umweltpolitik verlangte von den Nationalstaaten, innerhalb ihrer eigenen Grenzen für eine angemessene Beachtung dessen zu sorgen. Im internationalen Bereich sollten die Industriestaaten die Entwicklungsländer auf jede erdenkliche Weise unterstützen und umweltpolitische Überlegungen in die Entwicklungszusammenarbeit einfließen lassen.

Im institutionellen Bereich wird die Schaffung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP – United Nations Environment Programme) gemeinsam mit einem neuen Umweltfonds angeführt. Der ehemalige Leiter des internationalen Entwicklungsprogramms in Kanada, Maurice Strong, der als Direktor die Vorbereitungen zur Stockholm-Konferenz 1972 geleitet hatte und später auch als Generalsekretär der Stockholm-Konferenz agierte, wurde zum Leiter von UNEP ernannt. UNEP selbst stellt keine Spezialorganisation innerhalb der UN-Family<sup>71</sup> dar, sondern es handelt sich hierbei um ein dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zugeordnetes Programm.<sup>72</sup>

Eine Menge Agenturen innerhalb der Vereinten Nationen zählten bereits Umweltaufgaben zu ihren Agenden: z. B. Welternährungsorganisation (FAO – Food and Agriculture Organization), internationale Atomenergieagentur (IAEA – International Atomic Energy Agency), Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung (UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), Weltgesundheitsorganisation (WHO – World Health Organization). Die Weltbank hatte, nach vermehrter Kritik an der Umweltfeindlichkeit einiger ihrer Projekte, bereits im Jahr 1970 einen Umweltbeauftragten nominiert und in Stockholm be-

---

71 Spezialorganisationen innerhalb der Vereinten Nationen sind z. B. folgende: Food and Agricultural Organization (FAO), International Monetary Funds (IMF), World Trade Organisation (WTO).

72 Vergleichsweise sind dem ECOSOC noch folgende Organisationen bzw. Programme zugeordnet: UNICEF, UNHCR, UNDP, UNFRA, WFP.



kannt gegeben, dass die Bewertung von Umweltbelangen in Zukunft ein integraler Bestandteil der Projektentwicklung werden sollte. Als UNEP 1973 seine Arbeit aufnahm, waren die Befürchtungen allerdings groß, dass es durch die bestehenden Nord-Süd-Spannungen polarisiert würde und seine sehr limitierten Ressourcen sich ins Nichts auflösen würden. Weiters wurde gegewöhnt, dass UNEP neben den bereits bestehenden Organisationen der Vereinten Nationen, in deren Zuständigkeitsbereich vereinzelt auch Umweltfragen fielen, nur sehr schwer Fuß fassen würde. UNEP selbst verfügt über keine Möglichkeit, internationales Umweltrecht durchzusetzen oder zu überprüfen (Birnie, 1993: 342f.). Die Möglichkeit, Guidelines, Standardlisten und Prinzipien zu verfassen, bleibt hier allerdings offen, und der jährliche Bericht über den Zustand der weltweiten Umwelt lässt hier gleichfalls einen gewissen Spielraum erahnen (Caldwell, 1996: 63–67).

Diese Stockholm-Konferenz brachte also nicht nur ein neues internationales Umweltverständnis mit sich, sondern die Etablierung von UNEP innerhalb des Wirtschafts- und Sozialrates lässt sich als *institutionelle Antwort* auf dieses neue Verständnis des Verhältnisses von Gesellschaft und Natur verstehen. In der Post-Stockholm-Phase wird dieses neue Verständnis von Umwelt und Entwicklung sehr manifest weiterentwickelt. Umwelt und Entwicklung werden nun nicht mehr notwendigerweise als einander ausschließende Konzepte verstanden, sondern die Idee eines integrierten Ansatzes beginnt vermehrt Fuß zu fassen. Folglich ist die Umweltproblematik Ende der 1960er- bzw. Anfang der 1970er-Jahre auf die internationale Agenda gelangt. Die unterschiedlichen Berichte, die hier kurz vorgestellt wurden, beschreiben diese Problematik gleichfalls als internationales Problem. Allerdings trennen sie die unterschiedlichen Lösungsvorstellungen.

### 3.2.3 Analytische Dimension des Umweltverständnisses

Die Grundargumentation des *Diskurses des begrenzten Wachstums* lässt sich analytisch gesehen folgendermaßen beschreiben: Nachdem die menschlichen Anforderungen an die Grenzen der Tragfähigkeit des Ökosystems gehen, bedarf es rascher Gegenmaßnahmen, die einen Kollaps vermeiden. Nicht erneuerbare Ressourcen wie etwa Erdöl, Gas, Kohle etc. sind begrenzt und die Kapazität der Ökosysteme fast ausgereizt, weil ebenfalls begrenzt. Weitere Elemente des Diskurses betreffen das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum genauso wie die Senken für die Umweltverschmutzung. Systemische Überlegungen liegen dem Diskurs zugrunde, d. h. die Welt wird als „abgeschlossenes System“ wahrgenommen. Der Diskurs ist so strukturiert, dass nur Eliten als AkteurInnen angesehen werden, d. h. die Bevölkerung hat nicht die verlangte Tugend, um ihr Konsumverhalten bzw. ihre Zeugungsfähig-

keit zu kontrollieren oder einzuschränken. Folglich beinhaltet der Diskurs hierarchische Elemente. Die Eliten werden dafür verantwortlich gemacht, die Grenzen des Wachstums zu kontrollieren (Dryzek, 1997: 34).

Die Art des Regierens („Mode of Governance“) soll einer vertikalen Logik folgen, da technokratische Ideen diese Regierungsform inspirieren. Die funktionale Differenzierung, die Ausdruck findet in der Einteilung der Umwelt in Abteilungen für Wasser, Luft, Land, Wald etc., vollendet diese Art der Entscheidungsfindung (Pülzl/Rametsteiner, 2002: 261).

Der Diskurs bedient sich des Einsatzes von Metaphern: der „stumme Frühling“, der infolge eines (künstlich herbeigeführten) Absterbens der Vogelwelt eine unnatürliche Stille in den ökologischen Kreislauf einführt und damit verbunden auch gleich weitreichende Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen mit sich bringt (Nerlich, 2003). Die „Tragödie der Allmende“ operiert mit der Metapher des mittelalterlichen Ortes, der für die Gesamtheit der global verfügbaren natürlichen Ressourcen steht. Andere Metaphern wurden ebenfalls in den Diskurs eingeführt. So verwendet beispielsweise Kenneth Boulding (1966) den Begriff des „Raumschiffs Erde“ („spaceship earth“). Diese Metapher steht für folgendes Verständnis: Wenn die Systeme des Raumschiffes nicht adäquat funktionieren, stirbt die Mannschaft. Übertragen auf die Erde, kommt dies einer Ökosystemübernutzung mit dem folgenden Aussterben der Menschheit nahe. Bilder des „Kollapses“ oder des „Krebsgeschwürs“ kommen u. a. auch zum Einsatz, um die Ernsthaftigkeit des Problems besser vor Augen führen zu können (Dryzek, 1997: 36).

Wie bereits weiter oben angedeutet wurde, zeigen sich erste Zeichen der internationalen Durchsetzung des Diskurses bereits in der Stockholm-Konferenz. So kam es u. a. zu einer unterschiedlichen Auffassung von Bevölkerungspolitik. Bedenken über die rasche Bevölkerungszunahme der Entwicklungsländer wurden vor allem von Industriestaaten zum Ausdruck gebracht. Diese verwehrten sich vehement gegen die Ansicht, eine schnelle Bevölkerungszunahme als Quelle der Umweltdegradierung zu verstehen, obwohl sich beispielsweise China und Indien bereits auf dem Weg der Umsetzung der Ein-Kind-Politik befanden (vgl. Brenton, 1994).

Industrialisierung und rasantes Wirtschaftswachstum wurden von den Entwicklungsländern als Auslöser der Umweltprobleme genannt, folglich war ihr Problemlösungsverständnis differenzierter. Die Frage der Begrenztheit der Ressourcen wurde allerdings nicht problematisiert, sondern als gegeben angenommen, und implizit wurde damit die Problemlösung (ein verbesserter Ressourcenschutz) transportiert.

Der Diskurs veränderte die Sprache, die viele bis dahin zum Einsatz brachten, um über Umweltaktivitäten zu sprechen. Das Bild der limitierten Ressourcen, die einer wirtschaftlichen Wohlfahrt und einem ansteigenden Bevölkerungswachstum gegen-

überstanden, konnte nur darin resultieren, den Schutz der Ressourcen durch ein kontrolliertes Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum zu ermöglichen. Der Diskurs selbst handelt ausschließlich mit „globalen Aggregaten“ (natürlichen Ressourcen, Bevölkerung) und kümmert sich nicht um lokale oder regionale Einheiten. Damit verbleibt die Diskussion auf Ebene der globalen Grenzen und der Notwendigkeit eines globalen Problemlösungsansatzes (Dryzek, 1997: 129). Eine einsame nationalstaatliche Problembehandlung war folglich nicht vorgesehen, da nur eine globale und koordinierte Problemlösung in ihm festgeschrieben war.

Moralische und ästhetische Fragen traten im *Diskurs des begrenzten Wachstums* nicht gleichzeitig mit der Frage der Neudefinition der Beziehung zwischen Natur und Menschheit auf. Umweltverschmutzung, Bewahrung („*preservation*“) der natürlichen Ressourcen im Urwaldzustand und die Frage des exponentiellen Bevölkerungswachstums wurden diskursiv miteinander verbunden. Dieser diskursive Link spiegelt sich in den walddrelevanten Umweltabkommen der 1. Generation wider (z. B. CITES, RAMSAR, ITTA), die am Beginn des Buches bereits kurz dargestellt wurden.

Jeder Diskurs impliziert auch einen Gegendiskurs. Dieser Gegendiskurs wird als „Diskurs des immerwährenden Wachstums“ bezeichnet und im anschließenden Kapitel kurz dargestellt.

### 3.3 IMMERWÄHRENDES WACHSTUM

Der *Diskurs des immerwährenden Wachstums* stellt einen Gegendiskurs zum *Diskurs des begrenzten Wachstums* dar und kann wie folgt beschrieben werden: Jede/-r ÖkonomIn geht davon aus, dass der Preis das Maß der Knappheit eines Produktes oder in diesem Fall einer Ressource anzeigt. Man geht folglich davon aus, dass, wenn der Preis eines Produktes/einer Ressource fällt, die Nachfrage steigen muss. Harold Barnett und Chandler Morse zeigten in *Scarcity and Growth* (1963), dass eine mögliche Ressourcenknappheit das Wirtschaftswachstum jetzt und in Zukunft nicht begrenzen wird. Sie stellten Datenreihen zu Preisen und Kosten verschiedener Rohstoffe (landwirtschaftliche Güter, Mineralien, Fischereiprodukte und Holz) auf. Sie wollten damit überprüfen, ob es tatsächlich empirische Gewissheit für eine ansteigende Knappheit der natürlichen Ressourcen gibt. Ihre Studie zeigte, dass die Preise genauso wie die Produktionskosten zwischen 1870 und 1957 gefallen bzw. konstant geblieben sind. Der tatsächliche Preis der natürlichen Ressourcen (ausgenommen Holzprodukte) war also gefallen (vgl. Tahvonen, 2000: 2; Simpson/Toman/Ayres, 2004). Technologische Entwicklung stellt das Explanans dafür dar. Damit ist gemeint, dass mittels der technologischen Entwicklung Substitute für begrenzte Res-

sources hergestellt werden können. Diese senkt außerdem die Extraktionskosten für z. B. Mineralien und erhöht somit die Größe der ökonomischen Reserven.

Dieser Publikation folgten weitere, die sich in ähnlicher Weise mit Wirtschaft und dem Management der natürlichen Ressourcen auseinandersetzen (z. B. Dasgupta/Heal, 1974; Solow, 1974; Stiglitz, 1974). Barnett und Morse haben aber mit ihrer Publikation „*Scarcity and Growth*“ einen Grundstein zu einem Gegendiskurs gelegt, der hier als „Diskurs des immerwährenden Wachstums“ bezeichnet wird. Im Unterschied zum zuvor dargestellten Diskurs, der die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen betont und damit verbunden die Notwendigkeit des Schutzes dieser Ressourcen auf Kosten eines wirtschaftlichen Wohlbefindens der Bevölkerung fordert, stellt dieser Diskurs die physische Begrenztheit der natürlichen Ressourcen nicht in Bezug zum wirtschaftlichen Wachstum. Im Gegenteil, eine Knappheit der Güter hat keine Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, da dieses ebenfalls von technologischem Fortschritt, Bildung und Politik abhängig ist (Tahvonen, 2000: 11).

Die Natur und die natürlichen Ressourcen werden von diesem Gegendiskurs des *immerwährenden Wachstums* als unbegrenzt angesehen, da die Menschheit stets neue Ressourcen bzw. Substitute entdecken wird, wenn die Angebotsseite einer Ressource knapp wird (siehe z. B. den Holzmangel im 16. und 17. Jahrhundert). Diesem Gegendiskurs liegt die Annahme zugrunde, dass die Menschheit die natürlichen Ressourcen in jeder Form dominiert. Mittels des Einsatzes von Technologien oder Energie kann Materie, dem Diskurs zufolge, jederzeit uneingeschränkt verändert werden. Ressourcen, die nicht von der Natur gegeben sind, sondern erst vom Menschen als solche erschaffen werden, können daher uneingeschränkt verwendet werden (Dryzek, 1997: 49). Außerdem geht der Diskurs von der theoretischen Annahme aus, dass die Natur neben der Unbegrenztheit der Ressourcen reichlich mit Umkehreinfällen versehen ist, die die menschliche Übernutzung korrigieren und das Gleichgewicht wiederherstellen. Der Diskurs zeichnet daher den Wettbewerb als positives Element, durch den innovative Mittel und Auswege entdeckt werden können, wenn die Knappheit eines Gutes droht (Dryzek, 1997: 59). Der Gegendiskurs ist aber in der internationalen Politik der natürlichen Ressourcen nicht so verankert, wie er in manchen nationalstaatlichen Politik-Arenen auftritt. Dryzek (1997: 53ff.) veranschaulicht dessen erfolgreiche Umsetzung in den Vereinigten Staaten. Über die günstige Durchsetzung in anderen nationalstaatlichen Kontexten ist bis dato wenig geforscht worden.

Im Unterschied zu dem *Diskurs des begrenzten Wachstums*, der den Kollaps des Systems voraussagt, wenn nichts dagegen unternommen wird, stellt der *Diskurs des immerwährenden Wachstums* günstige Szenarien für die Zukunft vor. Durchsetzen konnte er sich allerdings nicht. So liefert beispielsweise dieser Diskurs keine Antwort auf das

Problem der „globalen Erwärmung“ und des „Klimawandels“ oder des „Verlustes der biologischen Vielfalt“, internationale Themen, die in den 1990er-Jahren zur Verabschiedung völkerrechtlicher Instrumente führten.

### 3.4 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND ÖKOLOGISCHE MODERNISIERUNG

In der Literatur gibt es bis dato keinen Konsens über die hierarchische Zuordnung von *ökologischer Modernisierung* und *nachhaltiger Entwicklung*. Während Hajer (1995) von der ökologischen Modernisierung als Diskurs spricht und diesem folglich eine *Storyline* namens „nachhaltige Entwicklung“ zuordnet, spricht Dryzek (1997) von zwei, wenn auch sehr ähnlichen Diskursen. Eine hierarchische Zuordnung wird allerdings infolgedessen nicht getroffen. Beiden wird hier kurz unsere Aufmerksamkeit zuteil.

#### 3.4.1 *Entwicklung wird nachhaltig*

Eine Schlagwortsuche in *Google* (Google, 2009b) ergab am 6. August 2009<sup>73</sup> 1.470.000 Websites für das Leitwort „nachhaltige Entwicklung“ und 14.000.000 Websites für den englischen Begriff „sustainable development“. Dem Begriff „nachhaltige Entwicklung“ werden sehr unterschiedliche Bedeutungen zugewiesen, da die nachhaltige Entwicklung als Teil eines andauernden Prozesses verstanden wird, um sozialen Wandel (Baker et al., 1997: 6) zu erreichen. Dies hat auch diese kurze Websuche gezeigt. Wie aber ist dieser Begriff entstanden?

Der Nachhaltigkeitsdiskurs entstand nicht erst durch die Veröffentlichung des allgemein bekannten Brundtland-Berichts, auf den ich noch später genauer eingehen werde. Der Nachhaltigkeitsdiskurs entstand aufgrund von unterschiedlichen Ereignissen:

Mehr als 273 Jahre vor der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts hatte Hans Carl von Carlowitz, im Jahre 1713, sein bahnbrechendes Buch „*Sylvicultura oeconomica*“ vorgelegt. Er forderte eine nachhaltige Nutzung der erneuerbaren Ressource Holz:

„... wie eine sothane Conservation und Anbau des Holtzes anzustellen/daß es eine continuirliche beständige und NACHHALTENDE Nutzung gebe ...“ (Carlowitz, 1713 in: Grober, 2004).

<sup>73</sup> Zum Vergleich: Am 2. 6. 2005 wurden 836.000 Websites (bzw. am 12. 8. 2008 1.240.000) für „nachhaltige Entwicklung“ und 18.100.000 Websites (bzw. am 12. 8. 2008 22.500.000) für „sustainable development“ auf [www.google.at](http://www.google.at) gefunden.

Carlowitz formulierte eine Managementregel für die Nachhaltigkeit, die da lautete:

„Man soll keine alte Kleider wegwerfen / bis man neue hat / also soll man den Vorrath an ausgewachsenen Holtz nicht eher abtreiben / bis man siehet / daß dagegen gnugsamer Wiederwachs vorhanden“ (Carlowitz, 1713 in: Grober, 2004).

Das Management und die Maximierung des Ertrages der erneuerbaren Ressourcen stehen also folglich schon länger im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Die klassische Forstwirtschaft war auf eine ertragreiche Holzproduktion ausgerichtet, die dauerhaft erhalten bleiben sollte (Weiss, 2000: 2). Diese dauerhafte Ertragsmaximierung, z. B. der Holznutzung, sagt allerdings nichts über das *Wachstum im Ressourcenverbrauch* aus. Genauso wenig sind Aussagen über die *Interaktion der unterschiedlichen Managements der anderen Ressourcen* möglich. Nicht erneuerbare Ressourcen sind davon ebenfalls nicht betroffen (Dryzek, 1997: 124). *Sustainable yield* entspricht daher noch nicht *sustainable development* und wird nur als ein Element des Nachhaltigkeitsdiskurses betrachtet. Die Wurzeln der Nachhaltigkeit sind allerdings im Konzept einer „ökologischen Nachhaltigkeit“ zu finden, das den Rahmen der Möglichkeiten für menschliche Aktivitäten, die die Natur erlaubt, absteckt (Lélé, 1991: 609 in Baker/Kousis/Richardson/Young, 1997: 6).

Der öffentliche Raum wurde der Idee der Nachhaltigkeit erst durch die im Jahr 1980 veröffentlichte Strategie „World Conservation Strategy“ erschlossen. Diese wurde von der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, heute *Weltschutzorganisation* (IUCN – World Conservation Union), gemeinsam mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und dem *Weltweiten Fonds für die Natur* (WWF – World Life Fond) formuliert. Sie war innerhalb von drei Jahren von nationalen Behörden, NROs und internationalen Organisationen, die aus mehr als 100 Ländern entstammten, entwickelt worden. Das Hauptgewicht der Strategie liegt auf der „ökologischen Nachhaltigkeit“, so Baker, Kousis, Richardson und Young (1997: 2). Dies steht im Gegensatz zur Idee der Verbindung von Nachhaltigkeit mit sozialen und ökonomischen Themen, die erst später in ein breiteres Nachhaltigkeitsverständnis einfließen.

Neben der *World Conservation Strategy* der IUCN muss die *World Charter for Nature* hier angeführt werden. Die Idee für diese Charta wurde im Jahr 1975 auf der Generalversammlung der IUCN in Kinshasa (im damaligen Zaïre) geboren. Bei dieser Generalversammlung rief der Präsident Mobutu Sese Seko die IUCN dazu auf, eine Weltcharta für die Umwelt zu entwerfen, die eine Art „Code of Conduct“ – einen Verhaltenskodex – in Bezug auf den Umgang und das Management natürlicher Ressourcen enthalten sollte. Die Charta enthielt (wie z. B. *Limits to Growth*) keine impli-

zite Politik-Agenda, sondern sie war mehr in einem idealistischen Ton verfasst, die den „Good Will“ der Staaten ansprechen sollte. Sie enthielt folglich eine Art „moralischen Verhaltenskodex“. So findet man am Beginn des Textes folgenden Hinweis:

“... every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a morale code of action” (United Nations General Assembly, 1982).

Der symbolische Ausdruck dieser Charta soll nicht unterschätzt werden. Obwohl diese Charta keine wirklich umsetzbaren Vorschläge<sup>74</sup> beinhaltet, ruft sie zu einem moralischen Verhalten in Bezug auf den Umgang mit Natur auf. Ende 1982 wurde sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Die Staaten des „Treaty of the Amazonian Cooperation“ (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Guyana, Peru, Surinam, Venezuela) enthielten sich unter der Führung Brasiliens.<sup>75</sup> Allein die Vereinigten Staaten stimmten dagegen. Die amerikanische Stimmabgabe lässt klar erkennen, wie die internationale Politik der natürlichen Ressourcen durch nationale Entscheidungsfindung beeinflusst wird: Ende der 80er-Jahre wählten die AmerikanerInnen die Reagan-Administration, die sich nicht für Umweltthemen einsetzte, sondern Umweltgesetze als wachstumshemmend und als unnötige Bürde für die Privatwirtschaft einschätzte (Caldwell, 1996: 98f.).

Besondere Beachtung muss der 42. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1987 geschenkt werden, da hier von der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, die den Vorsitz für die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED – World Commission on Environment and Development) übernommen hatte, ein Bericht über den Stand der Umwelt und Entwicklung vorgelegt wurde. Dieser Bericht wurde mit *Our Common Future* (Brundtland-Bericht 1987) übertitelt. Ein ehemaliger UNEP-Mitarbeiter beschreibt die Entstehung der World Commission on Environment and Development so:

“UNEP was suffering the worst part of its history. We were very successful in getting money in the 70ies, but when we start getting success in multilateral agreement, they cut the oxygen to the UNEP. You know what the North did. They create the Com-

74 So schlägt die Charta in Bezug auf Wald folgende Vorgangsweise vor: “... forestry ... practices shall be adapted to the natural characteristics and constraints of given areas” (United Nations General Assembly, 1982).

75 Brasilien und andere südamerikanische Staaten hatten schon während der Stockholm-Konferenz verdeutlicht, dass sie für ihr exklusives nationales Recht über ihre natürlichen Ressourcen eintreten würden (vgl. Caldwell, 1996: 99).

mission. One Commission. It was created after we celebrated the 10th anniversary of UNEP in Nairobi. Our executive director Tolba<sup>76</sup> was trying to establish one committee of government in order to promote environmental development and to have assessment of 20 years after Stockholm 1972 and governments say no, environment no. We prefer to establish, the Japanese government said, I would put 5 mill \$, but not to the Environment Fund of UNEP, but it will be 5 mill \$ and the European said, yes we agree, to put this money to establish an independent commission on environment and development. Established by independent people that will come to give their views and we are going to appoint Gro Harlem Brundtland as the head of this commission and we are going to have a group of Commissioners appointed from all around the world. That Commission worked for almost five years and the Report it was the Brundtland Report. That is a Report on the sustainable development and that was the origin of the 1992 conference" (Interview, Int. 1, 2000).

Der Brundtland-Bericht entstand folglich nach der Einsetzung einer Expertenkommission, die sich mit den Themen Umwelt und Entwicklung beschäftigen sollte. Diese Kommission, die von 1983 bis 1986 unter der Leitung von Gro Harlem Brundtland arbeitete, setzte sich aus anerkannten ExpertInnen aus Wissenschaft, Forschung und Politik zusammen. Ihr Bericht wurde kurz vor Ende des Kalten Krieges von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Er schaffte es erfolgreich, sich den frei gewordenen politischen Raum zunutze zu machen: Dem Bericht kommt insofern eine wichtige politische Bedeutung zu, als es gelingt, eine Definition für nachhaltige Entwicklung auf internationaler Ebene festzuschreiben:

„Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Brundtland-Bericht, 1987: 46).

Der Brundtland-Bericht wird als die Fortsetzung einer Reihe von Berichten angesehen, unter denen vor allem die beiden Brandt-Berichte der Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen („Das Überleben sichern“ – 1980 – bzw. „Hilfe in der Weltkrise“ – 1983) und der Bericht der Palme-Kommission („Gemeinsame Sicherheit“ – 1982) hervorstechen. Hajer (1995: 99) weist in diesem Kontext darauf hin, dass die Reihe dieser Berichte der Vereinten Nationen als signifikant dafür angesehen wird, dass ein zunehmendes, von sozialdemokratischen Ideen gespeistes Bedürfnis für multilaterale Kooperationen spürbar wurde. Er ver-

---

76 Mostafa Kamal Tolba – der 2. Direktor von UNEP (der 1. Direktor war Maurice Strong).



weist hier auf die Vorsitzführung dieser Kommissionen durch westeuropäische Sozialdemokraten.

Der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ wurde an anderer Stelle<sup>77</sup> ausführlich erörtert und wird hier nicht weiter definiert. Die Bedeutung der Nachhaltigkeitsdefinition im Brundtland-Bericht kann aber nicht genügend betont werden, da sie die Politik der natürlichen Ressourcen der darauffolgenden Jahrzehnte entscheidend beeinflusst.

Globale Umweltthemen, Bevölkerungsproblematik, Frieden, Sicherheit, soziale Gerechtigkeit innerhalb (*intragenerational*) und zwischen den Generationen (*intergenerational*) (Dryzek, 1997: 126) wurden diskursiv miteinander verknüpft. Die *intragenerationale* Gleichheit bezieht sich hier auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse, wo Armut in gleicher Weise einen Grund, aber auch eine direkte Folge unnachhaltiger Verhaltensformen darstellt. Die *intergenerationale* Gleichheit hingegen will die momentanen und zukünftigen Bedürfnisse im Design und in der Umsetzung von Politiken mit einbeziehen (Baker/Kousis/Richardson/Young, 1997: 4). Folglich sollten die Umsetzung eines ansteigenden Wirtschaftswachstums, die Verbesserung der Umwelt, eine Stabilisierung der Bevölkerung, Frieden und globale Gerechtigkeit auf lange Sicht machbar sein. Der Analyse von Baker/Kousis/Richardson/Young (1997: 4) folgend bedeutet das: „sustainable development was linked to questions of power and the removal of the disparities in economic and political relationships, especially between North and South“.

Vergleicht man diesen Ansatz mit dem Diskurs der 1970er-Jahre, so wird klar, dass dieser Bericht versucht, Umwelt vom Thema Entwicklung abzukoppeln und stattdessen an das zentrale Thema Wirtschaft zu binden (Hajer, 1995: 100). Der Bericht betonte, dass die weitere Unterstützung der momentanen Verbrauchs- und Produktionsmuster und die weitere Ausbeutung der natürlichen Ressourcen einen irreversiblen Schaden am Weltökosystem, von dem die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen abhängig sind, anrichtet. Das Argument der begrenzten Ressourcen findet sich hier wieder. Es wurde daher vorgeschlagen, mehr Gerechtigkeit zwischen Arm und Reich bzw. den Generationen herzustellen (Porter/Brown, 1991: 25ff.).

Der Bericht verfolgte die Idee der Verknüpfung von Umweltverschmutzung und wirtschaftlicher Entwicklung und schlug aus diesem Grund vor, die Umwelt- und Entwicklungspolitiken in allen Ländern zu integrieren (Connelly/Smith: 1999: 184,

---

<sup>77</sup> Vgl. dazu beispielsweise: Dietz/Simonis/van der Straaten (Hrsg.) (1992). Sustainability and Environmental Policy. Restraints and Advances. Berlin: Sigma; Huber, J. (1995). Nachhaltige Entwicklung für eine ökologische und soziale Erdpolitik. Berlin: Sigma.

201–203). Nachhaltige und umweltfreundliche Formen der Entwicklung wurden gesucht. Eine Integration von Umwelt- und Entwicklungspolitiken widerspricht der Idee eines Umweltschutzes auf Kosten eines zurückgehenden Wirtschaftswachstums (Baker/Kousis/Richardson/Young, 1997: 3), und es wurde argumentiert, dass Umweltschutz sehr wohl mit wirtschaftlicher Entwicklung vereinbar ist. Baker, Kousis, Richardson und Young (1997: 3) betonen, dass durch das im Brundtland-Bericht bekannt gemachte Nachhaltigkeitskonzept Umweltqualität folglich von der wirtschaftlichen Entwicklung losgelöst wurde oder, besser gesagt, dass beide unabhängig sind und zur gleichen Zeit gegenseitig bestärkend auftreten. Umweltqualität ist folglich mit der wirtschaftlichen Entwicklung kompatibel.

Im Nachhaltigkeitsdiskurs wird die Legitimität der Entwicklungsbestrebungen der Entwicklungsländer anerkannt, und man geht dazu über, zuzugeben, dass ein florierendes Wirtschaftswachstum nicht von allen erreicht werden wird, wenn der Weg der Industrieländer eingeschlagen wird. Wirtschaftswachstum sollte zur Bekämpfung der Armut und zum Schutz der Umwelt eingesetzt werden. Analytisch betrachtet bezieht sich der *Nachhaltigkeitsdiskurs* auf die Theorie des biologischen und des sozialen Systems (Dryzek, 1997: 129).

Die Verbindung der Konzepte *Entwicklung* (d. h. Wirtschaftswachstum), *Soziales* (d. h. soziale Entwicklung) und *Umwelt* (d. h. Umweltschutz) stellt eine neue Herausforderung für die Nationalstaaten – sowohl in ihrem nationalen Territorium als auch auf globaler Ebene – dar. Diese Verbindung weist den genannten Konzepten eine neue Bedeutung zu, die im Fall des Waldes den Schutz bzw. die Bewirtschaftung der Wälder auf entscheidende Weise bestimmt bzw. in Zukunft bestimmen wird. Das Management von erneuerbaren Ressourcen tritt in den Blickpunkt der internationalen Öffentlichkeit. Das traditionelle Konzept des Naturbegriffes bzw. Naturschutzes hat sich demgemäß verändert, denn an die Stelle der menschlichen Herrschaft über die Natur tritt nun ein integriertes Konzept, das Natur schützen, aber gleichzeitig auch nutzen soll, und zwar auf sozial gerechte Weise. Dieses Konzept impliziert eine moralische Verpflichtung der Menschheit, auf die gegenwärtigen Umweltkrisen zu reagieren.

Die Art des Regierens (*Mode of Governance*) folgt nicht mehr einer horizontalen bzw. vertikalen Logik wie die Diskurse *des limitierten bzw. des immerwährenden Wachstums*. Folglich inspirieren den Nachhaltigkeitsdiskurs kooperative und deliberative Ideen. Nicht staatliche AkteurInnen werden als legitime AkteurInnen im Diskurs begriffen (vgl. Pülzl/Rametsteiner, 2002: 261).

Der *Nachhaltigkeitsdiskurs* grenzt sich vom *Diskurs des begrenzten Wachstums* insofern ab, als er keine starren Grenzen des Wachstums anerkennt. Der *Nachhaltigkeitsdiskurs* spricht nicht nur die globale Problemlösung an, sondern in seinem Problem-

verständnis können Aktivitäten auf der lokalen und regionalen Ebene umgesetzt werden. Im *Diskurs des begrenzten Wachstums* ist das nicht vorgesehen, da nur globale Aktivitäten dem globalen Problem des anwachsenden Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums bzw. der begrenzten Ressourcen Herr werden (Dryzek, 1997: 125, 129). Nachhaltigkeit ist Dryzek (1997: 132) zufolge an die Idee des Fortschritts gebunden; eine Idee, die in der modernen Welt einen *mächtigen* Gedanken beinhaltet. Dieser Gedanke steht dem Bild der drohenden Apokalypse, die der *Diskurs des begrenzten Wachstums* verfolgt, gegenüber. Moralische und ästhetische Fragen sind Teil des Diskurses.

Dem *Diskurs des immerwährenden Wachstums* setzt der *Nachhaltigkeitsdiskurs* entgegen, dass nur koordinierte und gemeinsame Aktivitäten zielführend sein können. Jener Diskurs stellt den Wettbewerb als Voraussetzung für Innovation im Ermitteln von anderen möglichen Ressourcen oder Substituten in den Vordergrund bzw. appelliert an die Spontanität selbst (Dryzek, 1997: 125). Nachhaltigkeit wird daher nicht durch konkurrierende Anstrengungen erreicht (Dryzek, 1997: 130).

Der *Nachhaltigkeitsdiskurs* fordert die anderen Diskurse insofern heraus, als Umweltkostenrechnungssysteme („environmental accounting systems“) verlangt werden. Preise sollten die tatsächlichen Kosten reflektieren, und die Preisgestaltung sollte dem Markt überlassen werden, d. h. sie sollen nicht durch konventionelle Wirtschaftspolitiken reguliert werden. Umweltdienstleistungen wie etwa die Schutzfunktion der Wälder vor Lawinen sollten hier beispielsweise gleichfalls berücksichtigt werden (Porter/Brown, 1991: 25ff.). Die Problemlösungsvorstellung, die mit diesem Diskurs verbunden ist, geht von einem reinen Schutzaspekt der natürlichen Ressourcen ab.

Fragen des Energieverbrauchs, des Klimawandels, der Bedrohung bzw. des Verlusts der biologischen Vielfalt, der Schutz ganzer Ökosysteme und der Gerechtigkeit sind diskursiv miteinander verknüpft. Die zweite Generation der forstlich relevanten Völkerrechtsabkommen spiegelt die Verbindung des Schutz- und Nutzegedankens wider (z. B. CBD, UNFCCC, UNCCD).

Der Wechsel vom Diskurs des begrenzten Wachstums zum Nachhaltigkeitsdiskurs wird mittels vieler Dokumente belegt. Als Beispiel können hier die Nachhaltigkeitsstrategien der Europäischen Union<sup>78</sup> und vieler Nationalstaaten, darunter auch Österreich<sup>79</sup>, genannt werden.

78 Siehe Mitteilung der Kommission Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg) /\* KOM/2001/0264 endg.

79 Mehr Information zum Thema Nachhaltigkeit in Österreich siehe: [www.nachhaltigkeit.at](http://www.nachhaltigkeit.at).

Außerdem lässt sich anmerken, dass die Idee der klassischen Bürokratieform einer funktionalen Differenzierung aufgehoben wird, indem Gesetze und Politikprozesse nun nicht mehr entlang der Einteilung der Umwelt entsprechend der Elemente Wasser, Luft und Erde erstellt und abgehalten werden.

### *3.4.2 Sauberer Haushalt*

Die Idee der ökologischen Modernisierung geht auf Autoren wie etwa Joseph Huber und Martin Jänicke zurück, die die deutsche Umweltpolitik in den 1980er-Jahren untersuchten. Sie verweisen auf die zentrale Rolle der technologischen Innovationen und der Wirtschaftsentwicklung (Hajer, 1995: 25; Dryzek, 1997: 141).

Mit ökologischer Modernisierung wird die Restrukturierung der kapitalistischen politischen Wirtschaftssysteme zu umweltfreundlicheren Systemen unter der Einbindung von Umweltkriterien gemeint (Dryzek, 1997: 141, 145). Hajer zufolge kann ökologische Modernisierung folgendermaßen definiert werden:

“... as the discourse that recognizes the structural character of the environmental problematic but none the less assumes that existing political, economic, and social institutions can internalize the care for the environment. For this purpose ecological modernization, first and foremost, introduces concepts that make issues of environmental degradation calculable. [...] [It] frames environmental problems combining monetary units with discursive elements derived from natural sciences” (Hajer, 1995: 25).

Weale (1992) geht davon aus, dass sich der ökologische Modernisierungsdiskurs mit der Beziehung zwischen Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und Public Policy beschäftigt, d. h. deren Beziehung zueinander wird neu definiert. Wurden in den 1970er-Jahren Umwelt und Wirtschaft als einander ausschließende bzw. gegensätzliche Konzepte gedeutet, so wurde in den 1980er- bzw. 1990er-Jahren ihre Beziehung neu formuliert. Anstatt Umweltgesetze als einer florierenden Wirtschaft Entgegengesetztes bzw. Hemmendes zu betrachten, werden sie in einem ökologischen Modernisierungsdiskurs als neues Potenzial für ein verbessertes Wirtschaftswachstum gesehen. Das Argument, das oftmals verwendet wird, lautet wie folgt: Wenn nun die monetären Kosten für den Umweltschutz in der jetzigen Zeit vermieden oder eingeschränkt bleiben, dann wird das zu momentanen Ersparnissen führen, die in späterer Folge (d. h. von der nächsten Generation) getragen werden müssen (Weale, 1992: 75–76). Umweltschutz und Wirtschaftswachstum lassen sich daher nicht mehr gegenseitig ausschließen.

Das Thema der Umweltverschmutzung und der Vermeidung dessen rückt vermehrt in das Zentrum des Diskurses. Umweltschutz wird infolgedessen als wirtschaftlich interpretiert, frei nach dem Motto „polluter prevention pays“. Dieser utilitaristische Ansatz steht im Zentrum des ökologischen Modernisierungsdiskurses. Während den vorherigen Umweltdiskursen (*Diskurse des begrenzten und des immerwährenden Wachstums*) die Idee zugrunde liegt, erst nach Auftreten des Umweltproblems nach Gegenmitteln zu suchen, verfolgt der ökologische Modernisierungsdiskurs die Idee, Umweltprobleme vorherzusagen, um diese im Vorhinein vermeiden zu können. Die betroffene Partei steht allerdings vor der Aufgabe, die Verschmutzung durch den Verursacher beweisen zu müssen.

Die funktionale Differenzierung, die Ausdruck fand in der Einteilung der Umwelt in Fachgebiete, wird zugunsten eines integrierten Ansatzes, um die Umweltverschmutzung zu vermeiden, aufgegeben. Deregulierung tritt an die Stelle von hierarchischen legislativen Maßnahmen. Der Wissenschaft wird eine neue Rolle zugeschrieben. Wissenschaftler sollen nun das höchstmögliche Niveau der Umweltverschmutzung bestimmen, das die Natur verkraftet. Im ökomodernen Denken wird die Natur als öffentliches Gut bzw. Ressource verstanden, die den menschlichen Wünschen und Bedürfnissen (Dryzek, 1997: 145) untergeordnet ist. Diese Idee steht im Gegensatz zu dem Verständnis von Natur als freiem Gut, das folglich auch als Senke verwendet wird. Daher spielen im ökomodernen Denken der Schutz und das Management von knappen natürlichen Ressourcen eine große Rolle. Letztlich gewinnen partizipative Prozesse und Praktiken eine neue Wichtigkeit. Den antagonistischen Debatten der 1970er-Jahre folgt nun das Verlangen nach Partnerschaften mit NROs vor allem aus dem Umweltbereich wie auch mit lokalen Bewohnern (Hajer, 1995: 25–29).

Folglich werden der Umweltschutz und damit auch der Ressourcenschutz im Lichte des ökomodernen Diskurses als „positive sum game“ (Hajer, 1995: 26) dargestellt. Nun stellen die „dilemmas of collective action“ (Hajer, 1995: 26) das größte Hindernis für einen verbesserten Schutz dar; dies bedeutet, dass keine Barriere für die Erschaffung einer umweltbewussten Gesellschaft bestehen würde, wenn sich alle am Umweltschutz beteiligten. Umweltschutz wird daher zum Managementproblem.

Der Diskurs zeichnet eine Verbindung zwischen dem anwachsenden Wirtschaftswachstum und der Lösung der ökologischen Krise, die nur ein Managementproblem darstellt. So verbindet der ökologische Modernisierungsdiskurs Ideen, die in den vorherigen Kapiteln beschrieben wurden und die bereits seit den 1970er-Jahren an verschiedenen Orten und in unterschiedlichen Berichten auftauchen und von vielen AkteurInnen aufgegriffen werden.

Die Metapher, die im Diskurs der ökologischen Modernisierung zum Einsatz gelangt, ist die des „sauberen Haushalts“. So erklärt Dryzek (1997: 145f.), dass beide

Wörter „Ökonomie“ und „Ökologie“ den gleichen griechischen Wortstamm *oikos* (deutsch: Haushalt) beinhalten. „Modernisierung“ hingegen ist genauso wie „Entwicklung“ verbunden mit dem Konzept des „Fortschritts“ und stellt daher einen positiven und zuversichtlich besetzten Begriff dar.

Dryzek (1997: 146) streicht heraus, dass der ökologische *Modernisierungsdiskurs* im Unterschied zum *Nachhaltigkeitsdiskurs* keinen Bezug zur sozialen Gerechtigkeit herstellt. Daher ist die soziale Gerechtigkeit zwischen Reich und Arm oder Alt und Jung genauso wenig Thema des ökologischen Modernisierungsdiskurses wie der wirtschaftliche Entwicklungspfad der Entwicklungsländer. Der Diskurs erkennt also implizit die unökologische Entwicklung der Industriestaaten als gegebenen Weg an, der von den Entwicklungsländern nicht eingeschlagen werden soll. Der *Nachhaltigkeitsdiskurs* hingegen spricht mehr von den Möglichkeiten für Entwicklungsländer, um deren soziale, ökologische, aber auch wirtschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen.

### 3.5 DISKURSE ZWISCHEN HIERARCHIE UND HETERARCHIE

Die soziale Konstruktion der Verbindung zwischen Mensch und Natur am Anfang der 1970er-Jahre macht es möglich, dass die Politik der natürlichen Ressourcen in den darauffolgenden Zeitabschnitten neu entsteht. Verschiedene Aspekte hatten dazu beigetragen. Während in den Jahren davor der Umgang mit natürlichen Ressourcen durch die Idee der der Gesellschaft grenzenlos zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Idee einer frei funktionierenden Marktwirtschaft gekennzeichnet war, wurde deren Beziehung, einer hierarchischen Governance-Strategie folgend, neu definiert. Nicht AkteurInnen definieren Macht (Verhandlungsmacht), sondern faktisch führten eine Mehrzahl an Faktoren und keine einzelnen Ereignisse zur Krise und damit zu einem Diskurswandel.

Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Aktivitäten, wie etwa der Publikationen von Carson (1962), Hardin (1968) und Meadows/Meadows/Randers/Behrens (1972) bzw. die Publikationen von *The Ecologist*, Goldsmith und Schumacher Anfang der 1970er-Jahre, das Abhalten von großen Konferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen, die Gründung neuer Umweltprogramme und außersprachliche Ereignisse wie etwa der Ölpreisschock der 1970er-Jahre, durch den die Gesellschaft das Phänomen der Ressourcenknappheit (Energieknappheit) verstärkt wahrzunehmen begann, haben dazu beigetragen, den diskursiven Raum, der durch die Infragestellung des Ausschließungsdiskurses (gemeint ist der Diskurs der unbegrenzten natürlichen Ressourcen) frei geworden war, für eine neue Bedeutungszuweisung für die Verwendung der natürlichen Ressourcen zu nützen. Das bedeutet im Sinne Laclaus

und Mouffes (1985), dass eine Reihe von Knotenpunkten im diskursiven Feld errichtet wurde und dadurch der Diskurs des begrenzten Wachstums hegemonial wurde und den Ausschließungsdiskurs ablöste. Die verwendeten Definitionen und Konzepte, die dem Diskurs unterlagen, haben die Bedeutung der „knappen Ressourcen“ fixiert. Der neu geltende Diskurs tauchte in einem weiten politischen und sozialen Themenfeld auf.

Die Wirklichkeit wurde in jenem historischen Zeitabschnitt neu rezipiert, und das Policy-Problem wurde als „Frage der Ressourcenknappheit“ umrissen. Gleichzeitig wurden andere Diskurse marginalisiert und ausgegrenzt: Der Diskurs des immerwährenden Wachstums, der davon ausgeht, dass immer wieder Substitute für angebotsknappe Ressourcen entdeckt werden, und der damit der Idee des technologischen Fortschritts verschrieben ist, setzte sich im Unterschied zum Diskurs des begrenzten Wachstums nicht durch und entfaltete dementsprechend keine Macht.

Es werden folglich mithilfe des Diskurses des begrenzten Wachstums Grenzen zwischen dem Möglichen und dem Unmöglichen und dem Wahren und dem Falschen im Hinblick auf die Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen gezogen. Ein weiterer Diskurswandel (zum Nachhaltigkeitsdiskurs) erfolgte erst ein Jahrzehnt später.

Der Diskurswandel, der sich Mitte der 1980er-Jahre im Rahmen der Politik der natürlichen Ressourcen vollzogen hat und der die Auflösung des Diskurses der begrenzten Ressourcen zugunsten eines Nachhaltigkeitsdiskurses bewirkte, stellt ebenfalls keinen Paradigmenwechsel im Sinne Kuhns (1976) dar. Vielmehr zeigt sich die Entfaltung der Machtverhältnisse in enger Verbindung mit der Wissensproduktion. Das bedeutet, dass die diskursive Konstruktion der natürlichen Ressourcen in enger Beziehung mit dem Wissen und der Erzeugung des sozialen Subjekts (Umwelt) steht. Auch hier hatte eine Mehrzahl an Faktoren zum Diskurswandel beigetragen. Beide Diskurswandel regeln, „wie“ über natürliche Ressourcen gesprochen und gedacht wird, neu (von knappen Ressourcen hin zu reichlich verfügbaren Ressourcen). Die Produktion der Diskurse ist eine Form der Macht, weil Diskurse beschränkend auf die Interpretation von *Policys* wirken; das bedeutet, dass die *Policys* nur mehr auf eine bestimmte Weise (z. B. im Blickwinkel der Ressourcenknappheit) entwickelt und implementiert wurden. Die Bedeutungsproduktion ist daher mit Macht verbunden und setzt sich in den Policy-Narrativen fort, die in den anschließenden Abschnitten des Buches präsentiert werden. Beide Diskurswandel sind folglich keine logische Folge rationaler Konsequenz; auch erfolgen sie an unterschiedlichen Orten und in verschiedenen Kontexten. Ein argumentatives Zusammenspiel macht die Politik der natürlichen Ressourcen sichtbar und führt zu einem Diskurswandel.

Wie bereits im 1. Abschnitt angemerkt wurde, besitzen Diskurse ihre eigene Ontologie (Hajer, 1992: 45) und sind folglich mit einer Ansammlung von sozialen Inter-

pretationen eines Vorfalles, Artefakten, Praktiken und Sprechakten gleichzusetzen. Anders ausgedrückt, können Diskurse als Linse (Litfin, 1994) betrachtet werden, durch die Policy-Probleme erst wahrgenommen werden. Während man also in den 1970er-Jahren aufgrund des Knappheitsdiskurses davon ausgehen musste, dass gelebter Naturschutz zulasten eines weiter ansteigenden Wirtschaftswachstums geht oder, anders ausgedrückt, dass ein weiter ansteigendes Wirtschaftswachstum an die Grenzen der Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen stößt, wird Ende der 1980er-Jahre mittels des Nachhaltigkeitsdiskurses diese Widersprüchlichkeit aufgelöst. Normative Elemente des Policy-Diskurses ermöglichen diese Sichtweise. Der Diskurs des begrenzten Wachstums fordert explizit den Schutz der natürlichen Ressourcen, die nicht erneuerbar sind. Der Nachhaltigkeitsdiskurs wird ebenfalls als normatives Konstrukt verstanden. So wird beispielsweise das „ökologische Verantwortungsbewusstsein als zentrales Element der Zivilgesellschaft“ (Hensling/Löwe, 2002 : 5) dargestellt. Ein nachhaltiger Umgang mit (nicht) erneuerbaren Ressourcen wird genauso verlangt, wie eine langfristige Planung der Ökonomie vorangetrieben werden soll. Diese normativen Elemente tauchen also in allen Policy-Diskursen auf.

Wie schon zuvor angedeutet wurde, bauen Diskurse der natürlichen Ressourcen grundsätzlich auf gewissen Naturvorstellungen und Annahmen auf, wie die Beziehung zwischen Mensch und Natur gestaltet sein soll (vgl. Hajer, 1995). Dies zeigt sich im selben Maß in den hier behandelten Policy-Diskursen. So wird einerseits von der Idee einer mangelnden Beziehung zwischen Mensch und Natur (z. B. die Auslegung der Natur als unerschöpfliches Reservoir und Senke) zu einer gegensätzlichen Interpretation der Natur übergegangen: Natur muss nun *vor* dem Menschen bzw. der Gesellschaft geschützt werden. Dies spiegelt sich klar in den Umweltgesetzen der 1970er-Jahre und der 1980er-Jahre und den internationalen Abkommen der ersten und zweiten Generation (siehe 1. Abschnitt) wider. Daran anschließend wird die Beziehung zwischen der Nutzung und dem Schutz der natürlichen Ressourcen als einschließend betrachtet. Die Umweltdiskurse enthalten also implizite und explizite Wahlmöglichkeiten (z. B. Schutz vor Nutzen oder beides gleichzeitig). Mithilfe der Diskurse können die umweltpolitischen Themenstellungen in Angriff genommen werden.

Diskursive Praktiken, die als wichtige Elemente der sozialen Transformation (Fischer, 2003 : 39) identifiziert wurden, finden sich in den vorgestellten Umweltdiskursen gleichfalls wieder. So wurde im Rahmen des Diskurses des begrenzten Wachstums die Beziehung zwischen Naturschutz und einem ansteigenden Wirtschaftswachstum als widersprüchlich dargestellt, während diese im Rahmen des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung als einander einschließend betrachtet wurden und Naturschutz folglich mit einem weiter ansteigenden Wirtschaftswachstum in Einklang gebracht werden kann.



Als nicht diskursive Praktik könnte die Beziehung der Institutionen zueinander verstanden werden. So wurde beispielsweise in Österreich ein gemeinsames Ministerium für den Schutz und das Management natürlicher Ressourcen geschaffen (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft). Ehemals funktionale Differenzierungen, die sich in der Einteilung der Umweltmedien Wasser, Luft und Boden in die zugehörigen Ministerien bzw. Abteilungen widerspiegelten und der Logik des Diskurses der begrenzten Ressourcen folgten, wurden aufgelöst und neu strukturiert. Über die Qualität der Umstrukturierung kann allerdings noch keine Aussage getroffen werden. Es deutet alles darauf hin, dass die Praktiken des Begrenztheitsdiskurses in der Form einer Einteilung der Umwelt in Abteilungen abgelöst wurden. Integrierte Arbeitsansätze finden sich in den Politiken und Gesetzen wieder. Beispiele ähnlicher Art liegen in vielen nationalstaatlichen Kontexten vor und sind auch Teil der Politik der Europäischen Union im Umgang mit Umweltpolitik. Diese diskursiven Praktiken tragen einerseits zur Bedeutungsänderung durch die Fixierung von Knotenpunkten (Laclau/Mouffe, 1995) im diskursiven Feld, andererseits auch zur Wissensgenerierung in Form der Machtentfaltung bei. Das bedeutet, dass durch diese Praktiken, die Art, wie über die natürlichen Ressourcen gesprochen und gedacht wird, Wissen produziert wird und sich in der Folge Macht entfalten kann.

Diskursive Praktiken, wie sie in der Art des Regierens (*hierarchische* oder *heterarchische Governance*) verankert sind, tragen auch zur Regelgestaltung in der Politik der natürlichen Ressourcen bei. Anarchische werden von hierarchischen Governance-Praktiken abgelöst: Vom Diskurs des begrenzten Wachstums werden nur globale Problemlösungen als legitim erachtet, um die Kontrolle des Wirtschaftswachstums und des Bevölkerungswachstums zu ermöglichen, denn nationalstaatliche oder lokale Lösungsansätze erscheinen unmöglich. Partizipative Elemente in Form einer Bevölkerungsbeteiligung oder Mitentscheidung von korporativen AkteurInnen (nicht staatlichen Umweltorganisationen, Waldbesitzervereinigungen etc.) sind nicht vorgesehen. Diese werden nicht als ProblemlöserInnen anerkannt, sondern nur die hierarchische Steuerung wird als richtig erachtet. Der Diskurs geht davon aus, dass Eliten den Problemlösungsprozess im Sinne einer hierarchischen Regulierung vorantreiben.

Im Unterschied dazu geht der Nachhaltigkeitsdiskurs davon aus, dass Umweltschutz und Nutzen der natürlichen Ressourcen einander nicht ausschließen. Der Diskurs verbindet *inter-* und *intragenerationelle* Gerechtigkeit im Hinblick auf die Befriedigung der Bedürfnisse. Er erkennt im Unterschied zum Modernisierungsdiskurs die Legitimität der Entwicklungsbestrebungen der Entwicklungsländer an. Allerdings kann das Wirtschaftswachstum aller Länder nicht auf dem gleichen Niveau gehalten werden, wenn auch jene den Weg der Industriestaaten einschlagen.

Wie wir gesehen haben, ist der Nachhaltigkeitsdiskurs von der heterarchischen Art des Regierens (Governance) beeinflusst, indem er einerseits von kooperativen Ideen (auf allen Regierungsebenen) zeugt und andererseits von deliberativen Ideen inspiriert ist. Im Nachhaltigkeitsdiskurs bestehen keine starren Grenzen des Wachstums. Nichtstaatliche korporative AkteurInnen, NROs und Interessenvertretungen jeglicher Art (d. h. Zivilgesellschaft und Unternehmen) werden – im Unterschied zu vorher – als legitime PartnerInnen im Entscheidungsprozess betrachtet. Dies kann beispielsweise mit den vielfältigen Plattformen, die im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien entstanden sind, belegt werden. Nicht mehr nur globale Problemlösungsansätze zur Lösung von Policy-Problemen werden akzeptiert. Der Diskurs der nachhaltigen Entwicklung erkennt lokale, regionale und nationale Lösungen an, indem er von der hierarchischen Problemlösung abgeht.

### 3.6 ZUSAMMENFASSUNG : NATÜRLICHE RESSOURCEN IM DISKURS

In diesem Kapitel wurde eine Genealogie der Umweltdiskurse gezeichnet. Es wurde gezeigt, dass den unterschiedlichen Umweltdiskursen (siehe Abbildung 19), nämlich den Diskursen des unbegrenzten Wachstums, des begrenzten Wachstums bzw. des immerwährenden Wachstums und dem Diskurs der nachhaltigen Entwicklung genauso wie dem ökologischen Modernisierungsdiskurs unterschiedliche Problemvorstellungen wie Lösungsvorstellungen für die Umweltprobleme zugrunde liegen.

Während im Rahmen des Ausschließungsdiskurses die Umweltbelange für die Wirtschaft als irrelevant betrachtet werden und folglich natürliche Ressourcen, ohne über ihre Verfügbarkeit zu reflektieren, verbraucht werden, wird im Rahmen des Diskurses des begrenzten Wachstums das ansteigende Wirtschaftswachstum als durch die Knappheit von Ressourcen gefährdet betrachtet.

<b>Fünf Diskurstypen</b>	<b>Ideen</b>
Ausschließender Diskurs	Umweltbelange sind für die Wirtschaft irrelevant
Diskurs des begrenzten Wachstums	ansteigendes Wirtschaftswachstum und begrenzte Ressourcen sind nicht kompatibel
Diskurs des immerwährenden Wachstums	keine Beziehung zw. physischen Grenzen der natürlichen Ressourcen Wirtschaftswachstum
Diskurs der nachhaltigen Entwicklung	Umweltschutz, Wirtschaftswachstum und Entwicklung sind kompatibel und ermöglichen soziale Gerechtigkeit
Ökologischer Modernisierungsdiskurs	Wirtschaftswachstum und Lösung der ökologischen Krise stellen ein Managementproblem dar

*Abbildung 19: Diskurse der natürlichen Ressourcen im Überblick*

Im Gegensatz dazu stellt der Diskurs des immerwährenden Wachstums keine Beziehung zwischen den physischen Grenzen der natürlichen Ressourcen und dem Wirtschaftswachstum her. Im Rahmen des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung hingegen werden Umweltschutz, Wirtschaftswachstum und Entwicklung nicht als gegensätzlich gedeutet, sondern im Gegenteil, gemeinsam betrachtet wird soziale Gerechtigkeit möglich.

Im Einklang mit dem Diskurswandel, der sich nur in einer Mehrzahl an Faktoren zeigt und nicht an AkteurInnen und deren Aktivitäten allein festgemacht werden kann, folglich auch keine logische Folge rationaler Konsequenz darstellt, wurde in diesem Kapitel gezeigt, wie sich die Bedeutungszuweisungen verschieben und Macht sich entfaltet. Die Bedeutungsänderung wurde vor allem im Rahmen des Diskurses der begrenzten Ressourcen und des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung sichtbar, da diese als einander ablösende Diskurse auftraten und die Entscheidungsfindung im Rahmen der Politik der natürlichen Ressourcen sowohl im nationalstaatlichen Kontext als auch im internationalen Rahmen empfindlich beeinflussten. Diese Diskurse bilden die Rahmenbedingungen für den Umgang mit natürlichen Ressourcen innerhalb der Vereinten Nationen, aber natürlich auch in den Nationalstaaten selbst ab. Folglich stehen sie in enger Verbindung zur vorliegenden Fallstudie zum Thema Waldpolitik.

Grundsätzlich bleibt aber anzumerken, dass diese Diskurse natürlich nur für analytische Zwecke hintereinander beschrieben wurden, sie aber durchaus nebeneinander existieren können und es nicht immer nur einen Diskurs zu einem gewissen Zeitpunkt gibt. Überlappungen sind möglich, weil in gewisser Weise diese Diskurse als Koproduzenten auftreten, die an unterschiedlichen Orten und in unterschiedlichen Kontexten entstehen und folglich auch auf unterschiedliche Weise weitergegeben werden.

## 4. Abschnitt

# Die Definierung des „globalen“ Waldes

### 4.1 EINLEITUNG

Im internationalen Bereich tauchten der Wald bzw. die Produkte des Waldes vor den 1970er-Jahren nur im Zusammenhang mit dem internationalen Handel auf. Waldpolitik wurde vorerst als nationalstaatliche Angelegenheit betrachtet und fand keinen Eingang in die Verhandlungen der Vereinten Nationen. Missmanagement, Degradation und Entwaldung wurden als rein nationalstaatliche Angelegenheiten und damit als „intra-state matter“ betrachtet. Globale Aufmerksamkeit hat der Wald erst zu Beginn der 1980er-Jahre erfahren. Im vorliegenden Kapitel stelle ich die Frage, wie bzw. warum der Wald von einer nationalen zu einer internationalen Angelegenheit wurde.

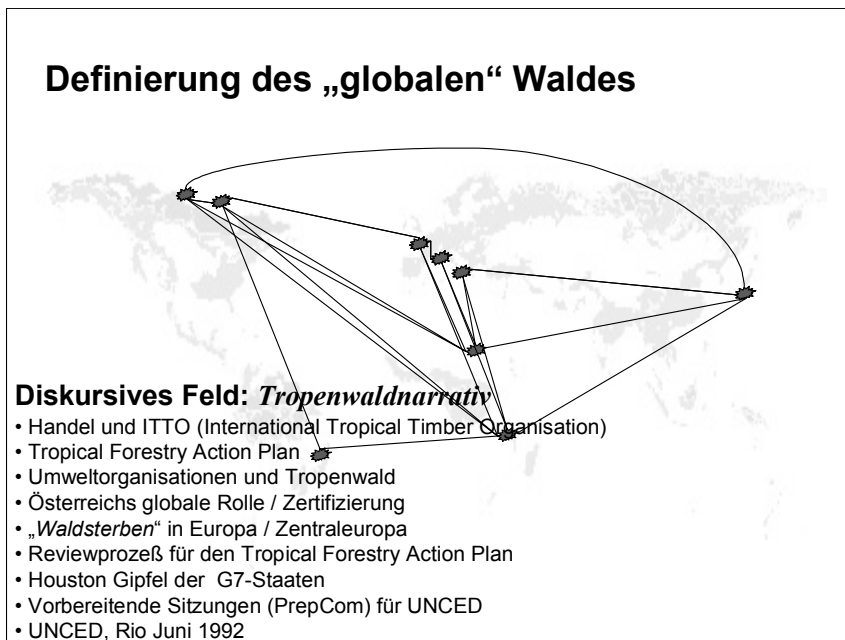


Abbildung 20: Diskursives Feld des Tropenwald-Narrativs

Die Definierung des „globalen“ Waldes wird anhand einer Reihe spezifisch ausgewählter Ereignisse dargestellt, die auf sehr unterschiedliche Weise dazu beitragen, das Thema Wald politisch zu besetzen. Ich zeige, wie der Wald im Feld des Politischen zu einem bestimmten Zeitpunkt positioniert wurde. Ich entwerfe dabei ein Bild von der Konstruktion der Politik des Waldes innerhalb der Vereinten Nationen. Das diskursive Feld, das das Thema Wald umspannt, wird mit der Abbildung 20 visualisiert. Es zeigt die einzelnen Orte, an denen Waldpolitik auftaucht. Die neue Bedeutung des Waldes wird mit der Idee des „Tropenwaldnarrativs“ umrissen. Handels- und Schutzaspekte stehen hierbei im Vordergrund.

Es soll hier keine erschöpfende Wiedergabe sämtlicher waldbezogener Aktionen, Berichte u. dgl. erfolgen, sondern im Vordergrund dieses Kapitels steht vielmehr, zu zeigen, wie das argumentative Wechselspiel zwischen internationalen Organisationen, Staaten und NROs bzw. der Einfluss von waldbezogenen Programmen bzw. Abkommen das Thema Wald zu einem wichtigen internationalen Policy-Bereich werden ließen und dem Wald dabei neue Funktionen zuschrieben.

Der Leser bzw. die Leserin wird aufgefordert, die folgende Darstellung vor dem Hintergrund der sich stetig verändernden politischen, sozialen und auch wirtschaftlichen Geschehnisse zu betrachten.

#### 4.2 DIE KONSTRUKTION DES GLOBALEN PROBLEMS

In den 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahren tauschte die internationale Gemeinschaft in Bezug auf Wälder und Waldprodukte vor allem statistische Daten aus. Wälder und Waldprodukte wurden international im Zusammenhang mit dem internationalen Handel und den Handelsströmen betrachtet. Das Management der natürlichen Ressourcen und vor allem der Wälder wurde als Teil der nationalen Wirtschafts-, Gesundheits- und in einzelnen Fällen auch der nationalen Sicherheitspolitik betrachtet (Pütz/Rametsteiner, 2002: 261). Entwaldung, Degradierung oder andere Formen des Missmanagements wurden nicht als globales Problem erkannt. Sie wurden als rein nationale Angelegenheit angesehen und sollten daher rein innerstaatlich reguliert werden. Entscheidungen wurden daher immer mit Bezug auf die nationalen Prioritäten gefällt.

Neben Handelsabkommen kam es in den 1960er- und 1970er-Jahren im Rahmen der Vereinten Nationen vermehrt zu Verhandlungen über den Habitatschutz. So wurden beispielsweise Anfang der 1970er-Jahre das internationale Übereinkommen über Feuchtgebiete (RAMSAR) und auch das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten (CITES) verabschiedet. CITES wurde in direkter

Folge der Stockholm-Konferenz entwickelt. Die Amerikaner schlugen damals die Abhaltung einer themenbezogenen Konferenz vor. Noch im Juli 1972 hielten die IUCN, die USA und Kenia ein Treffen ab, um ein gemeinsames Arbeitspapier zu entwickeln. Dieses Arbeitspapier stellte das Grundlagenpapier für die Verhandlungen des Abkommens dar. Es war größtenteils vom Schutzgedanken gewisser Pflanzen und Tiere inspiriert. Diese Abkommen waren allerdings nicht ausschließlich dem Waldthema gewidmet; vielmehr stand der Schutz von international anerkannten Habitaten für Wasservögel im Mittelpunkt von RAMSAR. CITES stellte ein Handelsabkommen dar, das der Übernutzung der wild lebenden Tiere entgegenwirken sollte. Der waldrelevante Fokus stand folglich nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit. Erste internationale Verhandlungen, die explizit dem Thema Wald gewidmet waren, folgten erst im Zusammenhang mit der Frage des Tropenholzhandels.

#### 4.2.1 Tropenholz, Handel und ...

Handelsabkommen waren zur Entstehungszeit der oben genannten Abkommen auch in Bezug auf Tropenholz in den Blickpunkt des Interesses der internationalen Gemeinschaft getreten. So wurde bereits im Jahr 1966 die Idee eines Büros für Tropenholz (International Tropical Timber Bureau) von der Arbeitsgruppe der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Umwelt (UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development) für Wald- und Holzprodukte vorgeschlagen. Im September 1968 wurde diese Idee wieder aufgegriffen, verschiedene Studien wurden in Auftrag gegeben, und eine gründliche Erörterung der möglichen Aufgaben dieses Büros fand statt. Eine Einigung konnte allerdings nicht gefunden werden. Poore (2003: 29) erklärt, dass die Aktivitäten des Tropenholzhandels äußerst komplex waren und dass fixe Preise und Regulierungen der Handelsströme nicht als Themen eines internationalen Handelsabkommens angesehen wurden. Mitte 1974 schließlich wurde die Idee durch das *internationale Handelszentrum* (ITC – International Trade Centre) reaktiviert. Eine Studie, die von der kanadischen Entwicklungsagentur finanziert wurde, untersuchte die Möglichkeit der Errichtung eines Büros für Tropenhandel, dieses Mal unter Einbeziehung der TropenholzproduzentInnen wie auch der -konsumentInnen. Poore (2002: 30) betont, dass das Ressourcenmanagement zu der Zeit kein Diskussionsthema darstellte. Obwohl die Verhandlungen im September 1976 bzw. November 1977 schlussendlich in einem einmündigen Textvorschlag endeten, der dem Generalsekretär der Vereinten Nationen übersendet wurde, entschloss sich kein Land zur Unterschrift. Poore (2003: 31) vermutet, dass Länder nicht unterzeichnet haben, weil die volle Mitgliedschaft nur Tropenholzexportländern vorbehalten war.

Das Thema wurde aber weiterhin verfolgt: Im Jahr 1976 vereinbarte die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Umwelt (UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development) in einem Treffen in Nairobi, dass ein „Integrated Programme for Commodities“ für 18 Primärprodukte verhandelt werden sollte. Dem sollte im Jahr 1977 eine Aufforderung Japans im Hinblick auf ein Tropenholzabkommen folgen. Sechs verschiedene vorbereitende Treffen beschäftigten sich mit den inhaltlichen Aspekten eines solchen Abkommens. Während dieser Vorbereitungstreffen wurden laut Poore (2003: 34) auch neue Themen ins Spiel gebracht. So drückten beispielsweise die Tropenholzkonsumenten (z. B. USA, Europa und Japan) ihr Interesse an Waldinventuren aus, während Tropenholzproduzenten sich für einen Tropenholzfonds einsetzten. Der Nutzen und der Schutz der Tropenwälder genauso wie die Wiederbewaldung wurden zu zentralen Themenstellungen. Die Idee des Tropenholzfonds wurde allerdings relativ rasch fallen gelassen, nachdem die *internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD – International Bank for Reconstruction and Development) argumentiert hatte, dass die benötigten Mittel von ihr zur Verfügung gestellt würden. Im Jahr 1983 vereinbarten die Staaten in einem zwischenstaatlichen Treffen kurz vor Beginn der zum Thema Tropenholz abgehaltenen Konferenz im Rahmen der Vereinten Nationen auf Anraten eines NRO-Beobachters der IUCN die Gründung des internationalen Tropenholzabkommens (ITTA – International Tropical Timber Agreement) (Humphreys, 1996: 56).

Das erste Tropenholzabkommen wird als erster Versuch einer verstärkten Kontrolle der Tropenwaldnutzung interpretiert (Hönerbach, 1996: 12). Grundsätzlich verfolgte dieses Abkommen die Ausweitung, aber auch die Verbesserung der Struktur des Tropenholzhandels und der Tropenwaldnutzung. Im Unterschied zu anderen Rohstoffabkommen wurden ökologische Aspekte allerdings unter dem Gesichtspunkt einer ökonomischen Nutzung in den Vertragstext mit aufgenommen (Hönerbach, 1996: 12f.).

Etwa zur selben Zeit berief die *Food and Agricultural Organization* (FAO), die sich damals als für den Wald hauptzuständige internationale Organisation betrachtete, ihren Tropenwaldaktionsplan (TFAP – Tropical Forest Action Plan) ins Leben. Tatsächlich gibt es innerhalb des Systems der Vereinten Nationen mehrere Organisationen, die im Umweltbereich<sup>80</sup> ein Mandat besitzen. Die FAO verfügt im Unterschied zu diesen anderen Organisationen der Vereinten Nationen neben dem Mandat für den Waldbereich über eine eigene Abteilung, die sich nur mit diesem Thema auseinandersetzt. Während sich die FAO in den 1970er-Jahren hauptsächlich mit der

---

80 Z. B. IAEA, UNESCO, WHO, UNEP, Weltbank-Gruppe.

Regionalentwicklung, d. h. der Gestaltung von regionalen Räumen<sup>81</sup>, beschäftigt hat, setzte sie sich in den 1980er-Jahren neue Schwerpunkte. Als nun erste Berichte über die weltweite Degradation und die Zerstörung des Waldes (d. h. des Tropenwaldes) publik (z. B. Humphreys, 1996) wurden, sah sich diese Organisation zu Handlungen berufen, die unter anderem ihre Führerfunktion im Bereich Waldwirtschaft unterstreichen sollte.

Im Unterschied zu den Tropenländern wurde dem Problem der Entwaldung in Südostasien, Indonesien oder Zentralafrika nur wenig oder gar keine Aufmerksamkeit zuteil. Die Entwaldung von großen Waldhabitaten (z. B. Mangrovenwäldern) in jenen Ländern schritt voran.

Bereits 1983 berief die FAO auf Vorschlag des *Komitees für Waldentwicklung in den Tropen* (CFDT – Committee on Forest Development in the Tropics) fünf *Ad-hoc-Gruppen* ein, die Aktionsprogramme auf regionaler und lokaler Ebene ausarbeiten sollten. Schließlich wurden die Ergebnisse in einem ExpertInnenreffen im April 1985 überarbeitet, sodann beim siebten Treffen der CFDT in der Form von fünf Aktionsprogrammen angenommen und schließlich beim neunten Waldweltkongress in Mexiko vorgestellt (Humphreys, 1996: 32). Dieser Tropenwaldaktionsplan beschäftigte sich, wie der Name bereits sagt, ausschließlich mit dem Tropenwald. Ein multinationaler Treuhandfonds (*multi-donor trust fund*) wurde eingesetzt, der von der FAO verwaltet wurde. Weiters wurde eine *forstwirtschaftliche Beratergruppe* (FAG – Forestry Advisers Group) ins Leben gerufen, die sich aus ExpertInnen und RepräsentantInnen der internationalen Geberorganisationen, NROs und wissenschaftlichen Institutionen zusammensetzte und den Implementationsprozess des Tropenwaldaktionsplans in den Ländern überwachen sollte (Liss, 1999: 27).

Der Aktionsplan verfolgte folgende Ziele: eine Bewusstseinsförderung für das Entwaldungsproblem, die Einführung eines intersektoralen Planungsansatzes, der relevante AkteurInnen mit einschloss und nationale und internationale Ressourcen für Planung und Implementation von nationalen Forstprogrammen aufbereitete (Liss, 1999: 27). Betrachtet man diesen Tropenwaldaktionsplan näher, so wird klar, dass er auch dazu bestimmt war, die Bedeutsamkeit der Waldwirtschaft in den Vordergrund zu rücken. Die Waldbewirtschaftung hatte im Gegensatz zur Landwirtschaft an nationaler Bedeutung eingebüßt. Der Plan wird wie folgt beschrieben:

“The TFAP processes were, however meant to give the forestry sector per se more weight in the debate concerning scarce resources in terms of finances, human capacity, as well as land allocations for agricultural practices. Forestry was seen to be at the

---

81 Z. B. den DESCONE.



losing end of development strategies at the national level, a trend, which was also reflected in the budgetary discussions in the FAO. Other sectors, in particular agriculture, normally won the race” (Liss, 1999: 29).

Im Dezember 1984, fast zum selben Zeitpunkt wie die FAO, berief das *World Resources Institute* (WRI), ein international tätiger *Thinktank*, eine internationale Arbeitsgruppe ins Leben. Diese sollte sich ebenfalls mit der Zerstörung des Tropenwaldes auseinandersetzen. Die TeilnehmerInnen dieser Arbeitsgruppe gehörten unter anderem bilateralen Entwicklungsorganisationen, der Weltbank-Gruppe und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP – United Nations Development Programme) an. Der Abschlussbericht „Tropical Forests. A Call for Action“ wurde genauso wie der FAO-Bericht im Oktober 1985 vorgestellt (Humphreys, 1996: 32).

Liss (1999) weist darauf hin, dass im Aktionsprogramm des WRI im Gegensatz zum Programm der FAO ein Großteil der Finanzierung dem Agrarsektor zufließen sollte, da viele Wälder nur durch nachhaltige Landwirtschaft wieder regeneriert werden können. Eine intersektorale Zusammenarbeit, d. h. Zusammenarbeit der Land- und Forstwirtschaft, wurde folglich begrüßt. Es war schnell klar geworden, dass die Zerstörung der Tropenwälder nicht durch Aktionen innerhalb des Forstsektors allein aufgehalten werden konnte, da sie Implikationen für andere Sektoren und Bereiche mit sich führte.

Obwohl diese beiden Berichte laut Humphreys (1996: 33) unabhängig voneinander formuliert wurden, benutzt der vom WRI initiierte Bericht die von der FAO vorgeschlagenen fünf Aktionsvorschläge als konzeptionellen Rahmen. Zwei Jahre später – im Jahr 1987 – wurden beide Initiativen zum „*Tropical Forestry Action Plan*“ zusammengefasst. Dieser Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan wurde im Juli 1987 im *Bellagio Strategy Meeting on Tropical Forestry* vorgestellt. Dieses internationale Treffen sollte die vier Begründer (FAO, UNDP, Weltbank-Gruppe und WRI) zum ersten Mal zusammenführen. Nachdem dieser Prozess in ein gemeinsames Papier mündete, übernahm die FAO sehr schnell die Leitung der Durchführung des Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplans (Humphreys, 1996: 33f.).

Der gemeinsame Aktionsplan verfolgte das vordergründige Ziel, die Degradation und die Entwaldung der Tropenwälder zu vermindern und rückläufig werden zu lassen. Diesem Plan lag die Idee zugrunde, dass nach dem Auftreten des Policy-Problems der Einsatz von entgegenwirkenden Strategien Abhilfe leisten kann. Grundsätzlich weist bereits die Namensgebung des Aktionsplans auf seine beabsichtigte Funktion hin, die weniger den Schutz als die Bewirtschaftung des Tropenwaldes im Auge hatte.

Der dem Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan zugrunde liegende Lösungsvorschlag war von einer technokratischen Idee inspiriert, die nach dem damals vorherrschenden Entwicklungsdiskurs strukturiert wurde. Dieser technokratische Problemlösungsansatz zeigte sich uns bereits in der Diskussion des *Diskurses des begrenzten Wachstums*. Die Art des Regierens entspricht einer vertikalen Logik, weil hierarchische Problemlösungsansätze bevorzugt werden. Staatliche Eliten werden als ProblemlösungsakteurInnen erkannt. Die Beteiligung von nichtstaatlichen AkteurInnen am Entscheidungsfindungsprozess war folglich nicht vorgesehen.

Einige Länder betonten, dass dieser Aktionsplan parallel zu ihren eigenen nationalen Planungs- und Implementationsprozessen im Entwicklungsbereich lief. Als Umsetzungsvoraussetzung für Projekte galt das Erreichen eines Konsenses zwischen dem Geber- und dem Empfängerland. Der TFAP wurde folglich als entwicklungspolitisches Programm verstanden. Der Plan bediente sich des konventionellen „approach of donor involvement“, indem er extern finanzierte Projekte von externem Personal unter Zuhilfenahme der nationalen Behörden „top-down“ (Pülzl/Rametsch, 2002: 261; Liss, 1999: 29) umsetzte. Man glaubte, durch diese extern finanzierten Projekte mit externem Personal dem erkannten Problem Einhalt gebieten zu können. Kurz gesagt: Die TFAPs waren weder prozessorientiert, noch waren sie den nationalen Planungsstrukturen angepasst (Interview, Int. 2, 2000). Eine Beteiligung der Bevölkerung war nicht vorgesehen. Kritisch anzumerken bleibt, dass der kommerziellen Holzwirtschaft mittels dieser Projekte in manchen Fällen Vorschub geleistet wurde (Humphrey, 1996; Hönerbach, 1996: 22).

Etwa zu der Zeit, als die FAO ihren Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan diskutierte, wurde, wie bereits weiter oben angedeutet, das internationale Tropenholzabkommen (1983) verabschiedet. Es stellt das erste Rohstoffabkommen dar, das den Aspekt des Umweltschutzes mit einschließt. Die Ratifizierung dieses Abkommens verzögerte sich, sodass UNEP die einzelnen Regierungen dazu aufrief, zu unterschreiben. UNEP hatte in Bezug auf das ITTA und das TFAP in diesem Jahr eine wichtige katalytische Funktion inne (Humphreys, 1996: 185). Das Abkommen trat schließlich 1985 in Kraft und lässt sich folgendermaßen beschreiben:

“Unlike some other commodity agreements, the ITTA has no price regulation mechanisms or market intervention provisions, and accords equal importance to trade and conservation” (International Tropical Timber Organisation, 2002).

Dieses Rohstoffabkommen sollte unter anderem einen Rahmen für Kooperationen und Konsultationen zwischen Konsumenten<sup>82</sup> und Produzenten<sup>83</sup> von Tropenholz zur Verfügung stellen. Es stellte ein Wirtschaftsabkommen dar, das als eines seiner Ziele „den Handel mit Tropenholz zu verstärken und zu fördern“ (International Tropical Timber Organisation, 2002) nennt.

Das internationale Tropenholzabkommen muss im Gegensatz zum Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan der FAO auf einer instrumentalen Ebene verstanden werden, da es das Ziel, den Handel mit Tropenholz anzukurbeln, verfolgte. Das neu geschaffene Forum, das sich ausschließlich mit Tropenholz befasste, führte erstmals Erzeugerländer und Konsumenten zusammen. Es versuchte mit seiner integrierten Umweltschutzidee den Handel mit Tropenholz zwischen Produzenten und Konsumenten auf eine Weise zu legitimieren, auf die der Handel als *legale* Form des Tropenholzhandels – da nun umweltgerecht – angesehen werden musste.

Internationale Waldpolitik hatte bis zu Beginn der 1980er-Jahre keinen wirklich eigenen politischen Raum im Rahmen der Vereinten Nationen erhalten. In den 1980er-Jahren rückte der *Tropenwald* allerdings vermehrt ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Berichte über die globale Degradierung und die Entwaldung, so z. B. die Veröffentlichung der Tropenwaldschadenserhebung der FAO (vgl. Hönerbach, 1996: 7; Humphreys, 1996; Myers, 1979), hatten schlagartig zugenommen. Wälder und Bäume wurden „Regierungsobjekte“ („objects of governability“). Entwaldung wurde allerdings als Policy-Problem betrachtet, das hauptsächlich Entwicklungsländer bzw. Länder mit einem hohen Anteil an Tropenwald betraf. Damit einhergehend nahmen auch die Überlegungen des intensiven Waldschutzes und hier vor allem des Schutzes des Tropenwaldes zu.

Das sich langsam bildende Policy-Narrativ bezog sich ausschließlich auf den Tropenwald. Boreale und temperierte Wälder genauso wie die Wälder Südostasiens und Zentralafrikas werden nicht mit einbezogen, da sie nicht als bedroht dargestellt werden. Meine Interviewpartnerin fasste es so zusammen:

“Pressure is just on tropical wood. Nobody seems to care about boreal/temperate forests. They use a double standard” (Interview, Int. 12, 2000).

82 Zu den größten Konsumenten von Tropenholz gehörte zw. 1983 und 1985 Japan, gefolgt von Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, den Niederlanden etc. (vgl. Humphreys, 1996: 58).

83 Zu den größten Produzenten von Tropenholz gehörten zw. 1983 und 1985 Indonesien, Brasilien, Malaysia, gefolgt von den Philippinen, Peru, Gabun, Ghana, Kongo, Liberia etc. (vgl. Humphreys, 1996: 58).

Während in einem Forum dem wirtschaftlichen Aspekt des Tropenholzes Genüge getan wurde, wollte die FAO durch ihr neues Programm der Entwaldung wie auch der Degradierung (und in dem Sinn der wirtschaftlichen Minderung) Einhalt gebieten und damit den Schutzgedanken umsetzen. Entwaldung ist folglich kein nationalstaatliches, sondern ein globales Problem, das globaler Aktivitäten bedarf. Die inhaltliche Verknüpfung des Umweltschutzgedankens mit dem Tropenholzhandel zeigt in die gleiche Richtung. Der Handel mit Tropenholz wurde nicht als moralisch verwerflich dargestellt, obwohl Tropenwald aufgrund der Gefahr von Bodenerosionen als nicht wirklich bzw. nur unter sehr beschwerlichen Bedingungen aufforstbar gilt.

Das Policy-Narrativ zieht allerdings noch keine inhaltliche Verbindung zwischen dem Problem der Entwaldung und Degradierung und dem Problem eines ansteigenden Bevölkerungswachstums und eines dadurch erhöhten Ressourcenverbrauchs.

#### 4.2.2 Umweltorganisationen und Tropenwälder

Gleichzeitig zu den bereits beschriebenen Ereignissen wurden auch die Umweltorganisationen (NROs) für den Tropenwald aktiv. Im Oktober 1981 stellten der World Wide Fund for Nature (WWF) und die World Conservation Union (IUCN) ihre internationale Kampagne zum Schutz der Tropenwälder vor. Sie hatten hierbei vor allem den Naturschutz vor Augen. Vereinzelt begannen sie Entwicklungsprojekte zu unterstützen und auf Holzimporte aus tropischen Wäldern hinzuweisen. Die Industriestaaten wurden in weiterer Folge von den Umweltorganisationen direkt angegriffen, indem in einzelnen Ländern Kampagnen zum Thema Tropenwaldzerstörung gestartet wurden. Aufrufe zum Boykott von Tropenholzimporten folgten.

Weiters wurden zum Beispiel in den USA Aktionen gegen den Verzehr von Rindfleisch, das aus tropischen Gebieten stammte, initiiert. Nach dem Motto „Wir essen unsere Regenwälder auf“ wollten NROs auf diese Weise darauf hinweisen, dass Tropenwälder zugunsten von ausgedehnten Weideflächen vernichtet werden. Das Problem der Waldkonvertierung zu landwirtschaftlichen Flächen wurde folglich thematisiert. In England versuchten *Friends of the Earth* durch die Veröffentlichung von mehreren Studien auf die Praktiken im internationalen Tropenholzgeschäft aufmerksam zu machen (vgl. WWF, 2005). Außerdem entwarfen sie eine Art Verhaltenskodex, in dem Händler, Großmärkte und Möbelerzeuger aufgefordert wurden, nur Tropenholz aus nachhaltiger Nutzung zu verwenden bzw. zu verkaufen. In Österreich wurden gleichfalls zahlreiche Aktionen eingeleitet; man denke hierbei nur an die „In-Bed-Aktion“ bei der Möbelfirma Michelfeit. AktivistInnen von Global

2000 riefen von einem Mahagonibett aus zum Tropenholzboykott auf. Kinder in den Schulklassen konnten ihr Taschengeld für den symbolischen Kauf von Tropenwaldspenden usw. (Global 2000/ÖIE, 1991).

Umweltorganisationen versuchten durch ihre Kampagnen zu verdeutlichen, dass sich das Leben bzw. die Rolle der indigenen Bevölkerung, die in diesen Tropen- bzw. Regenwäldern lebt, in Gefahr befindet. Die Kampagnen verhalfen dazu, die globale Aufmerksamkeit auf indigene Völker zu lenken. Entwaldung und Degradierung wurden als zweifache Bedrohung betrachtet: Die Bevölkerung ist nicht nur durch eine etwaige Abdrängung bzw. durch die Praktiken der transnationalen Firmen in den Regenwäldern gefährdet, sondern sie ist auch gesundheitlich bedroht, indem neue Krankheiten eingeschleppt werden bzw. der Ernährungsplan jener Bevölkerungsgruppe, die hauptsächlich von Subsistenzlandwirtschaft lebt, weitgehend verändert wird.

In Rio im Juni 1992 beim *NRO Global Forum* wurde der Regenwald als die „Lunge der Welt“ propagiert. Diese starke Metapher schuf eine Verbindung zwischen dem menschlichen Organismus und den natürlichen Ressourcen. Interessanterweise wurde der Regenwald als ökologisches Kontrollsystem der Welt in Form einer Lunge abgebildet. Diese Metapher zeigt im Grunde genommen (vgl. Stott, 1999: 42) aber genau das Gegenteil an. Gemeint wird damit, dass eine Lunge ja grundsätzlich Luft verbraucht und nicht produziert. Hier aber wurde das Bild der Lunge als produzierendes Organ verwendet, das atmet und lebt. Das vermittelte Bild vom Wald, der Sauerstoff für die ganze Erde produziert, wurde von einigen Wissenschaftlern propagiert, während andere dies mit dem Hinweis ablehnten, dass der Regenwald trotz der Produktion von Sauerstoff bei der Zersetzung von totem Pflanzenmaterial genauso auch welchen konsumiert und dieser die Produktion egalisiert.

Die NROs versuchten dem Tropenwaldnarrativ eine neue Wende zu geben, indem sie sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industriestaaten als für die Entwaldung und die Degradation des Tropenwaldes verantwortlich zeichneten. Das Bild des Tropenwaldes als „Lunge der Welt“, das NROs in Rio 1992 verbreiteten, lässt auf die machtvolle Dimension des verwandelten Policy-Narrativs schließen. Der unmoralische Aspekt der Entwaldung bzw. Degradation wird hervorgehoben, und es wird klargestellt, dass nur ein Tropenholzboykott bzw. -bann als Lösungsmöglichkeit annehmbar ist. Der Bann und der damit verbundene Schutz der natürlichen Ressourcen sind mit dem Diskurs des begrenzten Wachstums verknüpft, indem der Schutz der Primärwälder eine Rolle spielt. Außerdem wird einer unmoralischen Entwaldung des Tropenholzes die Gefährdung einer Bevölkerungsgruppe, die als solche von der Weltöffentlichkeit nicht als tatsächlich existent wahrgenommen wurde, gegenübergestellt. Einzelne Elemente dieser neuen Dimension im Tropenwaldnar-

rativ wurden von der österreichischen Vorgangsweise bezüglich eines Tropenholzimportverbotes aufgegriffen und sogar in gewisser Weise verstärkt.

#### 4.2.3 *Österreichisches Importverbot von Tropenholz*

Neben dem Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan der FAO und dem neuen Tropenholzabkommen der ITTO beschäftigte sich auch die Uruguay-Runde im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO – World Trade Organisation) mit dem Thema *Tropenholz*. Um den Handel weiter anzukurbeln, wollte man die Zölle abbauen. Nach einem Beschluss im Dezember 1988 in einer MinisterInnen tagung des Zoll- und Handelsabkommens (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade) im Rahmen dieser Uruguay-Runde sollte das österreichische Präferenzollgesetz im Juni 1989 fallen.

Durch eine Novellierung des betroffenen Gesetzes wurde im April 1989 die Aufhebung der Zölle für verarbeitetes Tropenholz im Nationalrat beschlossen. Es kam allerdings aufgrund einer Initiative der damaligen österreichischen Umweltministerin Marilies Flemming zu keiner Änderung des Präferenzollgesetzes. Die Begründung für diese Intervention berief sich auf eine Signalwirkung zur Verhinderung eines weiteren Raubbaus in den tropischen Wäldern. Dies hatte zur Folge, dass die malaysische Vorsitzende für die Thematik „Tropische Hölzer“ in der GATT-Runde die österreichische Haltung sehr stark kritisierte. Diese Kritik fand sich auch in einem gemeinsamen „Aide-Mémoire“ der in Wien ansässigen philippinischen, malaysischen, thailändischen und indonesischen Botschaften wieder. Hierin baten diese um eine Abänderung des österreichischen Präferenzollgesetzes (Löffler-Obermayr, 1998: 41f.).

Im Zuge dessen wurde der Ruf nach einem Importverbot für Tropenholz in Österreich immer lauter. Da das damalige Umweltministerium (BMUJF – Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie) die Idee des Schutzes von Primärwäldern – besser Tropenwäldern – und einer nachhaltigen Bewirtschaftung von bereits genutzten Flächen verfolgte, schlug es die Einführung einer Deklarationspflicht über den Nachweis des Ursprungslandes vor. Dies kann de facto mit einem Importverbot<sup>84</sup> verglichen werden.

Am 12. Juni 1992, zum Zeitpunkt der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, wurde das österreichische Bundesgesetz zur Kennzeichnung von Tropenhölzern und Tropenholzprodukten sowie die Schaffung

---

84 Löffler-Obermayr (1998: 44) gibt hierzu an, dass damals nur 1% des Tropenwaldes nachhaltig genutzt wurde.

eines Gütezeichens<sup>85</sup> für Holz und Holzprodukte aus nachhaltiger Nutzung im Bundesrat angenommen und trat etwas später – am 1. September 1992 – in Kraft. Zusätzlich dazu stellte man Geld in Aussicht, das Projekte für nachhaltige Waldwirtschaft in Entwicklungsländern unterstützen oder fördern sollte (Löffler-Obermayr, 1998: 44–58). Als eine Art von Entwicklungshilfe sollten 200 Millionen ATS (= 14,5 Millionen Euro) für Projekte zur Verfügung gestellt werden. Eine neue Initiative „Nationalinitiative Wald – Dritte Welt“ wurde im Jahr 1992 ins Leben gerufen. Diese Summe glich der Geldsumme, die die Tropenländer aus österreichischen Importen lukrierten.

Sowohl in UNCED als auch danach in den Verhandlungen zu einem neuen internationalen Tropenholzabkommen schlug dieser österreichische Alleingang hohe internationale Wellen. Die Regierungen Indonesiens und Malaysias reagierten sehr negativ auf diese neue österreichische Regelung. Dabei hatten sie vor allem die Signalwirkung des Gesetzes vor Augen, welche dieses unweigerlich in anderen Staaten hervorrufen musste. Obwohl die österreichische Regierung bemüht war, dieses Gesetz nicht als Diskriminierung der Tropenholzeinfuhr oder als Restriktion der Handelsabkommen von anderen Ländern verstehen zu lassen, musste es sich der Kritik dieser Länder stellen. So stellt Humphreys (1996: 73) fest, dass im dreizehnten International Tropical Timber Council der österreichische Delegierte versuchte zu erklären, dass es sich beim österreichischen Gesetz weder um eine diskriminierende, protektionistische noch um eine restriktive Handelsmaßnahme handelte. Die Umweltschutzorganisationen begrüßten hingegen diese österreichische Maßnahme, während im Gegenzug dazu Malaysia und Indonesien dies scharf kritisierten. Dies stellt den Beginn der „Eco-Labeling“-Debatte im ITTO dar:

“A new issue emerged in the agenda of the ITTO: Eco-labelling of tropical timber. When the issue was initially raised in 1992, in response to Austria’s attempt to impose ecolabels on tropical timber specifically from Indonesia and Malaysia, the Council called on members to refrain from unilateral action. The issue was shelved during the negotiations for the new ITTA, but it came back to the Council in the form of a discussion about certification of timber and timber operations as an incentive to promote sustainable forests. Producers demanded that temperate timber be included in any certification scheme, which was resisted by consumer countries” (vgl. Brown Weiss, 2000: 122).

Zertifizierung von Holz wurde in den nachfolgenden Jahren zu einer wichtigen Themenstellung (Cashore/Auld/Newsom, 2004), auf die ich hier im Einzelnen nicht eingehe. Grundsätzlich kann aber festgestellt werden, dass der ursprüngliche Tro-

---

85 Hierbei handelt es sich um eine freiwillige Kennzeichnung (Löffler-Obermayr, 1998: 59).

penholzhandelsboykott der Umweltorganisationen in späterer Folge durch Aktivitäten zur Öko-Zertifizierung ersetzt wurden (siehe auch Hönerbach, 1996).

Die österreichischen Regulierungsversuche<sup>86</sup> orientieren sich stark an dem bereits beschriebenen Tropenwaldnarrativ, das internationale Waldpolitik im Kontext der Entwaldung in Entwicklungsländern sieht. Der Anstoß für eine österreichische Regulierung, die Tropenholzeinfuhr zu beschränken, wurde von einem internationalen Forum – der Uruguay-Runde – initiiert. Dieser Versuch wurde allerdings weniger als Widerstand gegen die Entwaldung selbst gestaltet. Im Gegensatz zu den weiter oben beschriebenen Maßnahmen im Bereich des Tropenwaldschutzes fügt die österreichische Regulierungsdebatte dem Tropenwaldnarrativ eine neue Dimension hinzu. Die österreichische Story verbindet die Entwaldung und Degradation des Tropenwaldes mit dem Bedarf nach nachhaltiger Entwicklung und versucht somit einen Diskurswechsel herbeizuführen und den Nachhaltigkeitsdiskurs einzuführen. Die politische Botschaft, die dieses Policy-Narrativ verbreitet, geht allerdings nicht Hand in Hand mit der Geschichte der ITTO. Ein integrierter Umweltschutzgedanke in einem Rohstoffabkommen, das gewissermaßen ohne Preismechanismen auskommt, wie es die ITTO-Geschichte anbieten würde, reicht nicht mehr aus, um das Problem in den Griff zu bekommen. Die von Österreich hervorgerufene „Öko-Labeling“-Debatte widerspricht der politischen Story der ITTO, da Österreich den Handel mit Tropenholz im Alleingang auf einer nationalstaatlichen Ebene und damit auf unilateraler Basis durch eine Kompensation wirtschaftlicher Verluste mittels technokratisch konstruierter Entwicklungshilfe – hier sind die vorgesehenen Projekte gemeint – zu regulieren versuchte. Österreich wollte so die nachhaltige Waldbewirtschaftung in den Entwicklungsländern fördern. Der breiten Erkenntnis zu widersprechen, dass die Degradation bzw. die Entwaldung nur die Regenwälder bzw. Urwälder betrifft, ist in der österreichischen Geschichte nicht vorgesehen, allerdings verstärkt diese die zuvor besprochenen Schutzwünsche des Tropenwaldes durch die Umwelt-NROs.

### 4.3 LEGITIMATIONSKRISE DES TROPENWALDES

#### 4.3.1 *Wälder sterben*

Die Debatte um das *Waldsterben* in Europa hatte bereits Anfang der 1980er-Jahre begonnen. Damit verbunden konnten die Länder der nördlichen Hemisphäre nicht mehr wirklich die Augen vor einer neuen Interpretation des Waldes bzw. einer starken Veränderung des Tropenwaldnarrativs verschließen.

---

<sup>86</sup> Das Gesetz trat nie in Kraft, weil die verlangte Verordnung nie verabschiedet wurde.



In den 1980er-Jahren stellte Deutschland eine dramatische Zunahme von „Waldsterben“ in seinem Bundesgebiet fest. Man nahm an, dass die Immissionen der Industrie, der saure Regen sowie durch Pkws und von der Landwirtschaft verursachte Abgase mit der Produktion von bodennahem Ozon, Stickoxiden bzw. Schwefeldioxyden als Hauptverursacher dazu beitrugen. Das „Saurer-Regen-Phänomen“ zeigte sich in Form von braunem Blattwerk und angegriffenen Kunstwerken. Bei den Pflanzen greifen der saure Regen und auch der saure Nebel u. a. die Wachsschicht der Blätter an und führen dabei häufig zu Verätzungen an der Rinde von Bäumen (Umweltlexikon Online, 2004). Es wurden daher große SO<sub>2</sub>-Reduktionsprogramme ins Leben gerufen, um dem Einhalt zu gebieten. Vor allem die osteuropäischen Länder (z. B. die damalige Tschechoslowakei) waren besonders stark von diesem „Waldsterben“ betroffen (Hajer, 1995). Die Degradation wurde nun auch als europäisches Problem erkannt. Die Problematik der Entwaldung als solche blieb aber weiterhin fest mit dem Tropenwald verbunden.

Daneben versuchten Friends of the Earth in den 1980er-Jahren, mit Bildern von sterbenden deutschen Bäumen in der Bevölkerung das Bewusstsein für das „Waldsterben“ durch den „sauren Regen“ zu schärfen (vgl. Hajer, 1995). Interessanterweise wurden hierbei vor allem Bilder aus Deutschland und aus Oststaaten gezeigt. Die Verbindung des Außersprachlichen mit dem Bild des „Sterbens“ birgt eine sehr starke politische Aussage in sich.

Auch in Österreich hatte das sogenannte Waldsterben prominente Konsequenzen. So wurde beispielsweise ein eigener Sonderforschungsbereich mit großen finanziellen Mitteln ausgestattet, um des Problems Herr zu werden. 1983 wurde vom Projektteam des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung am Nationalfeiertag eine Resolution (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, 1983) zum Problem des „Waldsterbens“ verabschiedet. Diese Resolution enthielt einen Maßnahmenkatalog, der an die Bundesminister für Bauten und Technik, für Gesundheit und Umweltschutz, für Handel, Gewerbe und Industrie und für Land- und Forstwirtschaft erging. Die Forstliche Bundesversuchsanstalt sollte als zentrale Koordinierungsstelle fungieren, und das Ministerium für Wissenschaft und Forschung sollte Vorsorge leisten, dass international die Forschungsergebnisse rasch zur Verfügung gestellt würden. Im Zuge dessen sollte ein Umweltfonds eingerichtet werden. Dies stellt den Ausgangspunkt der Forschungsinitiative gegen das Waldsterben in Österreich dar. Im Jahr 1986 hat die erste Programmphase begonnen. Sie wurde gemeinsam vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und vom Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz getragen. Ziel war es,

„... die mit den neuartigen großflächigen Waldschäden zusammenhängenden Fakten zu klären und den Entscheidungsträgern tragfähige Grundlagen für Gegenmaßnahmen bereitzustellen“ (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, 1986: 6).

Die Gesamtkosten für die direkten Aufwendungen betragen ca. 70 Mio. ATS (rund 5 Mio. Euro), und es wurden 93 Forschungsprojekte abgeschlossen. Die zweite Programmphase (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, 1986) hatte eine Laufzeit von fünf Jahren und lief von 1990 bis 1994. Diese Forschungsinitiative wurde in zwei Subprogramme (FIW II-Fichte und FIW-Eiche) eingeteilt. Die Gesamtkosten betragen ca. 46,1 Mio. ATS (ca. 3,3 Mio. Euro), und die Projektträger waren hauptsächlich das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung sowie das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, unterstützt durch Aktivitäten der Bundesländer (vgl. Pülzl, 2002b).

Das Tropenwaldnarrativ erfuhr insofern einen Richtungswechsel, als die Degradation des Waldes nun mit „saurem Regen“, der Produktion von bodennahem Ozon, Stickoxiden bzw. Schwefeldioxyden, konfrontiert wurde, d. h. die unmoralische Entwaldung des Tropenwaldes – da es sich hierbei um nicht mehr regenerierbaren Urwald handelte – wurde nun von der Degradation von Wäldern der nördlichen Hemisphäre eingeholt. Auch diese wurde als ungesund und bedrohlich für die Menschheit konstruiert.

Weitere Ereignisse nahmen starken Einfluss auf das Tropenwaldnarrativ: War dieses bisher als relativ stabil konstruiert gewesen, so beginnt es sich Ende der 1980er-Jahre/Anfang der 1990er-Jahre langsam aufzulösen, bzw. einzelne Elemente wurden neu erzählt.

#### *4.3.2 Legitimitätskrise des Tropenwaldaktionsplans*

Neue Berichte über die weitere Degradation und Entwaldung waren publiziert worden. Der Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplan der FAO wurde starker Kritik ausgesetzt, da er sich als ineffektiv und ineffizient erwiesen hatte und in gewisser Weise die Degradation bzw. Entwaldung der Tropenwälder noch vorangetrieben hatte. Dadurch fielen die FAO und ihr Programm Anfang der 1990er-Jahre in eine tiefe Legitimationskrise. Es wurden drei voneinander unabhängige Reviewprozesse gestartet: Im März 1990 publizierte das World Rainforest Movement (WRM) einen ersten Bericht, im Mai 1990 wurde der von der FAO in Auftrag gegebene Bericht veröffentlicht, und im Juni 1990 wurde der vom WRI verfasste Bericht vorgestellt. Der vom WRI verfasste Bericht – *Ullsten-Report* – schlug zum ersten Mal die Verabschiedung einer Waldkonvention vor.

Obwohl alle drei Berichte aus unterschiedlichen Gründen Kritik auf sich zogen, stellt Humphreys folgende Gemeinsamkeiten fest:

“First was the acknowledgement that the TFAP, and the NFAPs it spawned, had not contributed to slowing rates of deforestation. [...] A second area of agreement among the reviewers was that the TFAP had been unable to reconcile country level interests with international concerns. [...] the third feature that united the reviews was that by concentrating solely on the forest sector. [...] The fourth area in which the reviews found common ground was that at the international level the TFAP required institutional reform. [...] The fifth area in which the three reviews agreed was on NFAP decision making procedures” (Humphreys, 1996: 43f.).

Die Entwaldung war nicht gestoppt worden, die Konzentration nur auf den Forstsektor wurde als ungenügend betrachtet, und die Entscheidungsstrukturen des Plans wurden kritisiert. Eine institutionelle Reform sollte folglich angestrebt werden.

Die Legitimationskrise der TFAPs zeigte sich gleichfalls in den Reaktionen des WWF, der sich im Oktober 1990 aus den Programmen zurückzog, sowie des WRI, das sich im April 1991 gleichfalls entschloss, sich von den TFAPs abzuwenden. Dies stellte einen großen Rückschlag für die TFAPs dar, wenn man bedenkt, dass das WRI einer ihrer Mitbegründer war (Humphreys, 1996: 45). Diese Legitimationskrise stellte die Rolle der FAO in Bezug auf den Tropenwald infrage.

Nach einer kleinen kosmetischen Korrektur (einer Namensänderung in *Tropical Forest Action Programme*<sup>87</sup>) und einer versuchten inhaltlichen Umstrukturierung, die – einem *holistischen* Ansatz folgend – eine nachhaltige Waldbewirtschaftung im Auge hatte, wurden die TFAPs weiter auf regionaler und lokaler Ebene implementiert. 1995 wurden sie nochmals umbenannt in Nationale Waldprogramme (NFP – National Forest Programmes). Die FAO wollte damit verdeutlichen, dass diese Programme nicht nur für den Tropenwald, sondern auch in temperierten und borealen Waldgebieten umsetzbar sind (Humphreys, 1996: 46–54).

Damit war die Dimension der Problembeschreibung eindeutig auch auf instrumenteller Ebene ausgeweitet worden. Neben dem Entwaldungsproblem in den Tropen wurde nun auch die Degradation der nördlichen Wälder in die globale Problembeschreibung aufgenommen. Das Instrument des „nationalen Waldprogrammes“ wird nun auf alle Wälder ausgedehnt. Etwas, das in den 1980er-Jahren noch undenkbar gewesen wäre:

---

87 Tropischer Waldaktionsplan (vorher Tropischer Waldbewirtschaftungs-Aktionsplan).

“NFPs is something that developing countries ought to do; we have already plans, procedures... but a meeting two weeks ago [Anm. HP: Oktober 2000] European countries were reporting they had developed national forest programmes” (Interview, Int. 17, 2000).

Anfang der 1990er-Jahre begannen auch die Neuverhandlungen des internationalen Tropenhandelsabkommens (ITTA), da es ansonsten zu keiner Fortsetzung dieses Rohstoffabkommens gekommen wäre. Die von Österreich ausgelöste Öko-Labeling-Debatte spielte auch in diesem Verhandlungsprozess eine gewisse Rolle, war sie doch auf unliebsame Weise auf harte Kritik der Erzeugerländer von Tropenholz – im Speziellen Malaysias und Indonesiens – gestoßen.

#### 4.3.3 *Neue wissenschaftliche Erkenntnisse*

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse über bodennahes Ozon, das *Ozonloch*, den *Treibhauseffekt*, die Biodiversität, die Desertifikation und daraus resultierende Boden-erosionen verhalfen dazu, die globalen Funktionen des Waldes im internationalen Bereich neu zu definieren. Der Wald, d. h. sowohl der Tropenwald als auch der temperierte und boreale Wald, wurde nun nicht mehr nur als Rohstoffreservoir betrachtet, sondern er wurde einerseits zum „Geschädigten“ durch Luftschadstoffe wie z. B. durch die UV-Strahlung oder durch den Treibhauseffekt, der großräumiges Waldsterben hervorrufen soll, und andererseits wurde er zur „CO<sub>2</sub>-Senke“ ernannt, die der Erwärmung der Erdoberfläche entgegenwirkt. Der (Ur-)Wald wurde weiters zum „Biodiversitätsreservoir“ hochstilisiert, das mögliche Arzneien für die Heilung von Krankheiten in sich birgt. Daneben wurde dem Wald auch die Funktion zugeschrieben, die „Verwüstung“ aufzuhalten.

Wald wurde nicht mehr als bloße Ressource angesehen, die durch sorgfältige nationalstaatliche Politik gemanagt werden konnte, sondern Wald war zu einem Themenfeld der internationalen Umweltpolitik geworden.

“... redefining forests so that previously accepted notions of forest use are questioned. Romm notes that the globalization of forest uses has challenged the traditional territorial definition of forests ‘as territories that display certain forms of vegetation, use and jurisdiction’. Forests, in the eyes of the members of the international community, have been redefined in terms of the functions, including global functions they provide, such as biodiversity, carbon sinks, wildlife and beauty, to yield a functional definition” (Humphreys, 1996: 25).

Das Auftreten neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und der Umgang mit den daraus resultierenden Risiken stellen jene Systeme vor gänzlich neue Herausforderungen. Der *Earth Summit* in Rio hatte folglich bedeutende Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Politiken sowohl im nationalen und auch im internationalen Bereich gemacht werden.

Teile dieser unterschiedlichen und oftmals auch widersprüchlichen Wissenserkenntnisse<sup>88</sup> waren in mehrere Konventionen eingeflossen (siehe Abbildung 21):

1985	Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer
1987	Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer
1992	Framework Convention on Climate Change
1993	Convention on Biological Diversity
1994	Convention to Combat Desertification in Countries experiencing serious drought and/or Desertification, especially Africa

*Abbildung 21: Waldrelevante Konventionen 1985–1994; Quelle: Caldwell, 1996*

Die Zuerkennung von „globalen Funktionen“ an den Wald führte dazu, dass einige Staaten in den internationalen Verhandlungen zu den oben genannten Konventionen auch jeweils die Problematik der Wälder ansprachen. So wurde im Rahmen der Klimaverhandlungen bzw. der Verhandlungen zur biologischen Vielfalt der Vorschlag eines Protokolls für Wälder gemacht. Diese Vorschläge konnten allerdings keine Mehrheit finden.

#### *4.3.4 Vom Tropenwald zur Konvention*

Als erste internationale politische Antwort auf das Tropenwaldnarrativ können die Aktivitäten der Regierung Bush sen. beim *Houston Summit* im Juli 1990 gewertet werden. Eine globale Konvention wurde hier erstmals verlangt, um der Zerstörung des Tropenwaldes entgegenzuwirken. Andere Wälder (temperierte oder boreale) wurden nicht explizit angesprochen. Der Tropenwald spielt auch in anderen Foren eine wichtige Rolle: So wird er bei den ersten Vorbereitungssitzungen für UNCED (1992) behandelt. Die japanische Delegation hatte mit Unterstützung der kanadischen Delegation eine „globale Charta für Wälder“ verlangt.

Im Rahmen der Verhandlungen für eine Konvention für biologische Vielfalt bzw. für eine Klimakonvention taucht die Entwaldung der Tropen in Form des Verlustes

<sup>88</sup> Diese neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse beeinflussten implizit die Formulierung der Agenda 21 und der Rio-Deklaration (Caldwell, 1996: 115).

des „Biodiversitätsreservoirs“, des Managements der Biotechnologie bzw. der Erhöhung der Treibhausgaskonzentration auf.

In der zehnten Sitzung des Committee on Forestry (COFO) der FAO, das im September 1990 stattfand, vermerkte die brasilianische Delegation die Diskrepanz der FAO-Berichterstattung, da die Entwaldung und Degradierungserscheinungen in den Industriestaaten nur in geringem Maße Aufmerksamkeit erfahren hatten. Demgemäß schien also nur der Tropenwald das Objekt der unterschiedlichen neuen Anforderungen, z. B. Schutz der biologischen Vielfalt, Klima, Biotechnologie etc., zu sein.

Bei einem weiteren Gipfel der G7-Staaten, der im Juli 1991 stattfand, brachten jene Staaten abermals ihre Betroffenheit bezüglich der Zerstörung des Tropenwaldes zum Ausdruck. Im Unterschied zur vorherigen Houston-Deklaration wurde allerdings zum Ausdruck gebracht, dass alle Waldtypen gemeint seien. Trotzdem bleibt die London-Deklaration etwas unklar formuliert. Der Fokus verbleibt auf den Tropenwäldern:

“Agreement on principles for the management, conservation and sustainable development of all types of forest, leading to a framework convention. This should be in a form both acceptable to the developing countries where tropical forests grow and consistent with the objective of a global forest convention or agreement which we set at Houston” (Final Communiqué London G7 Summit, 2004: paragraph 51 b).

In den weiteren Vorbereitungssitzungen für UNCED wurde der Konflikt zwischen den Staaten, die den Tropenwald schützen wollten, und denen, die den Tropenwald auch nutzen wollten, immer größer. Eine Expertin drückte das so aus:

“Pressure is just on tropical wood. Nobody seems to care about boreal/temperate forests. They use a double standard” (Interview, Int. 12, 2000).

Und:

“The convention is meant only for rainforests and these regions would suffer from that” (Interview, Int. 12, 2000).

Ein anderer Experte beschrieb es folgendermaßen:

“The convention tabu – The Minister of Brasil said ‘How can we agree on something if we have to have the movie without a script?’” (Interview, Int. 16, 2000).

Themen der nationalen Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen, das Recht auf Entwicklung, globale Funktionen des (Tropen-)Waldes genauso wie Handelsfragen blieben umstritten. Der Schutz des Tropenwaldes stand dem Verlangen nach dem Nutzen des Tropenwaldes gegenüber.

So verlangte die kanadische Delegation beispielsweise im Zusammenhang mit den globalen Verantwortlichkeiten, dass das Hauptaugenmerk auf dem Schutz und auf der Erhaltung der vollständigen Ökosysteme liegen sollte (Canadian Delegation, 1991b). Die Europäische Union und die USA hingegen wollten den Schwerpunkt neben dem Schutz auch auf den Managementaspekt legen. Im Gegensatz dazu konnte die G77 dem Aspekt der globalen Funktionen der (Tropen-)Wälder nichts abgewinnen.

Schlussendlich sind die Verhandlungen im Rahmen der UNCED-Konferenz in Rio selbst als internationale Antwort auf das Tropenwaldnarrativ zu verstehen. Die Konferenz selbst stand im Zeichen des sich entwickelnden Nachhaltigkeitsdiskurses, der in dieser Arbeit bereits ausführlich besprochen wurde. Weale (1992) paraphrasierend, lässt sich sagen, dass der Diskurs das Verständnis der Beziehung zwischen Mensch, Natur und Public Policy neu beeinflusst. Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt werden folglich als komplementäre Elemente aufgefasst.

Betrachtet man das Endergebnis von UNCED, so wird klar, dass sich das Tropenwaldnarrativ in seiner ursprünglichen Form nicht aufrechterhalten ließ. Obwohl das Thema der Entwaldung noch stark mit dem Tropenwald verbunden blieb, wurde das Bild der Degradation der Wälder immer brisanter, und damit rückten auch die Länder der nördlichen Hemisphäre und ihre temperierten bzw. borealen Wälder in den internationalen Blickpunkt. Die in UNCED verabschiedeten Dokumente sprechen nun nicht mehr von einem entwaldeten oder degradierten Tropenwald, im Gegenteil, die Problembeschreibung bezieht nun alle Waldtypen mit ein.

#### 4.4 DAS BEGRENZTE WACHSTUM UND DER TROPENWALD

Wie wir in den vorhergehenden Kapiteln gesehen haben, ist das Policy-Narrativ verknüpft mit der Problemvorstellung, dass die Waldbedeckung (in den Tropen) abnimmt und der Wald daher dem Phänomen der Entwaldung und Degradierung zum Opfer fällt. Die Entwaldung und Degradierung wurden nicht als örtlich begrenzt dargestellt. Sie wurden hauptsächlich auf den Tropenwald bezogen, der sich in den Entwicklungsländern befindet. Nicht nur die Aktivitäten der ITTO und der FAO im Rahmen ihres Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplans, sondern auch Kampagnen der Umweltorganisationen sowie der österreichischen Regierung Anfang der 1990er-Jahre weisen darauf hin. Das Policy-Narrativ erschafft durch das Zueinander-in-Be-

ziehung-Setzen von Berichten sowie nationalen, internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen ein Netzwerk der Bedeutungen (Gottweis, 1998: 32) des *globalen* Waldes in Form des *Tropenwaldes*. Jene Bedeutungsbildung stellt eine Ansammlung von diskursiven Knotenpunkten dar, die mit Fragen des Handels, des Tropenwaldschutzes und der Nutzung verbunden sind.

Das Tropenwaldnarrativ dient wie andere Policy-Narrative auch als Element, das Klarheit, Ordnung und Stabilität im komplexen Feld der internationalen Waldpolitik schafft. Der Tropenwald wird von der internationalen Staatengemeinschaft als das global zu schützende Objekt betrachtet. Andere Waldtypen (boreale und temperierte) wurden nicht als Betroffene angesehen. Auch Entwaldungs- oder Degradierungserscheinungen im südostasiatischen Raum bzw. in Zentralafrika wurden nicht als solche wahrgenommen.

Gegennarrative, die nicht von dramatischen Entwaldungserscheinungen ausgehen, wurden nicht als legitim anerkannt (so z. B. Fairhead/Leach, 1998 in Adger/Benjaminsen/Brown/Svarstad, 2000). Da keine einheitliche Datenvergleichbarkeit bestand, ist im Grunde genommen schwer feststellbar, wie hoch die Entwaldung oder Degradierung nun weltweit tatsächlich ausfiel (siehe auch Stott, 1999; ExpertInnengespräche im Rahmen der MCPFE 2000–2003). Nicht alle Länder haben beispielsweise dieselbe Definition davon, was nun einen Wald ausmacht (z. B. wie groß eine bewaldete Fläche sein muss, um als Wald zu gelten, oder ab wann eine Fläche als Wald gilt, obwohl vielleicht tatsächlich zum Messzeitpunkt kein Wald vorhanden ist, etc.). Dies nahm allerdings keinen Einfluss auf das Policy-Narrativ.

Die politische Bedeutung, die dem Policy-Narrativ zugeschrieben wird, erhält die Machtbeziehung. Es hilft den AkteurInnen (z. B. den Entwicklungsländern), die Ereignisse auf eine gewisse Weise (Entwaldung passiert im Tropenwald) zu interpretieren. Das zeigt sich beispielsweise in der Argumentation der Entwicklungsstaaten und der entwickelten Staaten.

Die Vorgangsweise der OECD-Staaten bei den ersten Verhandlungen zu einem globalen Instrument für Wälder Anfang der 1990er-Jahre können in dieser Weise interpretiert werden (vgl. Hönerbach, 1996: 34). Die Problembeschreibung der Entwaldung bezog sich am G7-Gipfel in Houston<sup>89</sup> im Juli 1990 auf Tropenwälder als Objekt, und auch der Bericht der FAO für ihre 10. Tagung von COFO im September 1990 legte den Fokus auf die Entwaldung der Tropen. Die Entwaldungs- und Degradierungserscheinungen in den temperierten und borealen Wäldern in den Indus-

---

89 Hönerbach (1996: 35) merkt an, dass laut dem deutschen Tropenwaldexperten Günther Merz im Denken der Politiker damals Nordwälder im globalen Kontext nicht vorkamen und folglich auch nicht schützenswert waren.



triestaaten und in den ehemaligen Ostblockstaaten wurden nicht angesprochen. Das Konzept der „Übernutzung“ war stark mit dem Bild der Tropenwälder verbunden. Die anderen (temperierten und borealen) Waldtypen waren hingegen im Policy-Narrativ nicht mit einer Übernutzung (ökonomische Funktion), sondern mit einer Verschmutzung konfrontiert. Wie im 3. Abschnitt schon besprochen wurde, verwehrten sich die Entwicklungsstaaten und insbesondere die Gruppe der G77 gegen dieses Bild. Im Laufe der internationalen Verhandlungen wurde von den Entwicklungsstaaten folglich immer wieder darauf verwiesen, dass das Thema einer Konvention nicht der alleinige Schutz der Tropenwälder sein kann.

Die Industriestaaten waren vor allem um die Auswirkungen des Tropenwaldverlustes bezüglich dessen Auswirkungen auf das Klima (Hönerbach, 1996: 7) und um die Beeinträchtigung der bereits erworbenen Lebensstandards besorgt. Die Besorgnis über den Verlust der biologischen Vielfalt oder den Verlust des Lebensraums der indigenen Bevölkerung fand ab Mitte der 1980er-Jahre Einlass in das Policy-Narrativ. Das Waldsterben Mitte der 1980er-Jahre und die Art des Auftauchens „neuer“ wissenschaftlicher Erkenntnisse über die *globalen* Funktionen des Waldes (Klima und Biodiversität) weisen in diese Richtung. Diese neuen „Wissens“-Elemente, die im Policy-Narrativ auftraten, trugen zu dessen Bedeutungsveränderung bei und führten langfristig zu einem Policy-Wandel, der im nachfolgenden 5. Abschnitt dargestellt wird.

Die Verbindung dieses Tropenwaldnarrativs mit dem Diskurs des begrenzten Wachstums, der im Sinne Litfins (1994) als alternative Linse zur Betrachtung des Policy-Problems der Entwaldung und Degradierung der Wälder dient, liegt in der Problemdefinition und Problemlösung. Das Tropenwaldnarrativ stellt nur eine spezielle Form im Diskurs dar. Das bedeutet, dass das Problem der Entwaldung und Degradierung der (Tropen-)Wälder im Kontext der begrenzten natürlichen Ressourcen zu verstehen ist. Erst durch die Anbindung des Policy-Narrativs an den Diskurs der begrenzten Ressourcen wird dessen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung sichtbar. Die Verbindung der beiden sieht folgendermaßen aus: Wie schon im 2. Abschnitt der vorliegenden Arbeit gesagt wurde, anerkennt der Diskurs des begrenzten Wachstums die Grenzen der Tragfähigkeit des Ökosystems und verlangt nach raschen Handlungen, um einen Kollaps dessen zu vermeiden. Gleichzeitig wird der Schutz von (nicht) erneuerbaren natürlichen Ressourcen verlangt. Der Diskurs der begrenzten Ressourcen bezieht sich auf den Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen, und Holzressourcen gehören eigentlich zu den erneuerbaren Ressourcen. In diesem Fall wird aber der Tropenwald als Primärwald verstanden, der als nicht erneuerbar oder besser als nicht wiederherstellbar gedeutet wird. Stott (1999) zeigt, dass der tropische Regenwald als menschliches Konstrukt zu verstehen ist. Die Bedeutungsbildung des Tropenwaldes hat sich erst im Laufe der Jahrhunderte heraus-

gebildet. So spricht Stott (1999: 10ff.) von einem Mythosbildungsprozess, der bereits im 16. Jahrhundert startete. Er beschreibt die unterschiedlichen ökologischen Konzepte und Vegetationstheorien (Stott, 1999: 19–21), die den europäischen Mythos des *harmonischen* und *romantischen* Regenwaldes verwendeten, und dekonstruiert diese Bedeutungszuweisung, indem er auf die Mythen eingeht, die mit dem Tropenwald verbunden sind. Der tropische Regenwald stellt daher kein klar definierbares Objekt dar (Stott, 1999: 37). Daher passt die Idee des Tropenwaldnarrativs – „den (Tropen-)Wald zu schützen“ – mit dem Diskurs des begrenzten Wachstums zusammen. Der Schutz der Tropenwälder wird als Policy-Lösung für das Problem der Entwaldung und der Degradierung der Wälder betrachtet.

Weiters trägt dem Diskurs zufolge die Kontrolle des Bevölkerungswachstums bzw. des Wirtschaftswachstums zum Schutz der natürlichen Ressourcen bei. Limitierte Ressourcen werden als beschränkend für die wirtschaftliche Wohlfahrt und als einschränkend für das ansteigende Bevölkerungswachstum angesehen, und daher zeichnet der Diskurs starre Grenzen des Wachstums. Im Unterschied zum Diskurs selbst verlangt das Tropenwaldnarrativ nicht nach der Kontrolle des Bevölkerungs- oder Wirtschaftswachstums, um (Tropen-)Wald zu schützen. Diese Kernelemente werden im Policy-Narrativ nicht direkt angesprochen.

Grundsätzlich stellt der Diskurs des begrenzten Wachstums einen radikalen Diskurs dar. Nur globale Problemlösungen werden als legitim begriffen, die von Eliten umgesetzt werden, während die Bevölkerung ausgeschlossen bleibt. Partizipative Prozesse sind folglich nicht möglich, und gesellschaftliche Gruppen und korporative AkteurInnen werden nicht als legitime TeilnehmerInnen des Problemlösungsprozesses betrachtet. Auch im Tropenwaldnarrativ wird eine globale Problemlösung, die von Eliten getragen werden soll, vorgeschlagen. Eine Waldkonvention soll der Degradierung und Entwaldung der Tropenwälder Herr werden und vor allem dem Schutz der Tropenwälder dienen; eine globale Lösung für ein nicht globales Problem. Die Konventionsfrage wurde zu einer Nord-Süd-Streitfrage hochstilisiert. Betrachtet man schlussendlich die Waldprinzipien, die ein Produkt der UNCED-Konferenz darstellen, sieht man, dass der Schutz der Tropenwälder auf „alle“ Wälder ausgedehnt wurde und somit ein Bedeutungswandel, der mit der Machtentfaltung verbunden ist, stattgefunden hat.

#### 4.5 ZUSAMMENFASSUNG: DIE ERFINDUNG DES TROPENWALDES

Wie in diesem Abschnitt dargestellt wurde, ist der Wald von einer nationalen zu einer internationalen Angelegenheit gereift. Die soziale Konstruktion des Waldes

auf internationaler Ebene konnte nur durch das argumentative Zusammenspiel von internationalen Organisationen (wie z. B. FAO, ITTO), Staaten (wie Österreich) und NROs (FoE, WWF) sowie durch den Einfluss waldbezogener Programme und neu gegründeter Organisationen (wie z. B. die TFAPs und ITTA) erfolgen. Es konnte verdeutlicht werden, dass die verschiedenen AkteurInnen unterschiedliche Vorstellungen über die Beschaffenheit des Policy-Problems sowie unterschiedliche Lösungsansätze für das Policy-Problem im Auge hatten. Sie verhalfen in den 1980er-Jahren dem Tropenwaldnarrativ mittels ihres argumentativen Zusammenspiels dazu, zu einer mächtigen Geschichte zu werden, indem sie es trotz unterschiedlicher Bedeutungszuweisungen hegemonial werden ließen.

Das vorherrschende Policy-Narrativ wird als Tropenwaldnarrativ umschrieben. Mit dem Schutz des Waldes war vor allem der Schutz des „Tropenwaldes“, d. h. des noch vorhandenen Urwaldes, gemeint. Das Phänomen der Entwaldung und Degradierung wurde in der ersten Phase der walddpolitischen Verhandlungen nicht auf alle Wälder bezogen, sondern als Problem, das einzig den Tropenwald betrifft, gestaltet. Die Zerstörung temperierter und borealer (Ur-)Wälder fand hierbei keinen Eingang in das vorherrschende Policy-Narrativ. Folglich wurden die Staaten der nördlichen Hemisphäre als nicht von der Degradation oder Entwaldung Betroffene konstruiert.

Im Tropenwaldnarrativ wurde eine globale Problemlösung (Waldkonvention), die von Eliten getragen wurde und der Degradierung und Entwaldung entgegenwirken sollte, vorgeschlagen (eine globale Lösung für ein nicht globales Problem). Infolgedessen sollte der Schutz des Tropenwaldes mittels eines hierarchisch strukturierten und global gültigen Instruments garantiert werden. Es zeigte sich, dass die Verhandlungen um ein global und rechtlich verbindliches Instrument im Grunde genommen an der inadäquaten Problemdefinition scheiterten. Die Problemdefinition ging nicht mit der Problemlösung in Form eines global gültigen Rechtsinstruments konform, da der „globale Wald“ als Tropenwald definiert wurde und folglich „andere“ Wälder ausschloss.

Dieses Narrativ ist im Kontext des Diskurses des begrenzten Wachstums und der damit verbundenen Idee der Ressourcenknappheit sowie des Wunsches, natürliche Ressourcen zu schützen, zu betrachten. Dieser radikale Diskurs zeichnet gleichfalls globale Lösungen, die von Eliten unter Ausschluss der Öffentlichkeit umgesetzt werden sollen, als einzig mögliche. Folglich knüpft er an die grundsätzliche Idee des Diskurses an. Da aber ab Mitte der 1980er-Jahre neue Aspekte im Hinblick auf die Entwaldung und Degradierung von nicht tropischen Waldgebieten auftauchten, neue wissenschaftliche Erkenntnisse globale Funktionen des Waldes nicht unberührt ließen und hierarchisch strukturierte Instrumente angepeilte Ziele nicht erreichten, wurde auch das Policy-Narrativ infrage gestellt und der Ruf nach einem Instrument, das *alle* Wälder umschließt, laut.

## 5. Abschnitt

# Die Neudefinierung des Waldes

### 5.1 EINLEITUNG

Im Folgenden soll nun kurz die „internationale Karriere“ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung anhand einer Reihe spezifisch ausgewählter Ereignisse erzählt und der Politikwandel hervorgehoben werden. Ich behaupte, dass – nachdem der Schutz des Tropenwaldes nun in den Hintergrund gerückt ist – der Wald global neu definiert wurde. Standen in den 1980er-Jahren vor allem die Tropenwälder und in diesem Sinne ihr Schutz im Blickpunkt der Weltöffentlichkeit, rücken nun alle Wälder und damit verbunden das Management dieser Waldressourcen in den Mittelpunkt. Die Form der Feststellung, Beglaubigung und Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung tritt in den Vordergrund. Das diskursive Feld wird in der Abbildung 22 bildlich dargestellt. In der Abbildung werden die Orte, an denen Waldpolitik verhandelt wird, grafisch miteinander in Beziehung gesetzt.

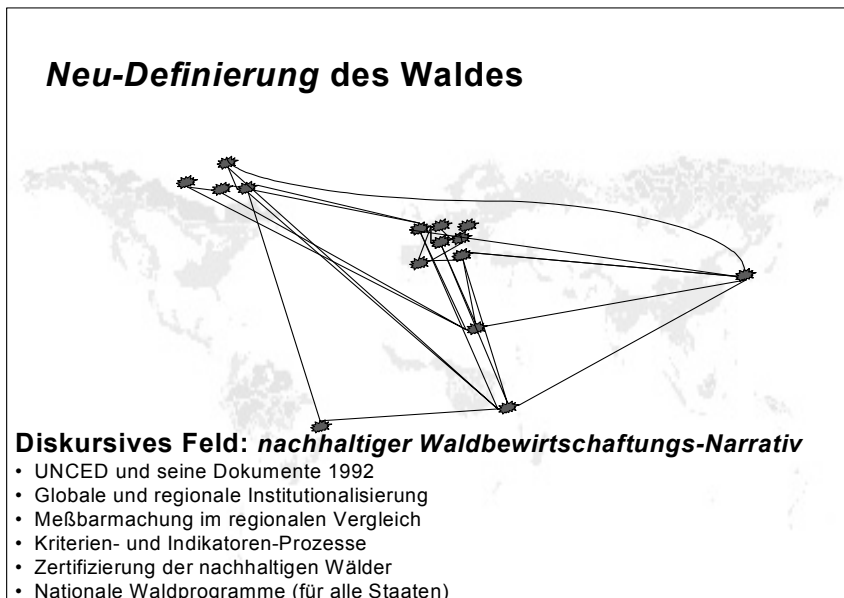


Abbildung 22: Diskursives Feld des Waldbewirtschaftungs-Narrativs

Der Umweltdiskurs der nachhaltigen Entwicklung, der im 2. Abschnitt der Arbeit vorgestellt wurde, ist direkt mit dem Policy-Narrativ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung verbunden. Das neue Policy-Narrativ bezieht folglich alle Länder mit ein und ist nicht mehr gänzlich auf Entwicklungsländer fokussiert.

In diesem Kapitel wird es zu keiner umfassenden Wiedergabe sämtlicher waldbezogener Aktivitäten kommen, folglich wird der/die LeserIn aufgefordert, die Darstellung vor dem Hintergrund der sich verändernden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ereignisse zu betrachten.

## 5.2 DIE SOZIALE KONSTRUKTION DER WALDBEWIRTSCHAFTUNG

Die soziale Konstruktion nachhaltiger Waldbewirtschaftung vollzieht sich im Rahmen ihrer Institutionalisierung, ihrer Messbarmachung, Zertifizierung und Implementierung. Ich zeige daher, wie die Institutionalisierung globaler Waldpolitik bei den Vereinten Nationen, regionale Prozesse zur Definition von Kriterien und Indikatoren, die Zertifizierung der Wälder und nationale Waldprogramme die nachhaltige Waldbewirtschaftung für alle Wälder festschreiben.

Die Entstehung des Policy-Narrativs „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ steht genauso wie sein Inhalt in enger Verbindung mit der Frage nach einem internationalen völkerrechtlich verbindlichen Instrument.

### 5.2.1 UNCED und seine Dokumente

Durch UNCED wurde eine neue Policy-Making-Ära in den internationalen Beziehungen eingeläutet. Diese warf die Frage nach dem Umgang der Nationalstaaten und hier im Besonderen der Demokratien mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen auf. Elemente des intergenerationellen Gerechtigkeitsansatzes, des langfristigen Planungsansatzes in der Politik, der grundsätzlich mit dem Ressourcenmanagement im Einklang steht, zeugten beispielsweise nicht von einer Kompatibilität mit der Funktionsweise demokratischer Systeme. Letztere sind vielmehr auf kurzfristige Politikplanung ausgerichtet, die am Ende der Legislaturperiode ihre Finalität findet. Sie müssen sich in einem regelmäßigen Abstand Wahlen stellen und orientieren daher ihre Politikplanung zumeist an kurzfristig erreichbaren Zielen. Im Gegensatz dazu verweisen die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse auf langfristige Prozesse (vgl. Caldwell, 1996: 107–109). Die von Rio aufgeworfene Frage für die internationale Politik kann so formuliert werden:

“Can modern society learn to shape its policies toward longer-range contingencies, allowing for uncertainties and risks?” (Caldwell, 1996: 109).

UNCED stellte die erste globale Konferenz dar, in der Wald nicht nur im Zusammenhang mit Handel besprochen wurde, sondern in der das Politikfeld *Wald* bewusst verhandelt wurde. Waldpolitik erlebte eine breite internationale Anerkennung. Waldpolitik wurde als internationales Politikfeld legitimiert, und nachhaltige Waldwirtschaft wurde für alle Wälder in der Agenda 21 (United Nations, 1992a) sowie der Waldgrundsatzzerklärung (United Nations, 1992b) festgeschrieben:

- Kapitel 11, Agenda 21<sup>90</sup>: Bekämpfung der Entwaldung („Combatting Deforestation“)
- Kapitel 13, Agenda 21<sup>91</sup>: Bewirtschaftung empfindlicher Ökosysteme: Nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten („Managing fragile ecosystems: sustainable mountain development“)
- Waldgrundsatzzerklärung: „Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests“

Die Waldgrundsatzzerklärung, ein rechtlich nicht verbindliches Instrument, zeugt inhaltlich von dem starken Spannungsfeld, das sich zu Beginn der 1990er-Jahre zum Thema Wald aufgebaut hatte. Die Agenda 21 ist geprägt vom Nachhaltigkeitsdiskurs, der in der globalen Politik der natürlichen Ressourcen Anfang der 1990er-Jahre um sich zu greifen beginnt. Die Agenda 21 verdeutlicht sehr schön, dass nun alle Ebenen – seien dies internationale, nationale, regionale oder lokale Ebenen – gemeinsam Verantwortung für die Umwelt übernehmen sollen.

Jänicke und Jörgens (1999: 111) bezeichnen den Planungsansatz der Agenda 21 als „long-term political modernisation“. Alle politischen Ebenen sollen in die Entscheidungsfindung und Umsetzung eingebunden werden. Neue Wissensgrundlagen und wissenschaftliches Wissen verlangten nach neuen Planungsmethoden. Daher werden AkteurInnen, die Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen veranlassen, auch immer die jeweils möglichen Konsequenzen auf anderen Ebenen mit einbeziehen müssen. Caldwell (1996: 107) stellt in diesem Zusammenhang klar fest, dass dies der herkömmlichen Interpretation von der Unverletzlichkeit nationaler Souveränität und ihrer ex-

90 Agenda 21 in deutscher Übersetzung: <http://www.geocities.com/RainForest/7090/agd21k00.htm>

91 Dieses Kapitel, auf das hier nicht näher eingegangen wird, bezieht sich auf Berggebiete. Wälder sind auch in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

klusiven rechtlichen Jurisdiktion widerspricht bzw. mit ihr im Widerstreit steht. Die Grenzen zwischen nationaler und internationaler Politik der natürlichen Ressourcen beginnen langsam zu verschwimmen (vgl. Caldwell, 1996: 109, 113).

Die Resonanz dieses Policy-Blueprints in den Nationalstaaten kann mithilfe der vielen national, regional bzw. lokal entstandenen Agenda-21-Prozesse belegt werden. Trotzdem sollte hier darauf verwiesen werden, dass das Konzept der Agenda 21, alle Ebenen nun mit einbeziehen zu wollen, beim Verfassen des Policy-Blueprints nicht restlos durchdacht wurde, da sie in Kapiteln abgefasst wurde, die scheinbar nichts miteinander zu tun haben.

“... the chapter of deforestation was not well enough. The wrong way of presenting Agenda 21 was to present it by chapters, like compartments, it was not the concept of ecological integration, which would have been more process, not a chapter on deforestation, on mountain [...] It was against the concept of how the world functions” (Interview, Int. 1, 2000).

Aufgrund der zentralen Stellung im Diskurs der nachhaltigen Waldbewirtschaftung gehe ich in den nachfolgenden Kapiteln näher auf die Agenda 21 und die Waldgrundsatzklärung ein.

#### 5.2.1.1 Wälder und Agenda 21

Das Kapitel 11 der Agenda 21 (United Nations, 1992a) wurde in vier Hauptteile untergliedert. Die jeweilige Handlungsgrundlage, Ziele, Maßnahmen und Instrumente der Umsetzung wurden dezidiert angeführt. Diese sollen nun kurz analysiert werden. Das Kapitel 11 widmet sich vier Teilbereichen:

1. Rolle und Funktion der Wälder
2. Schutz und Bewirtschaftung der Wälder
3. Nutzung und Zustandsbewertung
4. Waldzustandsbewertung

Betrachtet man die Inhalte des Kapitels 11 näher, so wird deutlich, dass dem Schutz- und dem Monitoringaspekt der Wälder verstärkte Aufmerksamkeit zukommt. Im Einzelnen betrachtet, bedeutet dies:

Den Wäldern wird eine multifunktionale Rolle zugestanden, die sich im Text vor allem auf die Auswirkungen der Schadstoffeinträge aus Luftverschmutzung und Bränden bezieht. Es gilt, dieser Herr zu werden. Auffällig ist hier, dass die Problembeschreibung Bezug auf Industriestaaten nimmt, allerdings sich nicht auf Ent-

wicklungsstaaten bezieht. Letztere haben zwar nicht mit den gleichen Problemen zu kämpfen, doch gestalten sich die Verschmutzungserscheinungen ähnlich. Dies lässt sich daraus erklären, dass der Diskurs keinen Raum für z. B. die Verwendung von Holz als Brennstoff und die damit verbundene Luftverschmutzung zulässt. Die Problemlösung wird in der Stärkung der nationalen – forstlich relevanten – Institutionen gesehen.

Der zweite Teilbereich des 11. Kapitels ist hauptsächlich dem Schutzaspekt gewidmet. Nicht zuletzt wurde das Kapitel selbst mit dem Titel „*combating deforestation*“ beschlagwortet. In der Problembeschreibung wird folglich auf die Bedrohung der Wälder durch Degradierung und Umwandlung zu anderen Landnutzungsformen Bezug genommen. Auffällig ist hier, dass andere Bedrohungserscheinungen, wie sie später in das Policy-Narrativ aufgenommen wurden, 1992 noch keine dominante Rolle spielten. Hier kann beispielsweise das Thema der „illegalen Schlägerungen“ angeführt werden. Erwähnenswert bleibt hier allerdings, dass der Schutzaspekt auf „alle“ Wälder ausgeweitet wurde. Folglich werden nun auch boreale und temperierte Wälder, weil unter Druck, als schützenswert betrachtet.

Die Problemlösung, die diesem Teilbereich zugeordnet wird, besteht auch nicht mehr nur aus Schutzmaßnahmen, sondern Bewirtschaftungsmaßnahmen können zur Bewahrung der vorhandenen Wälder beitragen. In diesem Zusammenhang werden erstmals „nationale Waldprogramme“ bzw. „Pläne“ für die Bewirtschaftung, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung erwähnt. Diese Programme nehmen im späteren zeitlichen Verlauf eine prominente Stelle im Policy-Narrativ ein. Sie können als eine Art Neuauflage der Tropenwaldprogramme betrachtet werden. Allerdings haben sie unterschiedliche Zielvorstellungen und sind von anderen Planungsideen beeinflusst worden. Auf diese gehe ich später noch näher ein. Auf jeden Fall muss hier vermerkt werden, dass nachhaltige Bewirtschaftungsformen gefordert wurden. Nähere Ausführungen dazu blieben allerdings ausgespart.

Im dritten Teilbereich von Kapitel 11 der Agenda 21 wird im Wesentlichen auf den wirtschaftlichen Aspekt der Wälder eingegangen. Die verbesserte Bewirtschaftungsform könnte folglich zu einer Steigerung der Produktion, der Erträge und der Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen. Dieser Teilbereich spricht das Konzept des „*sustainable yield*“ an, das sich mit der dauerhaften Ertragsmaximierung der Holznutzung beschäftigt. Es bezieht sich nicht auf das *Wachstum im Ressourcenverbrauch*. Genauso wenig sind Aussagen über die *Interaktionen des unterschiedlichen Managements der anderen Ressourcen* möglich, wie das vom *Nachhaltigkeitsdiskurs* verlangt wird. Andererseits werden die Waldressourcen als erneuerbar und nachhaltig bewirtschaftbar dargestellt. Dies wiederum wird als kompatibel mit dem Umweltschutz betrachtet:



“Forest resources, being renewable, can be sustainably managed in a manner that is compatible with environmental conservation” (United Nations, 1992a, A/CONF. 151/26, Vol. II).

Der letzte Teilbereich des Kapitels 11 der Agenda 21 wird schließlich der Zustandsbewertung der Wälder gewidmet. Die mangelnde Information wird als Hindernis für eine langfristige Planung dargestellt. Entwicklungsländern wird vermehrte Aufmerksamkeit zuteil, unter anderem auch in einem Verweis auf ihre unzureichenden Strukturen. Ziel dieses Teilbereiches ist es folglich, eine Zustandserfassung der Wälder zu etablieren und die systematische Beobachtung unter Einbindung indigener Völker zu stärken.

Das Kapitel 11 der Agenda 21 hebt folgende Prinzipien hervor: Kooperation, Koordination, Dezentralisierung des Entscheidungsfindungsprozesses, intersektorale Koordination, Überprüfung und langfristige Planung (United Nations, 1992a). Diese Prinzipien können als Ausdruck der heterarchischen Art des Regierens betrachtet werden. In anderen Worten bedeutet das, dass die Agenda 21 eine Verlagerung des technischen Verständnisses von Bäumen und Forstwirtschaft hin zu einem Waldpolitikansatz artikuliert.

#### 5.2.1.2 Waldgrundsatzerklärung

Die Waldgrundsatzklärung stellt gemeinsame, international verabschiedete Prinzipien für den Wald auf. Es handelt sich bei den 15 verabschiedeten Prinzipien nicht um völkerrechtlich verbindliche Prinzipien, sie sind aber trotzdem zentral für die internationale Waldpolitik. Der Wald wird hier zum ersten Mal nicht rein forstwirtschaftlich betrachtet, d. h. die Prinzipien beinhalten den Verweis auf einen sektorübergreifenden Ansatz (vgl. Löffler-Obermayr, 1998: 21).

Die Waldgrundsatzklärung ist bezeichnend für das Spannungsfeld, in dem sich die internationale Waldpolitik abspielt: Kompatibilität der freien Märkte und des Handels mit der Entwicklung und dem Schutz der Wälder im Lichte der Souveränität jedes Staates über die natürlichen Ressourcen sowie dem Bedarf an Entwicklungshilfe und Geldern für die Umsetzung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

In der Präambel der Waldgrundsatzklärung wird angemerkt, dass es sich bei dieser um einen ersten globalen Konsens zu den Wäldern handelt (siehe Paragraf d) und die Prinzipien für alle Wälder und nicht bloß für Tropenwälder gültig sind (siehe Paragraf e). Wälder sollen nicht mehr nur in Bezug auf Handelsbeziehungen und Wirtschaft gesehen werden, sondern auf holistische Weise im Kontext von Entwicklung und Umwelt (siehe Paragraf c). Alle Wälder (und nicht nur Tropenwälder) werden im politischen Feld von Umwelt und Entwicklung angesiedelt, wobei das

Thema sich genauso auf das Recht auf nachhaltige und sozioökonomische Entwicklung bezieht (siehe Paragraf a). Schließlich werden sie als essenzielle Bestandteile der ökonomischen Entwicklung betrachtet. Seinen Abschluss findet das Vorwort in der Bekräftigung des Subsidiaritätsprinzips. Die Prinzipien sollen folglich auf der geeigneten Governance-Ebene (d. h. national, in den Provinzen und lokal) angewendet werden. Das Leitziel der Prinzipien wird im Paragraf b) formuliert:

“... is to contribute to the management, conservation and sustainable development of forests and to provide for their multiple and complementary functions and uses” (United Nations, 1992b: Vol. III, Preamble).

Die strittigen Themen – Souveränität, finanzielle Ressourcen und nachhaltige Waldbewirtschaftung – werden in den ersten beiden Prinzipien besprochen:

Im 1. Prinzip wird auf das souveräne Recht der Staaten auf die Ausbeutung ihrer eigenen Ressourcen im Zuge ihrer Politik der natürlichen Ressourcen und gleichzeitig auf ihre Verantwortlichkeiten gegenüber anderen Staaten hingewiesen. Aktivitäten sollen also nicht die Umweltsituation anderer Staaten beeinträchtigen. Das Prinzip der Stockholm-Deklaration über die nationale Souveränität über die jeweiligen natürlichen Ressourcen wird in der Waldgrundsatzklärung folglich wörtlich wiederholt (vgl. Prinzip 1 [a]):

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction” (United Nations, 1992b: Vol. III, Principle 1a).

Im nachfolgenden Textteil des 1. Prinzips der Waldgrundsatzklärung wird klar hervorgehoben, dass Staaten im Rahmen ihres Bedürfnisses nach Entwicklung und auf der Basis nationaler Politik, die mit dem Nachhaltigkeitsansatz konsistent sind, das Recht besitzen, ihren Wald zu nutzen, zu bewirtschaften und gleichfalls zu entwickeln. Waldschutz und nachhaltige Entwicklung benötigen eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, die von der internationalen Gemeinschaft gemeinsam getragen werden soll:

“The agreed full incremental cost of achieving benefits associated with forest conservation and sustainable development requires increased international cooperation and

should be equitably shared by the international community” (United Nations, 1992b: Vol. III, Principle 1b).

Im 2. Prinzip der Waldgrundsatzerklärung wird den Staaten das unveräußerliche und souveräne Recht der forstlichen Ressourcennutzung, des Managements und der Entwicklung zuerkannt. Landumwandlungen, die im Rahmen des jeweiligen sozio-ökonomischen Planes stehen, sind folglich möglich.

“States have the sovereign and inalienable right to utilize, manage and develop their forests in accordance with their development needs and level of socio-economic development and on the basis of national policies consistent with sustainable development and legislation, including the conversion of such areas for other uses within the overall socio-economic development plan and based on rational land-use policies” (United Nations, 1992b: Vol. III, Principle 2a).

Weiters wird die nachhaltige Entwicklung von Wald und Waldressourcen festgeschrieben und definiert. Das Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit lässt sich hier wiederfinden. Waldressourcen genauso wie Waldland sollen so bewirtschaftet werden, dass die sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedürfnisse der momentanen und der zukünftigen Generationen befriedigt werden können. Neben den drei Aspekten der Nachhaltigkeit werden hier noch *kulturelle* und *spirituelle* Bedürfnisse, die im Rahmen der Waldbewirtschaftung bzw. Nutzung auftreten können, genannt.

“Forest resources and forest lands should be sustainably managed to meet the social, economic, ecological, cultural and spiritual needs of present and future generations. These needs are for forest products and services, such as wood and wood products, water, food, fodder, medicine, fuel, shelter, employment, recreation, habitats for wildlife, landscape diversity, carbon sinks and reservoirs, and for other forest products. Appropriate measures should be taken to protect forests against harmful effects of pollution, including air-borne pollution, fires, pests and diseases, in order to maintain their full multiple value” (United Nations, 1992b: Vol. III, Principle 2b).

Informationsbeschaffung und Partizipation bei der Entwicklung, Umsetzung und Planung von nationaler Waldpolitik werden hier gleichfalls als wichtige Elemente genannt.

Die globalen und nationalen Funktionen des Waldes werden im 4. Prinzip angesprochen: Wäldern wird neben ihrer Schutzfunktion (Ökosystemschutz, Wasserschutz) auch die Funktion des „Lagerhauses“ der biologischen Vielfalt und der ge-

netischen Ressourcen zugesprochen. Im 6. Prinzip wird der Energieerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen Genüge getan. Besonderes Augenmerk sollte der Tatsache geschenkt werden, dass sowohl gepflanzte Wälder als auch natürliche Wälder diese Funktionen übernehmen können.

Im 8. Prinzip der Waldgrundsatzerklärung wird auf die Waldbedeckung und Waldproduktivität eingegangen. Hier wird die besondere Rolle der Industriestaaten in der „Begrünung der Erde“ hervorgehoben.

Die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen an Entwicklungsländer wird im 7. (b) und im 10. Prinzip der Erklärung genannt. Damit verbunden sind Handelsaspekte zu sehen. Auf diese geht die Erklärung in den Prinzipien 9, 13 und 14 ein. Der nicht diskriminierende Handel mit Forstprodukten, eine weitere Liberalisierung des Marktes sowie die Vermeidung einseitiger Maßnahmen zur Beschränkung bzw. zum Verbot internationalen Handels werden hier schwerpunktmäßig behandelt. Im 13. Prinzip wird ebenfalls die notwendige Einbindung (im nationalen und internationalen Kontext) von umweltrelevanten Kosten und Nutzen in Marktmechanismen zur Erreichung von Waldschutz und nachhaltiger Entwicklung verlangt.

Umweltvorgaben, d. h. Waldpolitik und Handel, werden als einander einschließende Elemente dargestellt. Bernstein und Cashore (2004: 13) betonen, dass diese sich gegenseitig unterstützenden Handelsvorgaben und walddpolitischen Maßnahmen ein zentrales Element des entstehenden Diskurses um die nachhaltige Waldbewirtschaftung wurden. Die Idee der gegenseitigen Unterstützung von Umweltmaßnahmen und Handel taucht auch wieder im 12. Prinzip der Rio-Deklaration auf.

Sektorübergreifende Ansätze, wie sie in den Prinzipien 8 (e), 9 (c) und 13 (d) verlangt werden, reichen über den Wald hinaus und lassen ihn an der Schnittstelle der Bewirtschaftung von anderen Ressourcen erscheinen. Einerseits sollen Wälder dem Prinzip 8 (e) zufolge in die Bewirtschaftung angrenzender Gebiete einbezogen werden, um das ökologische Gleichgewicht zu erhalten, andererseits sollen im nationalen Entscheidungsfindungsprozess gemäß dem Prinzip 9 (c) Außenfaktoren, die die Waldökosysteme beeinflussen, mit einbezogen werden, und gemäß dem Prinzip 13 (d) sollen der Waldschutz und nachhaltige Entwicklungspolitiken in Wirtschafts-, Handels- und andere relevante Politiken integriert werden.

Gemäß Obermayr (1998: 21) ist aus walddpolitischer Sicht „die Einbeziehung von umweltrelevanten Kosten in Marktmechanismen als Instrument zur Erhaltung und der nachhaltigen Entwicklung der Wälder“ genauso wie der „sektorübergreifende Ansatz“ in der Forstwirtschaft von wesentlicher Bedeutung und stellt eine Neuheit in der internationalen Waldpolitik dar.

Letztlich bleibt zu erwähnen, dass die Waldgrundsatzerklärung in ihrem letzten und 15. Prinzip auf die Problematik der Verschmutzung und hier insbesondere

der Luftverschmutzung, die die Waldgesundheit beeinträchtigt, eingeht. Diese soll sowohl lokal als auch national, regional und international kontrolliert werden. Das Vorsorge- bzw. das Verursacherprinzip bleibt in diesem Zusammenhang unerwähnt.

Sowohl der Waldgrundsatzerklärung als auch der Agenda 21 ist gemein, dass sie dazu verhelfen, die Nachhaltigkeit in der globalen Waldpolitik festzumachen und zu definieren. Diese erste Festmachung des Nachhaltigkeitsgedankens für die Waldpolitik steht in direktem Zusammenhang mit der anschließenden Schaffung der Institutionen innerhalb der Vereinten Nationen. Allerdings wird der Schutzgedanke, der das Tropenwaldnarrativ (siehe Abschnitt 4) dominiert, nun durch die Frage nach der Art des Managements aller Wälder überlagert, um der globalen Entwaldung und Degradierung Herr zu werden. Dies soll nicht bedeuten, dass der Waldschutz als solches nicht weiterhin ein zentrales Thema darstellt. Es soll eher zeigen, dass die Frage der Problemlösung erweitert wurde.

### *5.2.2 Globale Institutionalisierung*

Während es in den Verhandlungen rund um Rio darum ging, der Waldpolitik einen globalen Status zuzuerkennen und diesen nicht nur im Lichte der Notwendigkeit der Anhaltung von Zerstörung und Degradation der Tropenwälder erscheinen zu lassen, wird in der globalen Institutionalisierung des Themas ein zweistufiger Prozess ersichtlich. Dieser zweistufige Prozess ist sowohl institutioneller als auch inhaltlicher Natur.

Institutionell gesehen wurden drei Gremien geschaffen, die sich nacheinander mit der Waldfrage befassten: IPF, IFF und UNFF. Während die ersten beiden Prozesse zwischenstaatliche Organisationsformen darstellten, wurde UNFF als neue Organisationseinheit innerhalb der Vereinten Nationen gegründet. Es hat de facto den gleichen institutionellen Status wie seine ehemalige Mutterorganisation, die Kommission für nachhaltige Entwicklung (siehe Abbildung 23). Daraus wird abgeleitet, dass das Thema im globalen Kontext an Wichtigkeit gewonnen hat.

Inhaltlich gesehen wird ebenfalls eine Weiterentwicklung der Waldfrage festgemacht. Diese spiegelt sich in den Arbeitsprogrammen der drei Gremien wider. Das Mandat von IPF legte den Fokus auf die Umsetzung der forstlich relevanten Entscheidungen des UNCED-Gipfels. Handelsaspekte, finanzielle Ressourcen und Technologietransfer genauso wie Themen des traditionellen forstlichen Wissens, Wissenschaft, Kriterien und Indikatoren für nachhaltige Waldbewirtschaftung wurden in das Mandat von IPF aufgenommen. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die globale Aufmerksamkeit weg von der Bedrohung der tropischen Wälder in den Ent-

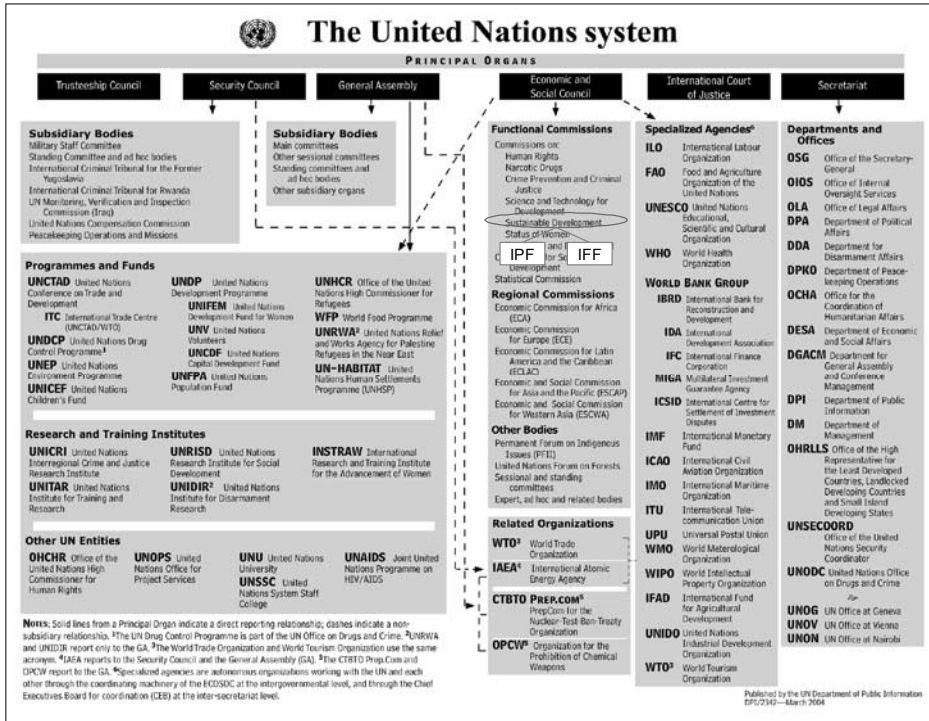


Abbildung 23: Grafische Darstellung der Vereinten Nationen; Quelle: United Nations, 2005 (<http://www.un.org/aboutun/unchart.pdf>, und eigene Anmerkung)

wicklungsländern hin zur Bedrohung aller Wälder in allen Ländern gelenkt wurde. Die Verhandlungen im Panel zeigen es:

“Mexico, the G77/China, Colombia, Brazil and Malaysia said that any future instrument must address all types of forests” (Earth Negotiation Bulletin, 1997: 9).

Das Zweijahresmandat von IPF beinhaltet daneben einen Hinweis auf ein rechtliches Arrangement bzw. einen Mechanismus für alle Waldtypen. Dieses wurde im Rahmen des dritten und vierten Treffens des Panels diskutiert. Ein ehemaliges Mitglied des IPF-Sekretariats beschrieb die Situation folgendermaßen:

“... the word convention [...] you will never hear it. Nobody referred to it, it was a kind of a family problem. [...] They used different type of terminology” (Interview, Int. 1, 2000).

Dieses „Familienproblem“ wurde letztlich im Rahmen des IFF expliziter diskutiert. Es wurde weniger der Inhalt eines solchen Instruments als die Form der Umsetzung von nachhaltigen Waldbewirtschaftungspraktiken behandelt. Das inhaltliche Mandat von IFF war nicht so groß angelegt wie das seines Vorgängers, aber letztlich wurde auch in diesem Rahmen kein rechtlich verbindliches Instrument verabschiedet.

Der Inhalt eines Instruments selbst wurde am Rande in einem maßgeblich von Kanada und Costa Rica organisierten Treffen behandelt. „We wanted to identify the issue be regulated“ (Interview, Int. 2, 2000), meinte einer der Teilnehmer des walddpolitischen Prozesses. Dies klingt vielleicht befremdlich, weil die internationale Gemeinschaft seit Beginn der 1990er-Jahre über ein solches Instrument verhandelte, es unterstützt aber auch gleichzeitig das Argument, dass eine narrative Verschiebung stattgefunden hat. Das hauptsächliche Politikproblem stellte folglich nicht mehr ausschließlich der Kampf gegen die Entwaldung dar, sondern die Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung rückte ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Obwohl es als solches nicht explizit im Mandat von IFF angesprochen wurde, zeigen dies die Verhandlungen. Im Rahmen von UNFF wurde dies noch deutlicher. Hier rückte die Umsetzungsfrage vermehrt in den Blickpunkt der AkteurInnen. Der Inhalt der nachhaltigen Waldbewirtschaftung wurde allerdings nicht als solcher auf globaler Ebene festgemacht. Politikkoordination und -implementation rückten infolge des Mandats von UNFF noch verstärkt ins Zentrum der globalen Aufmerksamkeit (UN-CSD-IFF, 2000a).

Nichtsdestotrotz darf nicht unerwähnt bleiben, dass im Rahmen der Costa-Rica-Kanada-Initiative aufgrund der Frage nach dem Inhalt eines möglichen globalen Instruments sechzehn weltweit anerkannte walddpolitische Themenstellungen entwickelt wurden. Diese Themengebiete fanden später in das Mandat von UNFF Eingang. In dem Zusammenhang spielen auch die Aktionsvorschläge (IPF/IFF-PfAs – Proposals for Action), die aus IPF und IFF hervorgegangen waren, eine Rolle, wurden doch jene später den sechzehn Themenstellungen zugeordnet. Die Staatengemeinschaft wurde aufgefordert, im Rahmen dieser Themenstellungen über die Umsetzung der IPF- und IFF-Aktionsvorschläge zu berichten. Obwohl es in gewisser Weise keine globale Einigung auf eine Definition von nachhaltiger Waldbewirtschaftung gibt und letzten Endes diese nicht in einem global verbindlichen Dokument festgeschrieben wurde, werden die Aktionsvorschläge als inhaltliche Dimension einer Definition von nachhaltiger Waldbewirtschaftung betrachtet. Einerseits waren sie als Anleitung für die Staaten gedacht, um die Nachhaltigkeit in der Waldbewirtschaftung zu bestimmen und umzusetzen, und andererseits spiegeln sie inhaltlich die Umsetzung der Waldgrundsatzerklärung und der damit global anerkannten Prioritäten wider. Die Aktionsvorschläge stehen natürlich ebenfalls in einem Spannungsverhältnis, das

von der Frage nach einem globalen Instrument überschattet wird. Im Rahmen des UNFF hingegen ging es weniger um die Definition des Inhaltes eines möglichen Instruments, sondern mehr um die Umsetzung bereits verabschiedeter Aktionsvorschläge. Diese Frage der Umsetzung wurde aber letztlich wieder durch die Frage der Form der Umsetzung (d. h. rechtlich vs. nicht rechtlich) überlagert.

Ein weiterer empirischer Beweis für die Neudefinierung des Policy-Problems wird in der sprachlichen Verwendung von Konzepten gefunden. UNCED hatte vor allem dazu geführt, die Frage des „management, conservation, and sustainable development of all types of forests“ in den Blickpunkt zu rücken. Wie eine vergleichende Analyse der Berichte von IPF, IFF und UNFF zeigt, wurde diese Wortgruppe in den letzten zehn Jahren schleichend durch „sustainable forest management“ ersetzt. „Conservation“ und „development“, d. h. der Schutz und die Entwicklung, gingen hierbei verloren.

Was bedeuten diese Konzepte?

- „Management“ bedeutet, dass ein Gebiet oder eine Ressource bewirtschaftet werden soll. Dieser Status erlaubt gewissermaßen Eingriffe in die Natur, da es um die wirtschaftliche Nutzung geht.
- „Konservation“ heißt grundsätzlich, dass man keine Veränderung eines Zustandes herbeiführen soll bzw. einen Zustand haltbar machen muss. Eingriffe sind unerwünscht und folglich zu unterlassen. Konservation steht im Unterschied zu Protektion, d. h. dem Schutz von natürlichen Ressourcen.
- „Nachhaltige Entwicklung aller Wälder“ hingegen bezieht sich auf die wirtschaftliche, soziale und umweltfreundliche Entwicklung. Es schließt an den Diskurs um die nachhaltige Entwicklung an.

Der Waldschutz als Problemlösung für die globale Entwaldung wurde durch die Frage nach der Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung als Problemlösung ersetzt. Dieses Argument wird auch von einer langjährigen Delegierten bekräftigt:

“While at Rio delegates deliberated about the management, conservation and sustainable development of all types of forests having in mind the safeguarding of forests, it was then going to be substituted by the formulation sustainable forest management meaning the usage of forests. This concept was meant to include the forest protection issue that was extensively debated in Rio” (Interview, Int. 21, 2003).

Im Bericht für die zweite Sitzung des IPF wird das wiederholt:



“During the past decade, the perspective on forests has evolved from management of forests largely for sustained yield of wood to environmentally sustainable forest management” (UN-CSD-IPF, 1996c: 5).

Die narrative Verschiebung vom „Waldschutz“ zur „nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ als Problemlösung erlaubt uns zu glauben, dass der Konflikt, der zwischen Waldschutz und Bewirtschaftung besteht, gelöst ist. Nachhaltige Waldbewirtschaftung ist folglich das Produkt von „tacit knowledge“ (Polany, 1966).

Die Institutionalisierung des Waldbewirtschaftungsnarrativs hat auch einen regionalen Aspekt: Im europäischen Kontext wurde besonders früh, nämlich im Dezember 1990 – einer französisch-finnischen Initiative folgend –, die erste regionale MinisterInnenkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa in Straßburg abgehalten. Gemeinsam verabschiedeten 30 europäische Länder inklusive der Europäischen Gemeinschaft und einige zwischenstaatliche Organisationen sechs Resolutionen, die sich vor allem mit Fragen der technischen und wissenschaftlichen Kooperation quer durch Europa befassten. Mithilfe dessen sollten die benötigten Daten und Informationen über den Gesundheitszustand der Wälder und deren Bedrohung durch Immissionen ausgetauscht werden können (vgl. Mayer, 2000: 178–179). Diese erste MinisterInnenkonferenz läutete einen grenzüberschreitenden europäischen Politikprozess ein, der sich in weiterer Folge verstärkt der Umsetzung von Aktivitäten zum Schutz nachhaltiger Entwicklung der Wälder in Europa widmete. Später war dieser Prozess vermehrt bemüht, internationale Verpflichtungen auf europäische Verhältnisse umzulegen.

Die zweite MinisterInnenkonferenz fand bereits im Juni 1993, ein Jahr nach der Rio-Konferenz, in Helsinki<sup>92</sup> statt. Resolutionen zu den Themen nachhaltiges Management und Schutz der biologischen Vielfalt, Kooperation mit Ländern, deren Marktwirtschaft sich im Übergang befindet, und Rolle des Klimawandels in Europa wurden verabschiedet. Weitere MinisterInnenkonferenzen wurden in Lissabon<sup>93</sup> (1998), in Wien<sup>94</sup> (2003) und in Warschau (2007) veranstaltet.

Bezeichnenderweise gelang es im europäischen Kontext, im Rahmen der Helsinki-Konferenz eine gemeinsame Definition für die nachhaltige Entwicklung der

92 Aus diesem Grund wurde der Folgeprozess eine Zeit lang als „Helsinki-Prozess“ bezeichnet.

93 In der dritten MinisterInnenkonferenz (Lissabon-Konferenz) wurden Resolutionen mit Bezug auf die Verbesserung der sozioökonomischen Aspekte der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und der Beziehung zwischen Gesellschaft und Wald verabschiedet.

94 In den fünf Wiener Resolutionen stellten die sektorübergreifende Kooperation und die nationalen Waldprogramme genauso wie die ökonomische Überlebensfähigkeit, die soziale und kulturelle Dimension einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung, die Verbesserung der biologischen Vielfalt der Wälder und der Klimawandel wichtige Themenstellungen dar.

Wälder zu verabschieden. Diese wurde in der Resolution H1 vermerkt und lautet folgendermaßen:

“... ‘sustainable management’ means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfil, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems” (Helsinki Resolution H1 – MCPFE, 2005).

Die Verabschiedung dieser gemeinsamen Resolution, die nicht rechtlich verbindlich ist, aber doch einen hohen Symbolcharakter manifestiert, lässt auf ein eindeutiges politisches Engagement der europäischen MinisterInnen schließen.

Diese Definition beinhaltet Elemente des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung. Naturschutz und damit auch Waldschutz stellen wichtige Grundelemente dar, allerdings rückt das Waldmanagement in den Vordergrund. Der Mensch steht hierbei nicht im Mittelpunkt. Dies wird in der Definition ersichtlich, geht es doch um den Erhalt der Biodiversität, Produktivität, Regenerationskapazität und Vitalität der Wälder. Intergenerationelle Elemente („now and in the future“), wie sie auch im Rahmen des Nachhaltigkeitsdiskurses behandelt werden, tauchen auch hier wieder auf. Durch die Anerkennung von unterschiedlichen Politikebenen („local, national and global levels“) werden nicht mehr nur globale Problemlösungsansätze als legitim im Diskurs akzeptiert. Im Unterschied zum Nachhaltigkeitsdiskurs wird allerdings in dieser Definition kein Bezug zur Beziehung der Generationen untereinander und zur Frage nach der Befriedigung von Grundbedürfnissen genommen. Dieser taucht nur im globalen Walddialog auf.

Im Rahmen der MCPFE wird die narrative Konzeptverschiebung, die zuvor angesprochen wurde, ebenfalls beobachtet. So bekräftigte beispielsweise der Leiter des Europäischen Programms von *WWF International* im Rahmen der 4. MinisterInnenkonferenz für den Schutz der Wälder in Europa (MCPFE), die im April 2003 abgehalten wurde, dass das „sustainable forest management“-Konzept den Schutzgedanken überlagerte:

“The MCPFE process is defaulting on forest protection as it is utilising SFM as the main mechanism to achieve all forest-related objectives, including those of conservation. SFM – if well implemented, financed and controlled – is one pillar towards the maintenance of high ecological values of forests. It is not and never can be the sole means of maintaining forest biodiversity” (Pollard, 2003: 35).

Und:

“From the Helsinki conference onward (1993) sustainable forest management has developed to become the overarching mechanism by which all the disparate aims and objectives of forestry, including protection, can be achieved” (Pollard, 2003: 36).

Zum gleichen Zeitpunkt der Verabschiedung der Definition für nachhaltige Waldbewirtschaftung im Rahmen der MCPFE wurde auf Betreiben der kanadischen Regierung ein ExpertInnenseminar<sup>95</sup> abgehalten, das die fehlende Informations- und Wissensbasis für eine nachhaltige Entwicklung der Wälder der nördlichen und gemäßigten Zone behandelte (vgl. Schneider, 1993: 1222). Der so eingeläutete Prozess, der sich nun Montreal-Prozess<sup>96</sup> nennt, setzte sich vergeblich für eine Zusammenführung mit dem europäischen Prozess ein. Es wurde in seinem Rahmen ein eigenes Set von Kriterien und Indikatoren der nachhaltigen Waldbewirtschaftung entwickelt.

Gemeinsam mit der Entwicklung des walddespezifischen globalen bzw. regionalen Prozesses wurden neue walddespolitische Gremien geschaffen, die die Zusammenarbeit von internationalen Organisationen bzw. Prozessen im Kontext der Vereinten Nationen erleichtern sollte. So wurde z. B. die *Interagency Task Force on Forests* (ITFF) ins Leben gerufen. Die walddespolitisch relevanten internationalen Organisationen der Vereinten Nationen und die walddespolitischen Prozesse wiesen bis dahin keine tatsächliche Tradition in der gemeinsamen Arbeit auf. Sie bearbeiteten im Rahmen von IPF und IFF gemeinsam mandatsbezogene Themenbereiche und erstellten Hintergrunddokumente für den Prozess. Dieses Gremium wurde im Laufe der Gründung des UNFF reformiert, in das *Collaborative Partnership on Forests* (CPF) umgewandelt und um einige TeilnehmerInnen (z. B. International Union of Forest Research Organizations – IUFRO) erweitert. Tatsächlich wird die Zusammenarbeit dieser Organisationen bzw. Prozesse durch ihre unterschiedliche Mandatsausrichtung bzw. durch ihre unterschiedliche Prioritätenausrichtung, die zumeist von ihren Mitgliedsländern bestimmt wird, erschwert. Auch hier spielt das Nichtvorhandensein eines global gültigen Völkerrechtsinstruments eine wesentliche Rolle.

Zur globalen Institutionalisierung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung gehört ebenfalls das Aufgreifen der Frage des Waldmanagements im Kontext von anderen völkerrechtlich gültigen Konventionen, wie der Konvention für biologische Vielfalt.

---

95 The Seminar of Experts on Sustainable Development of Boreal and Temperate Forests.

96 Zwölf Staaten sind in den Montreal-Prozess involviert: Argentinien, Australien, Kanada, Chile, China, Japan, Korea, Mexiko, Neuseeland, Russland, USA, Uruguay (vgl. [www.mpci.org](http://www.mpci.org)).

Dort wurden zwei Arbeitsprogramme zur biologischen Vielfalt der Wälder verabschiedet. Im Mai 1998 wurde in Bratislava, Slowakei, beim 4. Treffen der Vertragsstaatenkonferenz das erste Arbeitsprogramm<sup>97</sup> für die biologische Vielfalt der Wälder angenommen. Dieses Arbeitsprogramm ist nicht sehr umfangreich und legt sein Hauptaugenmerk auf Forschungsk Kooperationen und die Entwicklung von Technologien, um den Schutz und den nachhaltigen Nutzen der biologischen Vielfalt der Wälder gewährleisten zu können. Im Rahmen des 6. Treffens der Vertragsstaaten (COP – Conference of the Parties) in Den Haag vom 7. bis 19. April 2002 wurde das *erweiterte* Arbeitsprogramm für die biologische Vielfalt der Wälder verabschiedet. Dieses Arbeitsprogramm orientiert sich in seinem strukturellen Aufbau an den drei Hauptzielen der Konvention. Diese sind a) die Erhaltung der biologischen Vielfalt (Artikel 6–9, 11, 14), b) die nachhaltige Nutzung von Teilen der biologischen Vielfalt (Artikel 6, 10, 14) sowie c) die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen (Artikel 15, 16, 19, 20, 21) ergebenden Vorteile (vgl. Schneider 1998: 30). Die Dichotomie von Schutz und Management taucht auch hier wieder auf.

Letztlich lässt sich feststellen, dass die „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ institutionell auf drei Ebenen Eingang in die Vereinten Nationen fand: erstens durch die Gründung neuer Organisationen, zweitens durch neue Organisationsformen, indem die horizontale Koordination von bereits bestehenden Organisationen und Prozessen gefördert wird, und drittens durch die Themenübernahme durch andere politische Prozesse mit rechtlichem Mandat.

Dadurch, dass die Institutionalisierung nicht nur auf globaler Ebene, sondern auch auf regionaler Ebene durch die Schaffung sichtbarer politischer Prozesse stattgefunden hat, werden globale Lösungsmöglichkeiten nicht mehr nur als einzig richtige Wege im Policy-Narrativ empfunden. Das bedeutet auch, dass die Art des Regierens nicht hierarchischen Problemlösungsansätzen folgt. Die Gründung von neuen Foren in unterschiedlichsten Kontexten, welche die horizontale Koordination von Organisationen bzw. politischen Prozessen im Rahmen der Vereinten Nationen genauso wie die Zulassung von nicht staatlichen AkteurInnen zu Entscheidungsfindungsprozessen zulässt, bedeutet, dass heterarchische Regierungsformen, die deliberative Verhandlungen unterstützen, im Vormarsch sind.

### *5.2.3 Messbarmachung im regionalen Vergleich*

Während man sich im globalen Kontext mehr mit institutionellen Fragen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung auseinandersetzte, stellte man sich gleichzeitig im re-

---

<sup>97</sup> Siehe Entscheidung IV/7.

gionalen<sup>98</sup> Kontext die Frage, wie man die nachhaltige Waldbewirtschaftung messbar und angreifbar macht. Um grundsätzlich etwas messbar bzw. überprüfbar zu machen, muss man das Problem vorab inhaltlich definieren und Kriterien festlegen, an denen man dieses festmacht. Die inhaltliche Dimension der Messbarmachung stellt einen politischen Akt dar.

Die regionalen Prozesse, die Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung vereinbaren, entstanden nicht aus dem globalen Walddialog heraus, sondern entwickelten sich parallel zu diesem. Sie erfüllen einerseits die Aufgabe, ein politisches Forum auf regionaler Ebene zu bieten und damit einhergehend regionale Themenstellungen zu bearbeiten sowie internationale Themen in regionale umzuwandeln bzw. zu übersetzen, und andererseits versuchen sie, mittels technischer Expertise Kriterien und Indikatoren für nachhaltige Waldbewirtschaftung zu vereinbaren. Folglich wird nachhaltige Waldbewirtschaftung mess- und abgrenzbar von nicht nachhaltiger Waldbewirtschaftung.

Regionale Prozesse, die im Laufe der 1990er-Jahre gegründet wurden und die sich zur Aufgabe gesetzt haben, die nachhaltige Waldbewirtschaftung messbar bzw. überprüfbar zu machen, gibt es viele, z. B. den paneuropäischen Prozess (MCPFE), Montreal-Prozess, Tarapoto-Prozess, Lepaterique-Prozess sowie den Near-East-Prozess. Fast alle Staaten gehören mittlerweile dem einen oder anderen Prozess an bzw. sind an mehreren Prozessen gleichzeitig beteiligt. Neben diesen Prozessen gibt es auch Organisationen, z. B. die ITTO wie auch die afrikanische Holzorganisation (African Timber Organisation), die Kriterien und Indikatoren verabschiedet haben. Schließlich gibt es internationale Treffen, die vor allem von der FAO gesponsert und organisiert werden, an denen gleichfalls Kriterien und Indikatoren der nachhaltigen Waldbewirtschaftung verabschiedet wurden; z. B. *Dry-Zone Africa Process*, *Regional Initiative for Dry Forests in Asia* (vgl. Castaneda, 2000).

Rametsteiner und Simula (2003: 91) zufolge sind Kriterien- und Indikatoren-Prozesse (K & I) grundsätzlich freiwillig und beinhalten international definierte Schlüsselemente der Nachhaltigkeit. Die meisten K&I-Prozesse beziehen sich auf die nationale Ebene, manche verweisen allerdings auch auf die Betriebseinheit („forest management unit“). Sie dienen vor allem dazu, den Status der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu beschreiben und den koordinierten Informationsaustausch zu ermöglichen. Global vereinbarte Kriterien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung gibt es sieben (siehe Abbildung 24).

---

<sup>98</sup> Die Verwendung von „Region“ und „regionaler Organisation“ nimmt Bezug auf die Weltregionen der Vereinten Nationen.

- Extent of forest resources
- Biological diversity
- Forest health and vitality
- Productive functions of forest resources
- Protective functions of forest resources
- Socio-economic functions
- Legal, policy and institutional framework

*Abbildung 24: Globale Kriterien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung;  
Quelle: Rametsteiner/Simula, 2003: 9, und UNFF, 2004b: 15*

Wie aus der Abbildung 24 ersichtlich wird, bedeutet das, dass im globalen Kontext folgende Kriterien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung definiert wurden: das Ausmaß des Waldes, dessen Gesundheit und Vitalität, Produktivität und biologische Vielfalt, Schutz- und sozioökonomische Funktionen genauso wie das rechtliche, politische und institutionelle Rahmenwerk, in dem der Wald sich befindet. Diese Kriterien wurden mittlerweile auch im Rahmen von UNFF (UNFF – Resolution 4/3 – 2004b: 15) als Bezugsrahmen für eine *nachhaltige* Waldbewirtschaftung angenommen. Diese Tatsache wird von einem Teilnehmer der Verhandlungen im Rahmen von UNFF4 so bewertet:

„Dies ist zwar nur ein kleiner Schritt in Richtung Operationalisierung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung auf internationaler Ebene, aber doch ein bemerkenswerter, da auch in dieser Frage der Widerstand vieler Entwicklungsländer und vor allem Brasiliens bisher unüberwindbar schien“ (BMLFUW, 2004: 6).

Diese Kriterien stehen in direktem Zusammenhang mit nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Die Merkmale, an denen die Ziele gemessen werden, bleiben aber global ausgespart, denn global gültige Indikatoren gibt es nicht. Allerdings bewirkt die Einigung auf globale Kriterien für die nachhaltige Waldbewirtschaftung, dass nun indirekt auch eine Definition von nachhaltiger Waldbewirtschaftung festgeschrieben wurde, die vor allem die Funktionen des Waldes im Blickpunkt hat. Die Konzeptverschiebung von „management, conservation und sustainable development of all types of forests“ hin zu „sustainable forest management“ wird auch hier festgestellt. Dies wird von einem Teilnehmer des Verhandlungsprozesses in folgender Weise bekräftigt:

„Damit ist ‚**Nachhaltige Waldbewirtschaftung**‘ **erstmalig als Konzept auf globaler Ebene etabliert** und nicht mehr auf die Aktivitäten regionaler Prozesse (z. B. MCPFE, ITTO, Tarapoto oder Montreal-Prozess) alleine gestützt. Seit Rio 1992 war auf globaler Ebene die etwas umständliche Umschreibung ‚Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldtypen‘ die einzige formal korrekte Bezeichnung für diesen Bereich“ (BMLFUW, 2004: 6).

Die global definierten Kriterien legen im Gegensatz zum *globalen Walddialog* (siehe vorhergehendes Kapitel) das Hauptaugenmerk auf das Flächenausmaß und auf die Gesundheit, Produktivität, Vielfalt- und Schutzfunktion des Waldes selbst. Innerstaatliche Faktoren wie die sozioökonomischen Vorteile und das institutionelle, rechtliche und politische Rahmenwerk, in dem sich die Waldbewirtschaftung bewegt, finden letztlich auch Aufmerksamkeit. Das bedeutet, dass die Bewirtschaftungsform bzw. das Management des Waldes (inklusive einiger Schutzmaßnahmen) im Zentrum der Definitionen stehen.

Im globalen Walddialog hingegen werden Fragen der Souveränität bzw. die Verfügungsrechte über die Waldressourcen, die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, Fragen des Handels und des Technologietransfers genauso wie internationale Zusammenarbeit, partizipative Waldplanung (d. h. Waldpolitik), die Einbindung von umweltrelevanten Kosten und Nutzen und sektorübergreifende Maßnahmen hervorgekehrt.

Die Messbarmachung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung betrifft also weniger die Art oder Form des Regierens, sondern vor allem die inhaltliche Dimension von Waldbewirtschaftung, die durch Kriterien und Indikatoren fassbar werden soll. Diese Messbarmachung oder auch Überprüfbarkeit von Waldbewirtschaftung gibt dem Policy-Narrativ damit eine neue Wendung, die die Funktionen des Waldes verstärkt in den Blickpunkt stellt.

#### 5.2.4 Bescheinigung der „nachhaltigen Wälder“

Neben den Kriterien- und Indikatoren-Prozessen kam es auch im Umfeld der Nicht-regierungsorganisationen zu Aktivitäten, die nachhaltige Waldbewirtschaftung fassbar machen sollten. Es entstanden daher zu Beginn der 1990er-Jahre sogenannte forstliche Zertifizierungssysteme, die als eine Art der Produktkennzeichnung angesehen werden können. Regierungen und internationale Organisationen, z. B. die International Tropical Timber Organisation (ITTO), standen in der Entstehungsphase Zertifizierungsinstrumenten relativ skeptisch gegenüber, während Umweltgruppen Produktkennzeichnungen forderten. Diese sollten Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung ausweisen. Infolge der gescheiterten Verhandlung bzw. der Nichtverabschiedung einer global gültigen Waldkonvention wurde das Interesse der NROs an Marktmechanismen für nachhaltige Waldbewirtschaftung geweckt (Bernstein/Cashore, 1999). NROs reagierten damit auf die Situation, dass politische Institutionen keine wirksamen Regelungen erließen, um die Tropenwaldzerstörung zu stoppen (Weiss, 2002: 128f.). Die Entwicklung eines privaten Ökolabels sollte den Privatsektor direkt beeinflussen.

“... forest certification emerged in the early 1990s as a policy instrument initially promoted by conservation NGOs, to address the problems of deforestation and forest degradation” (Elliott, 2000: 5).

So berichten Cashore, Auld und Newsom (2003: 227), dass der World Wide Fund for Nature (WWF) dazu überging, WaldbesitzerInnen und Forstfirmen, die z. B. der Definition des WWF von nachhaltiger Waldwirtschaft folgten, zu zertifizieren, anstatt immer nur auf mangelnde Managementaktivitäten hinzuweisen. Schließlich entwickelten Umweltgruppen gemeinsam mit WirtschaftsvertreterInnen selbst Zertifizierungssysteme. Mittlerweile bestehen zwischen sechs und 20 Zertifizierungssysteme. Die genaue Zahl hängt von der Zählweise ab. Allerdings stellen Meidinger/Elliott/Oesten (2003) fest, dass sich die Zertifizierungssysteme um zwei Systemzugänge gruppieren lassen: das Forest Stewardship Council (FSC) und das Pan-European Forest Certification System (PEFC). Sie sind in Form und Inhalt allerdings sehr unterschiedlich und werden daher weiter unten kurz beschrieben.

Im Unterschied zu den Kriterien- und Indikatoren-Prozessen betreffen die Zertifizierungsprozesse hauptsächlich die forstliche Betriebsebene bzw. die regionale Ebene, indem einzelne Forstbetriebe bzw. ganze Regionen zertifiziert werden.

Rametsteiner und Simula (2003: 96) betonen, dass der größte Anteil an zertifiziertem Holz aus borealen und temperierten Klimazonen stammt. Der Bedarf an diesem Holz beschränkt sich ihnen zufolge vor allem auf umweltsensible Märkte und hier vor allem europäische Märkte. Sie weisen aber auch gleichzeitig darauf hin, dass bis dato die Zertifizierungsaktivitäten selbst keinen Preisbonus erzeugen konnten und anstatt der WaldbesitzerInnen vor allem große HändlerInnen von Holzprodukten von diesen Maßnahmen profitierten. Gleichzeitig weisen sie aber auch auf die Gefahren und Kostenimplikationen für kleine WaldbesitzerInnen aus Entwicklungsstaaten hin, die Zertifizierungsaktivitäten als Marktbarriere wahrnehmen könnten. Schließlich unterstreichen die beiden Autoren, dass dieses Instrument ein Hindernis für die Werbung für Holzprodukte darstellen kann, weil keine vergleichbaren Umweltauflagen an die Rohmaterialien für die Erzeugung von Substituten gestellt werden und diese daher markttechnisch im Vorteil sind.

Rametsteiner und Simula (2003: 97) kommen zu dem Schluss, dass trotz der Vor- und Nachteile der Holzzertifizierungssysteme und der unterschiedlichen Sichtweisen der Betroffenen (seien das nun WaldbesitzerInnen, Umweltgruppen, Industrie oder staatliche Behörden) jene Zertifizierungssysteme ein ganzheitliches Konzept von nachhaltiger Waldbewirtschaftung fördern und damit EntscheidungsträgerInnen im Rahmen der Waldbewirtschaftung beeinflussen. Nachdem sie folglich gro-



ßen Einfluss auf die Art der Bewirtschaftung nehmen können, werden sie nun kurz dargestellt:

Der „Forest Stewardship Council“ wurde 1993 von Umweltgruppen (World Wide Fund for Nature, Friends of the Earth und Greenpeace) und der Industrie aus Industrie- und Entwicklungsstaaten in Toronto, Kanada, nach einer dreijährigen Diskussion gegründet. FSC entwickelte ein Set an Prinzipien und Kriterien für die Waldbewirtschaftung, die global anwendbar sind und im Gegensatz zu anderen Zertifizierungssystemen nicht auf den Kriterien und Indikatoren, die im Rahmen regionaler Prozesse entwickelt wurden, basieren.

Es gibt substanzielle Unterschiede in den Standards der gleichen Zertifizierungssysteme. So berichten beispielsweise Rametsteiner und Simula (2003: 93), dass das schwedische FSC anders strukturiert ist als das FSC selbst, genauso wie englische Standards nicht der gleichen Struktur des FSC folgen etc.

Wie aus der Abbildung 25 ersichtlich ist, sind die allgemeinen Prinzipien des FSC ausgerichtet auf den rechtlichen Rahmen (Prinzip 1–3), soziale Aspekte (Prinzip 4) und dem ökonomischen Nutzen (Prinzip 5), Umweltverträglichkeit (Prinzip 6) und Erhalt der Vielfalt (Prinzip 9) und schließlich auf das Management des Waldes selbst (Prinzip 7, 8 und 10).

Damit wurde unter anderem auf die Kritik der Tropenländer geantwortet, die den Industriestaaten vorwarfen, dass sie sich nicht selbst den Anforderungen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung stellen würden.

Betrachtet man diese Prinzipien im Vergleich zu den Forderungen des „globalen Walddialogs“, so lässt sich hier erkennen, dass zentrale Anforderungen des Nachhaltigkeitsdiskurses in Form von sozialen, wirtschaftlichen, umweltgerechten und rechtlichen Aspekten an sich Genüge getan wird. Fragen der Souveränität, der Bereitstellung von finanziellen Mitteln, Fragen des Handels und des Technologietransfers genauso wie die internationale Zusammenarbeit, die partizipative Waldplanung (d. h. Waldpolitik), die Einbindung von umweltrelevanten Kosten und Nutzen und sektorübergreifende Maßnahmen bleiben ausgespart.

WaldbesitzerInnenvereinigungen und die Industrie fühlten sich nicht adäquat durch das FSC-Modell vertreten. Infolgedessen wurden andere Systeme gegründet.<sup>99</sup> Eines dieser Systeme stellt das Pan-European Forest Certification System (PEFC) dar. Es basiert auf dem paneuropäischen K & I-Set und deren Richtlinien für die Betriebsebene (*operational level guidelines*), die im Rahmen des MCPFE-Prozesses verabschiedet wurden.

---

99 Für einen Überblick siehe Cashore/Auld/Newsom (2003).

- Principle 1: Compliance with Laws and FSC Principles
- Principle 2: Tenure and Use Rights and Responsibilities
- Principle 3: Indigenous People's Rights
- Principle 4: Community Relations and Workers' Rights
- Principle 5: Benefits from the Forest
- Principle 6: Environmental Impact
- Principle 7: Management Plan
- Principle 8: Monitoring and Assessment
- Principle 9: Maintenance of High Conservation Value Forests
- Principle 10: Plantations

*Abbildung 25: Forest Stewardship Council (FSC)-Prinzipien; Quelle: Forest Stewardship Council, 2005*

Betrachtet man diese regionalen Kriterien im globalen Kontext, so muss Ähnliches festgestellt werden wie zuvor: Das Hauptaugenmerk liegt auf folgenden Funktionen: globale Funktionen des Klima- und Biodiversitätsschutzes, Schutzfunktionen des Waldes im Allgemeinen, Produktivität des Waldes und sozioökonomische Aspekte, die mit der Waldbewirtschaftung zu tun haben. Die ausgewählten Kriterien orientieren sich an den paneuropäischen Kriterien und Indikatoren und operationalisieren in gewisser Weise deren Vorgaben. Sie sind folglich nicht wirklich für eine weltweite Anwendung gedacht. Auch hier werden im Vergleich zum *globalen Walddialog* zentrale Fragen der Souveränität, der Verfügungsrechte über die Waldressourcen, der Bereitstellung von finanziellen Mitteln, Fragen des Handels und des Technologietransfers genauso wie internationale Zusammenarbeit, partizipative Waldplanung (d. h. Waldpolitik), die Einbindung von umweltrelevanten Kosten und Nutzen und sektorübergreifende Maßnahmen nicht berücksichtigt.

Die Zertifizierung basiert hauptsächlich auf vorschreibenden Standards, die im Unterschied zu den Kriterien und Indikatoren beschreibend sind. Sie sind folglich normativ. Zertifizierungssysteme werden verwendet, um den Nachweis der „guten“ Waldbewirtschaftung im Sinne einer „nachhaltigen“ Waldbewirtschaftung zu erbringen. Das bedeutet, dass in einem engeren Sinn nicht der Zustand des Waldes bewertet werden soll. Waldzertifizierung bezieht sich hingegen auf die Qualität der Bewirtschaftungsform, d. h. des Managements. Das Holz selbst wird folglich mit einem Qualitätszeichen versehen. Damit ist es als Produkt der „nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ erkenntlich (Weiss, 2002: 130) und von „unnachhaltigen“ Produkten unterscheidbar. Letztlich werden Zertifizierungsinstrumente hauptsächlich von privaten Körperschaften zu Marketingzwecken verwendet (Rametsteiner/Simula, 2003: 91). Anders ausgedrückt heißt das:

“Certification is the process whereby an independent third-party (called certifier or certification body) assesses the quality of forest management in relation to a set of predetermined requirements (the standard). The certifier gives written assurance that a product or process conforms to the requirements specified in the standard. [...] [Therefore] [...] forest certification is a market tool and thus driven by market forces, including the demand for certified forest products by consumer” (Rametsteiner/Simula, 2003 : 88, 92).

Die Kennzeichnungsaktivitäten dienen der Bescheinigung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung und der Unterscheidung von nicht nachhaltigen Waldbewirtschaftungsformen und sind daher zentral für das Policy-Narrativ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Während FSC versucht, im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsdiskurs auch anderen Dimensionen wie etwa den sozialen Aspekten der Bewirtschaftung Raum zu verschaffen, lehnt sich PEFC an europäischen Praktiken und Vorgaben an. Beiden Systemen ist gemein, dass das Management der Bewirtschaftung eine zentrale Rolle einnimmt, während die Frage des Ressourcenschutzes untergeordnet wird. Ganz anders verhält sich das im Rahmen der nationalen Waldprogramme, die im nachfolgenden Kapitel untersucht werden.

### *5.2.5 Von den „tropischen“ zu den „nationalen“ Waldprogrammen*

Die „tropischen Waldbewirtschaftungsprogramme“, die von der FAO eingeführt wurden, wurden im Laufe der 1990er-Jahre in sogenannte „nationale Waldprogramme“ umgewandelt. Sie zeichnen sich, anders als die Tropenprogramme, dadurch aus, dass sie nun für die Bewirtschaftung *aller* Wälder in allen Ländern gedacht waren. Nationale Waldprogramme haben im Grunde genommen das Ziel, nachhaltige Waldbewirtschaftung im nationalstaatlichen Kontext umzusetzen. Globalen Anforderungen soll hier Genüge getan werden. Nationale Waldprogramme wurden bereits 1992 im Kontext der UNCED in der Waldgrundsatzzerklärung angesprochen. Dort hieß es:

“National policies and programmes should take into account the relationship where it exists, between conservation, management and sustainable development of forests and all aspects related to the production, consumption, recycling and/or final disposal of forest products” (United Nations, 1992b: principle 6 [b]).

Die Verbindung zum Nachhaltigkeitsdiskurs ist schwach, weil z. B. keine Referenz zur intergenerationellen Gerechtigkeit gemacht wird. Es werden lediglich der Schutz, das Management und die Entwicklung der Wälder im Zusammenhang mit den nationalen Waldprogrammen angesprochen. Jedoch lässt sich hier erkennen, dass jene als Instrument der Umsetzung angedacht waren.

Ein Bezug zu nationalen Waldprogrammen wird auch in der Agenda 21 in ihrem Kapitel 11 „combating deforestation“ hergestellt. Allerdings wurden sie da noch als „national forestry action programmes/plans“ bezeichnet. Mit *forestry* wird die Forstwirtschaft gemeint und weniger die Forstpolitik.

“To prepare and implement, as appropriate, national forestry action programmes and/or plans for the management, conservation and sustainable development of forests. These programmes and/or plans should be integrated with other land uses. In this context, country-driven national forestry action programmes and/or plans under the Tropical Forestry Action Programme are currently being implemented in more than 80 countries, with the support of the international community” (United Nations, 1992a: 11.12 b).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass erwähnt wird, dass damals schon 80 Länder mit der Umsetzung eines nationalen Forstwirtschaftsprogramms beschäftigt waren. Zehn Jahre später berichten die Staaten für den World Summit on Sustainable Development (Rio +10) in Johannesburg (2002), dass sie nationale Waldprogramme implementieren.

Es kommt zu einer terminologischen Verschiebung von *nationalen Waldwirtschaftsprogrammen* und *nationalen Waldprogrammen* zwischen der 2. und der 3. Sitzung des IPF (Egestad, 1999: 16). Diese Verschiebung ist auch bei der FAO ersichtlich. Heißt es 1996 noch „national forestry programmes“ (FAO, 1996), so spricht die Website nun von „national forest programmes“ (FAO, 2005).

Versuche der FAO, im Rahmen ihres Forstwirtschaftlichen Beirates Prinzipien und Richtlinien für „national forestry programmes“ zu erarbeiten, mündeten in zwölf Elemente (FAO, 1996: 15; Egestad, 1999: 18f.), die in gewisser Weise in diese Definition, die im Rahmen der Verhandlungen von IPF entstanden ist, einfließen.

“The Panel encouraged countries, in accordance with their national sovereignty, specific country conditions and national legislation, to develop, implement, monitor and evaluate national forest programmes, which include a wide range of approaches for sustainable forest management, taking into consideration the following: consistency with national, subnational or local policies and strategies, and – as appropriate – inter-

national agreements; partnership and participatory mechanisms to involve interested parties; recognition and respect for customary and traditional rights of, inter alia, indigenous people and local communities; secure land tenure arrangements; holistic, intersectoral and iterative approaches; ecosystem approaches that integrate the conservation of biological diversity and the sustainable use of biological resources; and adequate provision and valuation of forest goods and services” (UN-CSD-IPF, 1997: Proposal for Action 17 [a]).

In vielen Aktionsvorschlägen von IPF und IFF wird eine Verbindung zu nationalen Waldprogrammen hergestellt (für einen genauen Überblick vgl. Pülzl, 2002b). Im Unterschied zu den Tropenwaldwirtschafts-Aktionsplänen (TFAPs) zielen nationale Waldprogramme nicht auf die Verringerung der Entwaldung in den tropischen Wäldern ab, sondern im Gegenteil, sie sollen die nachhaltige Waldbewirtschaftung in allen Ländern erhöhen (siehe Abbildung 26).

Nationale Waldprogramme (Glück/Voitleithner, 2004) unterliegen nicht technokratischen Ideen, sondern sind deliberativ und konsensusorientiert. Das bedeutet, dass TeilnehmerInnen eines Waldprogrammprozesses gemeinsam die Waldpolitik eines Landes bestimmen sollen und diese nicht hierarchisch gegeben wird. Während TFAPs nur im eigentlichen Umsetzungsstadium partizipative Elemente beinhalten, sind nationale Waldprogramme sowohl in der Entscheidungsfindungsphase als auch in ihrer Implementation partizipativ. Sie verfolgen einen langfristigen Politikansatz und sind der intersektoralen Koordination verpflichtet, die nur in Maßen in den TFAPs zustande kam (UN-CSD-IPF, 1997; Pülzl/Rametsteiner, 2002: 263).

Die Art des Regierens entspricht also nicht mehr einer vertikalen Logik, sondern nationale Waldprogramme inkludieren heterarchische Elemente. Nicht mehr nur staatliche Eliten, sondern auch andere Akteursgruppen (inklusive derer aus den anderen Sektoren) werden als ProblemlösungsakteurInnen erkannt. NROs werden als wichtige TeilnehmerInnen des Prozesses angesehen und sind nicht von jenem ausgeschlossen. Die Elemente der NFPs erinnern an die Agenda 21, in der die Prinzipien der Koordination, der Dezentralisierung des Entscheidungsfindungsprozesses und der Überprüfung und langfristigen Planung (United Nations, 1992a) angestrebt werden. Der Problemlösungsansatz steht damit in Verbindung mit dem Diskurs der nachhaltigen Entwicklung.

Grundsätzlich muss hier betont werden, dass nationale Waldprogramme (Voitleithner, 2003) dafür vorgesehen waren, globale Anforderungen und natürlich in diesem Sinne die IPF- und IFF-Aktionsvorschläge umzusetzen. Mittlerweile können sie aber auch als Instrumente betrachtet werden, die das Auftreten von

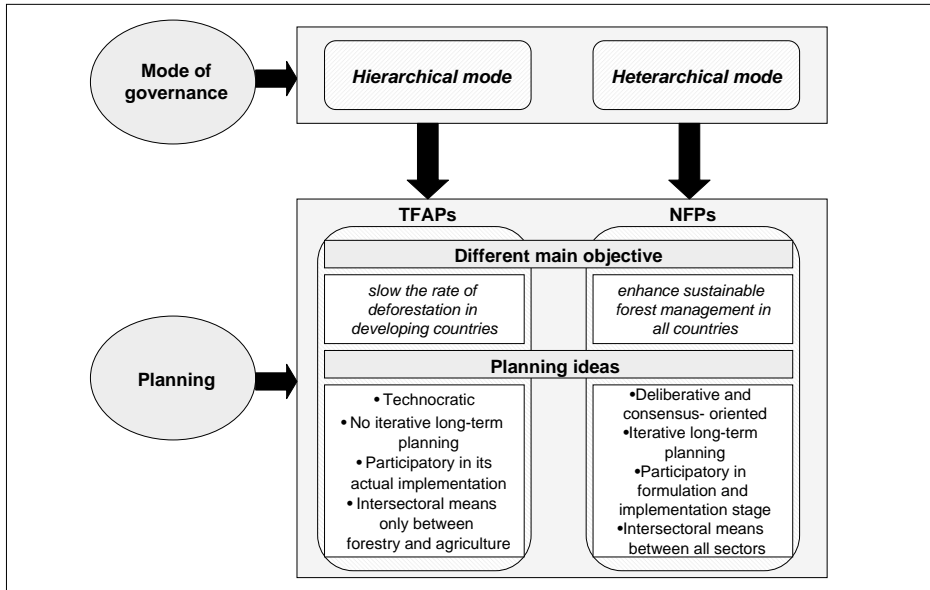


Abbildung 26: Konzeptioneller Vergleich der tropischen und der nationalen Waldprogramme;

Quelle: Pülzl/Rametsteiner, 2002: 263

größeren Mustern des Regierens in der nationalen Waldpolitik erleichtern, da sie als Instrument im nationalstaatlichen (wie auch im supranationalen<sup>100</sup>) Kontext Anerkennung finden. Sie lösen damit hierarchisch gestaltete Politikformulierung und -implementation ab, weil die Entscheidungsfindung unter Einbeziehung von nichtstaatlichen AkteurInnen passiert. Fragen des Handels, der internationalen wie auch der sektorübergreifenden Zusammenarbeit genauso wie die Einbindung von umweltrelevanten Kosten und Nutzen in Marktmechanismen und auch die Bereitstellung finanzieller Mittel können in diesen Waldprogrammen behandelt werden. Nicht zuletzt bleibt auf nationalstaatlicher Ebene das Thema der Souveränität ausgespart, stellt es doch ein zutiefst international verwurzelt Handlungskonzept dar, das nur im völkerrechtlichen Kontext von Relevanz ist. Allerdings bleibt zu vermerken, dass nationale Waldprogramme ob ihrer Funktion der Umsetzung von globalen Anforderungen das Policy-Narrativ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung

100 Nationale Waldprogramme werden explizit in der europäischen Verordnung zum Ländlichen Raum 1257/1999 angesprochen. Dort wird in Art. 29 betont, dass gewährte Beihilfen zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen beitragen und auf nationalen Waldprogrammen oder entsprechenden Instrumenten basieren (Pülzl, 2005: 27).

dadurch speisen, dass sie die Vernetzung von Staat und Gesellschaft zulassen, nicht staatliche AkteurInnen als legitime AkteurInnen am Entscheidungsfindungsprozess teilhaben lassen und damit gleichfalls abgehen von hierarchisch strukturierten Governance-Formen. Schließlich bieten nationale Waldprogramme, betrachtet man sie auf einer instrumentellen Ebene, das Forum für die Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung.

Zusammenfassend betrachtet, wird das Policy-Narrativ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung im globalen, nationalen und nicht staatlichen Kontext seiner Institutionalisierung, Messbarmachung, Zertifizierung und Umsetzung geformt und genährt.

### 5.3 DIE WALDBEWIRTSCHAFTUNG UND DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Diskurs der nachhaltigen Entwicklung, der im 3. Abschnitt der vorliegenden Arbeit vorgestellt wurde, steht in enger Verbindung mit dem Policy-Narrativ der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, wie wir es nun kennengelernt haben. Während in der ersten Phase der internationalen Verhandlungen rund um den Wald das Problem der Entwaldung und der Degradation der Tropenwälder im Zentrum der globalen Aufmerksamkeit stand, wurde in der zweiten Phase des globalen Entscheidungsfindungsprozesses das Policy-Problem neu definiert. Entwaldung und Degradation stellten folglich nicht mehr nur in den Tropenwäldern ein Problem dar, sondern die Problemdefinition wurde auf *alle* Wälder ausgeweitet. Infolgedessen wurde auch die Problemlösung auf die Frage nach dem „richtigen“ Management aller Wälder ausgedehnt.

Das Policy-Narrativ erschafft durch das Zueinander-in-Beziehung-Setzen von Dokumenten und von nationalen, internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen ein Netzwerk der Bedeutungen (Gottweis, 1998: 32) des neuen *globalen* Waldes. Diese Bedeutungszuweisung erhält die Machtbeziehung im Policy-Narrativ. Damit wird gemeint, dass es beispielsweise im neuen Kontext des Narrativs der nachhaltigen Waldbewirtschaftung nicht mehr bedeutungsvoll ist, von der alleinigen Entwaldung und Degradierung des Tropenwaldes auszugehen oder Waldschutz als Problemlösung anzusehen. Die Problemdefinition hat sich verändert.

Der Nachhaltigkeitsdiskurs dient als Linse zur Betrachtung des Degradierungs- und Entwaldungsproblems. Der Nachhaltigkeitsdiskurs geht über die Frage einer nachhaltigen Nutzung, wie sie in der Forstwirtschaft verstanden wird, hinaus, weil die dauerhafte Maximierung des Ertrags bzw. das Management der Holzproduktion nur einen Teil seines Inhaltes ausmacht. Die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit fließt in den Nachhaltigkeitsdiskurs ein, indem anerkannt wird, dass der

Ressourcenverbrauch und das Management bzw. die Nutzung einer Ressource andere Ressourcen beeinträchtigen. Nachhaltige Entwicklung wird nicht mehr nur mit der Befriedigung der Bedürfnisse der momentanen und zukünftigen Bedürfnisse in Verbindung gebracht, sondern die soziale Gerechtigkeit innerhalb der Generationen selbst sowie zwischen den Ländern zur Befriedigung der Grundbedürfnisse stellen zentrale Elemente des Diskurses dar. Letztlich zeichnet dieser Diskurs Umweltschutz und wirtschaftliche Weiterentwicklung als kompatible Komponenten aus und fordert daher die Integration von Umwelt- und (wirtschaftlichen) Entwicklungsprogrammen.

Der Diskurswandel (vom begrenzten Wachstum zur nachhaltigen Entwicklung) hat die Waldpolitik nicht unberührt gelassen. Das bedeutet, dass die mit dem Diskurs verbundenen Konzepte z. B. der Nachhaltigkeit und der Definitionen so erfolgreich waren, dass sie nicht nur eine spezifische Bedeutung fixieren konnten, sondern in einem weiten Spektrum der Themen wieder auftauchen und verwendet werden. Das *Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ* schließt grundsätzlich an den Nachhaltigkeitsdiskurs an, weil auch dieser über die Frage der dauerhaften Ertragsmaximierung bei der Holzproduktion hinausgeht. Das Policy-Narrativ setzt neben der wirtschaftlichen Ertragsnachhaltigkeit auch auf soziales und umweltgerechtes Management. Dies zeigte sich sowohl in der Waldgrundsatzerklärung (United Nations, 1992b) als auch im internationalen und regionalen Walddialog (United Nations, 1997: E/CN.17/1997/12, und United Nations, 2000: E/CN.17/2000/14). Zertifizierungsmaßnahmen (z. B. FSC) und Kriterien und Indikatoren (z. B. Helsinki-Resolution H1) sind nach diesen Grundsätzen ausgerichtet, und die nationalen Waldprogramme fördern die Integration dieser Prinzipien. Das Policy-Narrativ stellt allerdings im Gegensatz zum Diskurs bislang keine Verbindung zur Frage der sozialen Gerechtigkeit innerhalb der Generationen selbst dar und folgt daher diesem nicht. Handel und Umweltschutz werden allerdings auch in diesem Policy-Narrativ als kompatible – wenn auch konfliktbehaftete – Elemente dargestellt.

Im Policy-Narrativ sind neue Prinzipien der Politikplanung auffindbar: intersektorale und übersektorale Koordination, partizipative Entscheidungsfindung und Implementierung, Integration von Politiken und Koordination dieser über verschiedene Ebenen des Regierens hinweg, wo lokale, regionale und nationale bzw. supranationale Problemlösungen anerkannt werden. Diese zeugen nicht mehr von einer Trennung des Staates von der Gesellschaft. Politische Entscheidungsfindung passiert also nicht mehr nur hierarchisch und vom Staat gelenkt, sondern partizipativer Politikplanung, Koordination und Kooperation in Netzwerken wird der Vorzug gegeben. Koordinierte und gemeinsame Aktivitäten werden als zielführend in der



Entscheidungsfindung (z. B. CPF oder Koordination mit anderen waldbezogenen Policy-Prozessen) angesehen.

Deliberative Ideen im Sinne der heterarchischen Politikplanung und Entscheidungsfindung inspirieren nicht nur den Diskurs, sondern auch das Policy-Narrativ. So wird beispielsweise der *Multi-Stakeholder-Dialog* (im internationalen und regionalen Dialog) eingeführt und abgehalten, genauso wie nicht staatliche UmweltakteurInnen (NROs) und Interessenvertretungen als legitime PartnerInnen betrachtet werden. Neben den globalen Lösungen werden nun auch regionale und lokale Lösungen als legitim im Diskurs und im Narrativ betrachtet; das heißt, dass neue Policy-Instrumente wie z. B. nationale Waldprogramme dieser Idee entspringen und mögliche Instrumente für die Umsetzung des nachhaltigen Managements der Waldressourcen darstellen. Die ehemalige Aufteilung der „Umwelt“ nach ihren Ressourcen Wasser, Luft, Wald etc. wird aufgelöst. Stattdessen spricht man von Intersektoralität und Querschnittsmaterien. Der Wald wird nicht mehr als der Betroffene der Politikplanung anderer Sektoren gesehen.

Der Diskurswandel (vom begrenzten Wachstum zur nachhaltigen Entwicklung) hat die Waldpolitik folglich nicht unberührt gelassen. Das bedeutet, dass die mit dem Diskurs verbundenen Konzepte und Definitionen, z. B. der Nachhaltigkeit, so erfolgreich waren, dass sie nicht nur eine spezifische Bedeutung fixieren konnten, sondern dieser Diskurs in einem weiten Spektrum der Themen wieder auftaucht und verwendet wird.

#### 5.4 ZUSAMMENFASSUNG : VOM TROPENWALD ZUM WALDPROBLEM

Dieser Abschnitt beschäftigte sich mit der *Neudefinierung* des „globalen“ Waldes, und damit verbunden wurde die Frage der Problemdefinierung und Problemlösung in der zweiten Phase des internationalen Waldpolitikdialogs unter die Lupe genommen. Anhand der Darstellung einer Reihe ausgewählter Ereignisse, Programme und Berichte wurde gezeigt, wie die Problemdefinition – Entwaldung und Degradierung der Tropenwälder –, die die erste Phase der internationalen Waldpolitik dominierte, auf *alle* Wälder erweitert wurde und im Zuge dessen die Problemlösung nicht die Form des Schutzes des Tropenwaldes, sondern die Form des Managements der natürlichen Ressourcen annahm.

Sowohl die Waldgrundsaterklärung als auch die Agenda 21 verhelfen dazu, den Gedanken der Nachhaltigkeit in der globalen Waldpolitik zu definieren und festzuschreiben. Diese erste Festschreibung des Nachhaltigkeitsgedankens für die Waldpolitik (im Unterschied zur Waldwirtschaft) steht in direktem Zusammenhang mit

der Schaffung von Institutionen innerhalb der Vereinten Nationen. Die globale Institutionalisierung des Waldes wird in einem zweistufigen Prozess ersichtlich. Dieser zweistufige Prozess ist sowohl institutioneller als auch inhaltlicher Natur. Institutionell hat die „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ auf drei Ebenen Eingang in die Vereinten Nationen gefunden: erstens durch die Gründung neuer Organisationen (IPF, IFF und UNFF), zweitens durch neue Organisationsformen (ITFF, CPF), indem die horizontale Koordination von bereits bestehenden Organisationen und Prozessen gefördert wurde, und drittens durch die Themenübernahme durch andere politische Prozesse mit rechtlichem Mandat (CBD).

Da die Institutionalisierung nicht nur auf globaler Ebene, sondern auch auf regionaler Ebene durch die Schaffung sichtbarer politischer Prozesse stattgefunden hat, werden globale Lösungsmöglichkeiten nicht mehr nur als einzig richtige Wege im Policy-Narrativ angenommen. Das bedeutet auch, dass die Art des Regierens nicht hierarchischen Problemlösungsansätzen folgt. Die Gründung von neuen Foren in unterschiedlichsten Kontexten, welche die horizontale Koordination von Organisationen bzw. politischen Prozessen im Rahmen der Vereinten Nationen genauso wie die Zulassung von nichtstaatlichen AkteurInnen zu Entscheidungsfindungsprozessen anstreben, bedeutet, dass heterarchische Regierungsformen, die deliberative Verhandlungen unterstützen, im Vormarsch sind; Regierungsformen, die im Diskurs der nachhaltigen Entwicklung verankert sind.

Inhaltlich gesehen wurde eine Weiterentwicklung der Waldfrage festgestellt. Diese findet sich in den Arbeitsprogrammen von IPF, IFF und UNFF wieder. Grundsätzlich wurde die globale Aufmerksamkeit weg von der Bedrohung der tropischen Wälder in den Entwicklungsländern hin zur Bedrohung aller Wälder in allen Ländern gelenkt. Diese narrative Verschiebung vom „Waldschutz“ zur „nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ als Problemlösung erlaubt es, zu glauben, dass der Konflikt, der zwischen Waldschutz und Bewirtschaftung besteht, gelöst ist. Nachhaltige Waldbewirtschaftung ist folglich das Produkt von „tacit knowledge“ (Polany, 1966).

Neben der Institutionalisierung spielt die Messbarmachung und Überprüfbarkeit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung eine wichtige Rolle. Die Bewirtschaftungsform (Management und Schutz) im regionalen Kontext hat eine entscheidende Bedeutung. Die inhaltliche Dimension bzw. Qualität der Waldbewirtschaftung (mit gemeinhin anerkannten Kriterien und mit spezifischen Indikatoren verbunden) steht hierbei im Zentrum. Im Gegensatz dazu dienen Kennzeichnungsaktivitäten der Bescheinigung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung und der Unterscheidung von unnachhaltigen Waldbewirtschaftungsformen und sind daher gleichfalls zentral für das Policy-Narrativ. Letztlich wurde in diesem Abschnitt gezeigt, dass die nationalen Waldprogramme ob ihrer Funktion der Umsetzung von globalen Anforderungen

das Policy-Narrativ dadurch speisen, dass sie die Vernetzung von Staat und Gesellschaft anerkennen, nicht staatliche AkteurInnen als legitime AkteurInnen am Entscheidungsfindungsprozess im Staat zulassen und damit gleichfalls von hierarchisch strukturierten Governance-Formen abgehen.

## 6. Abschnitt

# Der narrativen Textur des „globalen“ Waldes auf der Spur

### 6.1 EINLEITUNG

In diesem Abschnitt begeben mich auf die Spur der narrativen Textur, die die Bedeutungseinheiten der beiden waldbezogenen Policy-Narrative beinhaltet. Die in den Policy-Narrativen verwendeten Erzählungen existieren auch entkoppelt vom thematischen Bezug des Waldes selbst, und daher stellt das Aufdecken der narrativen Textur einen Teil der Dekonstruktion in der Diskursanalyse dar. Diese hilft zu verstehen, warum die globale Problemlösung in Form eines völkerrechtlichen Instruments nicht zur globalen Problemdefinition passte.

### 6.2 NARRATIVE TEXTUR – EINE DEFINITION

Neben der Frage der Funktion von Policy-Narrativen, die als Elemente der Stabilität, Ordnung und Klarheit (Gottweis, 1998) auftreten, gilt es auch der Frage der inhaltlichen Bedeutungsstruktur der Policy-Narrative auf den Grund zu gehen. Dabei wird hier nicht der Fokus auf die Struktur des Policy-Narrativs selbst gelegt, d. h. die Entzifferung dessen Beginns, Mittelteils und Endes (Kaplan, 1993), sondern die Bedeutungseinheiten des Policy-Narrativs, die hier als *narrative Textur* definiert werden, werden aufgezeigt. Durch die Aufschlüsselung der Narrative und durch die Sichtbarmachung ihrer *narrativen Textur* wird es möglich, die Form der politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen oder moralischen Bedeutungsbildung im Policy-Narrativ zu klären.

Das Policy-Feld muss also in Verbindung mit in der Gesellschaft inhärenten politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Erzählungen betrachtet werden. Ein Beispiel für eine in der Gesellschaft vorhandene politische Erzählung, die unabhängig von Policy-Narrativen besteht, stellt das Neutralitätsnarrativ dar. So bedeutet Neutralität im politischen Kontext, dass ein Staat sich im Konfliktfall unparteiisch verhält. Ein weiteres politisches Narrativ, das in der Gesellschaft vorhanden ist und das unabhängig von Policy-Narrativen auftritt, stellt das Solidaritätsnarrativ dar, das Ausdruck gegenseitiger Unterstützung und Hilfe ist.

Diese Erzählungen bzw. deren Veränderung sind verbunden mit den inhaltlichen Themen, die im Policy-Narrativ auftreten und die es kontroversiell erscheinen lassen können. Die im Policy-Narrativ verwendeten Erzählungen existieren aber auch entkoppelt vom thematischen Bezug des zu untersuchenden Objektes (hier Wald) selbst. Sie gehören beispielsweise der Logik der nationalen Politik, der internationalen Politik oder dem Rechtswesen an, oder sie sind Teil des wirtschaftlichen Denkens oder des Wissenschaftsdiskurses.

Die Aufdeckung der narrativen Textur geht auch Hand in Hand mit der Identifizierung der diskursiven Praktiken, die im Policy-Narrativ verwendet werden. Erst durch eine Entzifferung jener diskursiven Praktiken kann die Machtentfaltung im Policy-Narrativ verdeutlicht und sichtbar gemacht werden. So ist es nötig, die Erzählungen im Kontext der Policy-Narrative zu durchleuchten, um zu erfahren, wie die Bedeutungsbildung im Policy-Narrativ passiert ist. Beide oben angeführten politischen Erzählungen gewinnen beispielsweise im Kontext der österreichischen Außenpolitik („immerwährende Neutralität“) oder im Kontext der ArbeiterInnenbewegung in Polen an unterschiedlicher Bedeutung.

Die Aufdeckung der narrativen Textur stellt somit einen Teil der Dekonstruktion in der Diskursanalyse dar und hilft zu verstehen, warum und wie sich eine *Policy* verändert hat (siehe auch Pülzl, 2009).

### 6.3 DIE NARRATIVE TEXTUR DES TROPENWALDES

Das Tropenwaldnarrativ, das im 4. Abschnitt rekonstruiert wurde, stellt eine Verbindung von politischen und moralischen Erzählungen dar, die in der Gesellschaft vorhanden sind. Diese bilden die narrative Textur des Tropenwaldes. Anders ausgedrückt heißt das, dass sich die politische Erzählung in Form der Bedeutungsbildung rund um das Thema Souveränität entfaltet; die moralische Erzählung hingegen wird in der Beschreibung des Tropenwaldes und in der Frage der Definierung des Waldes als „Global Commons“ gefunden.

Durch die Aufschlüsselung der Policy-Narrative und durch die Sichtbarmachung ihrer *narrativen Textur* wird es möglich, die Form der Bedeutungsbildung im Policy-Narrativ zu erklären.

#### 6.3.1 Souveränität I

Der etymologische Ursprung des Wortes „Souveränität“ selbst wird auf das Ende des 13. Jahrhunderts zurückgeführt. Es entstammt dem französischen Wort „souver-

ain“, das mit dem mittelalterlichen lateinischen Wort „superanus“ bzw. „superus“, der Obere, gleichgesetzt wird (vgl. Beaulac, 2003: Fußnote 4). Die historische Entwicklung des Souveränitätsbegriffs steht in enger Verbindung mit der Entwicklung des/der politischen Denkens/Theorien und mit der Entwicklung des Staatensystems (Philpott, 2003: 1). Der Begriff wurde von der vertragstheoretischen Schule geprägt und ist damit zu einem prominenten Thema der politischen Theorie avanciert. Weiters steht der Begriff in enger Verbindung mit der Entwicklung eines souveränen Staatensystems infolge der Beendigung des westfälischen Krieges.

In seiner Bedeutung in der modernen Politik lässt sich das Konzept der Souveränität als „supreme authority within a territory“ (Philpott, 2003: 2) umschreiben. Dieses Konzept unterscheidet den modernen politischen Staat von den bestehenden Herrschaftsformen des Mittelalters, meint Philpott (2003: 2). Es bedeutet, dass der/die InhaberIn der Souveränität Autorität besitzt, die über die Ausübung von Zwang hinausgeht. Er/Sie kann legitim befehlen und ist gleichfalls legitimiert, Gehorsam einzufordern. Die Quelle der Legitimität beruht (Philpott, 2003: 2) auf dem natürlichen, vererbten oder internationalen Recht, dem göttlichen Mandat oder der Verfassung. Diese Quelle der Legitimität muss allerdings grundsätzlich gegenseitig als solche anerkannt werden. Folglich ist in der Gegenwart die Quelle der Souveränität im Rechtskörper zu finden (Philpott, 2003: 2). Die Autorität, die mit der Souveränität in Verbindung steht, muss aber gleichfalls die höchste Regierungsgewalt umschließen, da nur so der/die InhaberIn der Souveränität über den anderen Behörden und Autoritäten in seinem/ihrem Wirkungskreis steht (Philpott, 2003: 2).

Die Art des Autoritätsinhabers bzw. der Autoritätsinhaberin stellt eine wichtige Dimension in der Souveränitätsdefinition dar. Während Jean Bodin davon ausging, dass die Souveränität durch ein einzelnes Individuum repräsentiert werden muss, wurden von anderen TheoretikerInnen neue Felder der Souveränität verortet. Souveränität wird nach wie vor als oberste Staatsgewalt betrachtet, allerdings kamen Philpott (2003: 9) zufolge im Laufe der Zeit neue Begriffsauffassungen zutage. So wurde zum Beispiel der Wille der Kollektivität (Volk) als Ausdruck der Souveränitätsausübung (Philpott, 2003: 7) angesehen.

Bei Bodin konnte nur durch das Konzept der Souveränität, das HerrscherIn und Beherrschte in einer einzigen „body politic“ verband, politische Ordnung geschaffen werden. Hobbes zufolge konnte die souveräne Autorität nur erschaffen werden, indem ein Gesellschaftsvertrag abgeschlossen wurde, durch den alle Rechte an einen sogenannten „Leviathan“ abgetreten wurden. Durch den Abschluss dieses Gesellschaftsvertrages mit einem/einer begünstigten Dritten wechseln die Menschen von einem Naturzustand in einen Gesellschaftszustand (*body politic*). Diese/-r Dritte steht genau wie bei Bodin über dem Recht und hat folglich die absolute Souveräni-

tät über das jeweilige Territorium inne (Philpott, 2003 : 3). Im Unterschied zu Bodin, der den Souverän als an natürliches und göttliches Recht gebunden sah, wurde der Hobbes'sche Leviathan nicht durch jenes gebändigt, sondern alle Rechte gingen von ihm selbst aus.

Bodin und Hobbes gingen beide von einer absoluten Souveränität aus. Internationales Recht war in ihren Augen also unvorstellbar. Eine geteilte Souveränität war folglich nicht möglich. Die moderne Lehre widerspricht allerdings diesem Gedankengut, da die Staaten sich in einem Geflecht der internationalen Beziehungen befinden und damit gewisse Hoheitsrechte abgetreten haben.

Wie oben betont wurde, steht die Souveränität in enger Verbindung mit dem Prinzip der Territorialität. Dieses Prinzip ermöglicht die Einengung einer Gemeinschaft innerhalb festgelegter Grenzen, ohne dass dieses mit dem Prinzip der Identität konform gehen muss. Die Mitglieder der Gemeinschaft werden ausschließlich durch ihre geografischen Grenzen bestimmt und fallen folglich unter die Autorität eines Inhabers/einer Inhaberin der Souveränität. Dieses Prinzip der Territorialität ist insofern wichtig, als auch die Mitgliedschaft der Staaten im internationalen Konzert (z. B. internationale Organisationen – die Vereinten Nationen) territorial (Philpott, 2003 : 2) definiert wird.

Diese oben beschriebene Form der Souveränität bezieht sich hauptsächlich auf die interne Ausformung der Souveränität, d. h. die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft wird durch die Souveränität verortet. Reinicke und Witte sehen dies so:

„Diese Dimension der Souveränität bezieht sich auf die Fähigkeit des Staates, die rechtliche Unabhängigkeit nach außen mit dem alleinigen Recht, jegliche Aktivitäten in einem abgegrenzten Territorium zu bestimmen, zu ergänzen“ (Reinicke/Witte, 1999: 9).

Souveränität besitzt allerdings auch eine externe oder äußere Dimension. Diese ist idealtypisch im Sinne Bodins durch die rechtliche Unabhängigkeit des Staates nach außen gekennzeichnet. Diese externe Souveränität bedarf der Anerkennung und Nichteinmischung in interne Angelegenheiten durch andere Staaten. Völkerrechtliche und machtpolitische Grenzen werden dem nationalstaatlich strukturierten internationalen System dahin gehend gesetzt, als die Souveränität von Nationalstaaten mit der der anderen, als gleichwertig anzusehenden Nationalstaaten in Konkurrenz steht (Seidelmann, 2000 : 392).

Die Charta der Vereinten Nationen betont diese externe Dimension der Souveränität, indem sie klar die prinzipielle Nichteinmischung der Nationalstaaten in

interne Angelegenheiten anderer Staaten festschreibt. Die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit werden durch sie unterstrichen (United Nations, 2005).

Was bedeutet dies nun für die erste Phase der internationalen Waldpolitik?

Die Bedeutung ist vor allem im äußeren Souveränitätsprinzip zu finden. Die *interne* Ausformung der Souveränität wurde in der internationalen Waldpolitik in der ersten Verhandlungsphase bzw. durch die Entstehung des globalen Tropenwaldnarrativs selbst nicht berührt. Die externe Souveränität hingegen stand im Mittelpunkt der Problemdefinition des Policy-Narrativs.

In Stockholm ging man noch von der absoluten Undurchlässigkeit der Souveränität der nationalstaatlichen Grenzen im Hinblick auf die Nutzung deren natürlicher Ressourcen aus:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction” (UNEP, 2001: Principle 21).

Nationalstaaten sind im Rahmen ihrer Politik für ihre eigenen natürlichen Ressourcen zuständig. Die Verwendung der natürlichen Ressourcen wird stark mit dem territorialen Prinzip verbunden, d. h. Staaten haben grundsätzlich die absolute Souveränität über ihre natürlichen Ressourcen inne, solange sie dafür sorgen, dass die Umwelt anderer Nationalstaaten nicht verschmutzt wird. Implizit wird der Umgang mit Umweltverschmutzung als Problem besprochen, das sich durch adäquate nationalstaatliche Politik in den Griff bekommen lässt oder besser gesagt unter Kontrolle halten lässt.

Souveränität wird also als Form von „Kontrolle“ über die natürlichen Ressourcen des Nationalstaats verstanden. Souveränität wird nicht als Form der „Verantwortung“ (Debiel, 2004) für die natürlichen Ressourcen interpretiert. Eine klare Demarkationslinie zwischen nationalen, d. h. staatlichen Grenzen wird gezogen. Diese Grenzen orientieren sich nicht an den Ökosystemen selbst.

Das *äußere* Souveränitätsprinzip wird in der ersten Phase der Verhandlungen um eine internationale Waldkonvention zum zentralen Streitpunkt zwischen den Parteien:

“UNCED – national sovereignty was the big issue” (Interview, Int. 8, 2000).



Die Waldkonventionsfrage als Form der Kontrolle über die natürlichen Ressourcen des Tropenwaldes, nämlich dessen Schutz, wurde als Eingriff in die Souveränität der Staaten begriffen:

“... the dividing line at UNCED was very much as sort of North-South divide with particularly the tropical countries feeling that they were being sounded up. Everybody was concerned about tropical deforestation. To the point weight became to them a question of sovereignty” (Interview, Int. 1, 2000).

Und:

“You know those forests are our forests, I mean, it is fair enough that you are concerned with tropical deforestation and so on, but that doesn't mean that you could come in and legislate what we are going to do with our natural resources; we are sovereign countries and by the way we want to point out that you did the same 2000 years ago in most industrialised countries and that the boreal forests are also in danger and that the temperate forests have also been completely sort of converted into almost 'man-made' forest all of them. So you know, fair enough, we need to be concerned about tropical deforestation, but not to the degree where you in the North are going to legislate, what we are going to do with our forests, so they said” (Interview, Int. 1, 2000).

Anders ausgedrückt:

“Not the forestry issue, but the North-South relation was important, meaning sovereignty” (Interview, Int. 5, 2000).

Die Diskussion über eine Waldkonvention in Verbindung mit dem Verlangen nach dem Schutz des Tropenwaldes (nicht aller Wälder) wurde also klar als Frage der „äußeren“ Souveränität definiert. Dies zeigt sich auch in den offensichtlich negativen Reaktionen der malaysischen Chefverhandlerin Madame Ting:

“We cannot allow forests to be taken up in global forums” (New York Times, 12. 6. 2000: 49).

Die Abschlussdokumente der Rio-Konferenz stehen ebenfalls in Verbindung mit dem Souveränitätsprinzip. Die Rio-Deklaration wiederholt das Prinzip der nationalen Souveränität über die natürlichen Ressourcen, wie es in Stockholm definiert wurde, wortwörtlich. Im Unterschied zum bereits in der Stockholm-Deklaration

festgeschriebenen 21. Prinzip wird in der Rio-Deklaration das *Recht auf Entwicklung* aufgenommen:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental **and developmental policies**, and have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction” (United Nations, 1992c: Principle 2, hervorgehobener Text HP).

Damit wird hervorgehoben, dass die eigene Umweltpolitik und die nationalstaatliche Entwicklung (auch als Wirtschaftsentwicklung zu definieren) über dem Schutz der Umwelt stehen (Pallemaerts, 1994). Die eigene Politik darf allerdings nicht die Umwelt anderer Staaten gefährden.

Die Praktik des Nichteinmischens in interne Angelegenheiten wird somit zu einer Praktik der Machtausübung im Kontext der globalen Waldpolitik. Eine global gültige Waldkonvention wurde als Einmischung in die Souveränitätsrechte der Tropenländer verstanden und damit als inakzeptable Policy-Lösung abgelehnt.

Zusammengefasst heißt das, dass die Bedeutungsbildung im Tropenwaldnarrativ im Rahmen der Frage nach der äußeren Dimension der Souveränität und der Praktik der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten des Nationalstaates steht und die globale Problemdefinition (Tropenwaldschutz) sich nicht mit der globalen Problemlösung (völkerrechtliches Instrument) in Einklang zeigt.

Die Frage der Souveränität wird gleichfalls mit der Definierung des Waldes als „Global Commons“ verbunden.

### 6.3.2 Wald als „Global Commons“

Die Bedeutung des „Global Commons“ steht in enger Beziehung zur wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der *öffentlichen Güter* (Petersen, 1993). Öffentliche Güter werden grundsätzlich folgendermaßen von privaten Gütern abgegrenzt (Petersen, 1993: 140f.): Sie erzeugen hohe positive Effekte bei den KonsumentInnen der Güter und erhöhen damit gleichzeitig den allgemeinen Nutzen. Folglich wird kein/-e KonsumentIn von diesem Nutzen ausgeschlossen. Weiters zeichnen sich diese Güter dadurch aus, dass es idealtypisch zu keiner Rivalität beim eigentlichen Konsum des Gutes kommt. Das bedeutet, dass niemand vom Konsum ausgeschlossen wird.

Das private Angebot öffentlicher Güter ist nicht möglich, da die Gefahr besteht, dass der Markt diese nicht in ausreichender Form produziert. Das Versagen des

Marktes bei der Produktion von Gemeinschaftsgütern wird damit als politische Legitimation für deren staatliche Bereitstellung verwendet (Samuelson, 1954; Holzinger, 2003: 2). Die erfolgreiche Bereitstellung der öffentlichen Güter durch den Staat wird allerdings auch eingeschränkt:

1. Bürger tendieren grundsätzlich nicht dazu, ihre wahren Präferenzen offenzulegen, um nicht zur Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter herangezogen zu werden. Sie hoffen aber doch, dass andere (z. B. der Staat) für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes sorgen. Dieses Phänomen wird als „free rider“- oder auch „Trittbrettfahrer-Verhalten“ (Petersen, 1993: 142) bezeichnet. Das Informationsdefizit des Staates führt dazu, dass nur schwerlich Aussagen darüber getroffen werden können, ob die staatliche Bereitstellung nun tatsächlich zu besseren Ergebnissen führt (Holzinger, 2003: 2).
2. Es ist dem Staat unmöglich, Gemeinschaftsgüter anzubieten, wenn diese Güter nicht an das eigene Territorium gebunden sind, sondern sich im Besitz mehrerer Staaten befinden und daher nur durch internationale Verträge bereitgestellt werden können (Holzinger, 2003: 3).

„Commons“ oder auch zu Deutsch „Allmende“ entstammt aus dem Mittelhochdeutschen und bedeutet „was allen gemein ist“. Es wird als im gemeinsamen Eigentum der Dorfgesellschaft befindliches Gut gedeutet. Die Dorfmitglieder haben alle das gleiche Recht der Nutzung dieses Allgemeingutes inne, das ein unbewegliches Gut (wie Wald, Gewässer oder Wiese) darstellt. Hardin (1968), den ich schon im 2. Abschnitt der vorliegenden Arbeit angesprochen habe, schreibt über die Tragödie der Allmende, die als Metapher für die Übernutzung bzw. Degradierung natürlicher Ressourcen gesehen wird. Hardin (1968) betont, dass ohne das Vorhandensein einer übergeordneten Instanz, die den freien Zugang zu den öffentlichen Gütern (in seinem Sinne die Weide) regelt, das Zusammenbrechen der Allmende vorhersehbar ist. Hier steht die allgemeine Nutzung eines Gutes, das allen zur Verfügung steht, im Vordergrund des Interesses. Vom Konsum des Gutes wird niemand ausgeschlossen.

Der Terminus „Global Commons“ gibt Auskunft über die territoriale Verfügbarkeit bzw. Begrenztheit eines öffentlich zugänglichen Gutes. Eng daran gebunden sind die Besitzrechte an den Ressourcen selbst. Die Bereitstellung von sauberer Luft ist beispielsweise nicht an nationale Besitzrechte gebunden, da diese nicht mit lokalen oder nationalen Besitzrechten behaftet ist und dadurch tatsächlich globale, d. h. transnationale, Eigenschaften aufweist. Im Unterschied dazu sind Waldressourcen nicht überall verfügbar, da es Länder mit einer geringen Bewaldungsrate, z. B. Marokko, Libyen, Namibia, Botswana etc., gibt. Aus diesem Grund wird in der Litera-

tur (z. B. McKean 1996) zur Theorie der öffentlichen Güter zwischen den Begriffen „common-pool good“ und „pure public goods“ unterschieden (siehe Abbildung 27).

Konsumrivalität	Ausschließbarkeit		
		Ja	Nein
Ja		Private goods	Common-pool goods
Nein		Club or toll goods	Pure public goods

Abbildung 27: Einteilung von öffentlichen und privaten Gütern; Quelle: McKean 1996 (leicht verändert)

Weiters befinden sich Waldressourcen (zumeist) in öffentlichem oder privatem Eigentum und stellen daher auch aus diesem Grund kein globales Gut dar. Verfügungsrechte sind an die Besitzrechte angebunden. Daraus folgt, dass die Verfügungsrechte grundsätzlich von globalen Funktionen, die natürliche Ressourcen übernehmen, zu trennen sind. Der Wald übernimmt beispielsweise global wirkende Funktionen wie etwa Klimaschutz, Wasserschutz, Biodiversitätsschutz (Hönerbach, 1996: 87). Diese Funktionen sind nicht an seine Besitzstruktur gebunden.

Im Kontext der internationalen Beziehungen sind nicht die Eigenschaften der Ressourcen selbst zentral, d. h. ob sie nun tatsächlich international verfügbar sind, sondern vielmehr steht die Art der Verfügungsrechte über die Ressourcen im Vordergrund des allgemeinen Interesses. Die Verfügungsrechte über die Ressourcen folgen sozial anerkannten Regeln (Hönerbach, 1996: 84), die zumeist gesetzlich verankert sind. Ob nun ein Gut tatsächlich als „globales Gut“ eingeschätzt wird, hängt also nicht grundsätzlich von seiner „globalen“ Verfügbarkeit bzw. Begrenztheit, d. h. von seinem tatsächlichen Vorkommen ab. Die internationale Staatengemeinschaft kann sich durchaus auch auf international anerkannte Regeln für Güter einigen, die nicht überall verfügbar sind, von denen aber angenommen wird, dass sie allen zur Verfügung stehen sollen. So wurde z. B. *Biodiversität* als globales öffentliches Gut betrachtet, das sich aber, im Unterschied zur Luft, sehr wohl in privatem bzw. öffentlichem Eigentum befindet. Hierbei hat man sich im Unterschied zu den Waldressourcen auf international anerkannte Regeln geeinigt, die Biodiversität damit zum globalen öffentlichen Gut machen.

Im Hinblick auf Wälder wurde die Herausforderung von einem Experten so betrachtet:

“Concerning forests we are not dealing with sort of a well defined sector, we are not talking about an environmental substance like you know cover for rights something

like the Montreal Protocol, something the world can decide now we are going to have: No this forest is about the life and well-being of people in a lot of countries and it's economically, socially, it's culturally very important. So it's not a greenhouse gas that you can sort of decide to reduce, no we are talking about a livelihoods of people and culture of nations and their economic life and their economic sector. And the sector which has connections with agriculture, with environment, with indigenous people and so on. So to negotiate an internationally legally binding instrument on forest became and is a much bigger challenge, I think, than to negotiate a convention on a transboundary air pollution or stuff like that" (Interview, Int.1, 2000).

In den Verhandlungen um eine Waldkonvention wurde der Tropenwald als „Global Commons“ definiert. So sprach die kanadische Delegation im Treffen des COFO (bei der FAO) in Rom im Jahre 1990 vom Wald als

“... precious resource for humanity” (Canadian Delegation, COFO 10<sup>th</sup>, 1990).

Entwicklungsländer dagegen mokierten sich darüber, dass nur Tropenwälder angesprochen wurden:

“It [...] deals extensively with the causes and environmental consequences of deforestation in the tropics. [...] it pays little attention to the serious problems of deforestation and forest degradation in the developed countries” (Brazilian Delegation, COFO 10<sup>th</sup>, 1990).

In der dritten Vorbereitungssitzung für die UNCED (1991) erklärte die Gruppe der G77 (Ghana) in den Verhandlungen sehr deutlich, dass Wälder nicht als „Global Commons“ einzuschätzen sind, wie dies von Industriestaaten vertreten wurde, und weiters unter dem Begriff „Wälder“ mehr als nur Tropenwälder verstanden werden muss. In ihren Worten bedeutete dies:

“... in the face of the talk in developed countries circles that emphasizes forests as a global public good. Of course, in this context they understand ‘forests’ to mean tropical forests. This is interesting because the same people could find reason for not accepting the general view that the high seas beyond national jurisdiction and the exclusive economic zones constitute a common heritage of mankind. The high seas, they argue further, must not be subject to international regulation with regard to exploitation of the mineral resources, etc. For these reasons, some have till today not signed or ratified the Law of the Sea Convention. When we hear the same countries

call for a convention on forests, we find the inconsistency rather baffling” (Group of G77, 1991b).

Vergleicht man dies mit den zuvor dargestellten Ausführungen, wird ersichtlich, dass sich die Definition des Tropenwaldes als „globales öffentliches Gut“ auf die Verfügbarkeit des Waldes und weniger auf dessen (globale) Funktionen bezieht. Damit wird gemeint, dass niemand vom Nutzen oder vom Konsum dieses Gutes (Tropenwald) ausgeschlossen werden soll. Das widerstrebte Entwicklungsländern, in denen sich der Tropenwald befindet.

Im Gegenzug zu nördlichen Industriestaaten definierte die Gruppe der G77 Wälder folgendermaßen:

“... include areas under permanent vegetative cover, ecosystems and human settlements and the States have the inalienable right to utilize, manage and develop them in accordance with their development needs and national policies and legislation including the need to convert some of these areas for other uses in their overall socio-economic development based on rational land-use policies” (Group of G77, 1991).

Deutschland konnte sich gemeinsam mit Kanada den Vorstellungen der Entwicklungsstaaten nicht anschließen und sah das Management, den Schutz und die Entwicklung als gemeinsame Aufgabe der Menschheit. Damit werden nationalstaatliche Grenzen überschritten und globale Aktivitäten gefordert.

“The global situation of our forests today has reached a critical stage. The forests are among the ecosystems of the earth which are mostly victims of the development of human societies. [...] Management, conservation and development of forests are the common concern of mankind [...]” (Germany, 1991).

“*Responsibility*. State recognize that the conservation and sustainable development of forests worldwide is a common concern of the community of nations which entails corresponding national responsibilities” (Canadian Delegation, 1991).

Die japanische Delegation machte als Antwort darauf klar, dass Wälder globale Einheiten bilden, diese sich aber im nationalstaatlichen Territorium befinden.

“All the forests are environmental treasure of the entire world, but they are at the same time or even before that, valuable natural resources of the sovereign countries in which these forests are located” (Japan, 1991: Basic Principle 2).

So konnte in der ersten Phase der internationalen Waldpolitik keine Waldkonvention verabschiedet werden, da die Definition des Waldes als „Global Commons“ weniger an dessen globale Funktionen gebunden war, sondern mehr an die tatsächlichen Verfügungsrechte und damit natürlich in enger Verbindung zu den Praktiken der Souveränität (wie weiter oben bereits beschrieben wurde) steht.

Thang (2003) erklärt den Konflikt der Entwicklungsländer und der nördlichen Industriestaaten in der Rio-Konferenz so:

“Among the most significant difference that existed between the developing and developed countries was the assertion by developing countries on their sovereign and inalienable rights to manage and utilize their forest resources within their national environmental and development objectives and frameworks, while the developed countries perceived forests as a ‘global common’ or the ‘common heritage of mankind’ and attempted to link sovereignty with good forest stewardship. The developing countries also viewed deforestation and forest degradation were caused by factors external to the forestry sector, namely, poverty, demographic pressure, external indebtedness and the phenomenon of the net transfer of resources from developing countries to developed countries” (Thang, 2003 : 4).

Die Produktion von öffentlichen Gütern stellt im Sinne der Theorie des öffentlichen Gutes eine Hauptfunktion des Staates dar und ist somit ein Ausdruck eines elitären, hierarchisch strukturierten Problemlösungsansatzes. Die versuchte Problemdefinition des Waldes als „Global Commons“, die durch die nördlichen Industriestaaten vorangetrieben wurde, wird folglich als Form der Machtausübung im Foucault’schen Sinne interpretiert. Die Praktik der Definition des Waldes stellt einen Ausdruck der Macht dar, die an die Problemlösung – den „Schutz des Tropenwaldes“ – gebunden ist. Die Definition des Politikproblems stellt eine Form der Kontrolle und damit Machtausübung dar.

Im vorliegenden Fall war die Problemdefinition allerdings nicht erfolgreich, weil man sich auf keine Waldkonvention geeinigt hat. „Wald“ (d. h. eigentlich Tropenwald) als „Global Commons“ zu verstehen und damit einhergehend den Schutz der Tropenwälder zu verlangen, mündete in eine Spaltung der internationalen Gemeinschaft entlang der Nord-Süd-Linie und verhinderte folglich die Verabschiedung eines globalen Instruments. Anders ausgedrückt heißt das:

“Forestry became the ham between the north-south sandwich” (Interview, Int. 6, 2000).

## 6.4 NARRATIVE TEXTUR DER NACHHALTIGEN WALDBEWIRTSCHAFTUNG

Die Basis des Policy-Narrativs der nachhaltigen Waldbewirtschaftung ist in den politischen und wissenschaftlich-technischen Erzählungen zu finden. Gemeinsam bilden sie die narrative Textur des in der zweiten Phase globaler Waldpolitik *neu definierten* Waldes. Anders ausgedrückt heißt das, dass sich die politische Erzählung in Form der Bedeutungsbildung im Policy-Narrativ wiederum rund um das Thema Souveränität entfaltet; die wissenschaftlich-technische Erzählung hingegen stützt sich auf die Erzeugung von Fakten, Kriterien und Indikatoren.

Durch die Aufschlüsselung des Policy-Narrativs „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ und durch die Sichtbarmachung seiner *narrativen Textur* ist es möglich, die Form der Bedeutungsbildung im Narrativ selbst zu erklären.

### 6.4.1 Souveränität II und die Praktiken der Vereinten Nationen

Obwohl in Rio das (*juristische*) Prinzip der nationalen Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen bekräftigt wurde, darf nicht übersehen werden, welchen Einfluss neue wissenschaftliche Erkenntnisse auf die Politikgestaltung nahmen. So wurden zwei Konventionen (CBD, FCCC) verabschiedet (Pülzl/Rametsteiner/Tarasofsky, 2004: 11), die sich beide auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützten. Caldwell (1996) spricht davon, dass die wissenschaftliche Dokumentation der Einflüsse auf die Umwelt wesentlich dazu beigetragen hat, das Souveränitätsprinzip nicht mehr nur als Prinzip der „Kontrolle“ über die eigenen natürlichen Ressourcen zu interpretieren, sondern dieses als Prinzip der „Verantwortung“ für die natürlichen Ressourcen zu verstehen. In seinen Worten heißt das:

“The principle of international law that a nation should not use its territory to harm its neighbours has increased in relevance as science has documented the migration of pollutants throughout the biosphere, the effects of massive deforestation, and the consequences of desertification. The principle of sovereignty 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 lives and well-being of people affected by the action or inaction of governments” (Caldwell, 1996: 117).

Verantwortung zu übernehmen spielt im Rahmen der Rio-Deklaration eine wichtige Rolle. Es darf daher nicht unerwähnt bleiben, dass das Prinzip der Souveränität in



der Rio-Deklaration (Prinzip 7) im Lichte der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ betrachtet wurde.

“States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command” (United Nations, 1992c).

Die gemeinsamen Verantwortlichkeiten für den Schutz der Umwelt werden den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten bei der globalen Degradierung gegenübergestellt (Matsui, 2002: 153f.). Grundsätzlich greift dies auf die Idee des „gemeinsamen Erbgutes der Menschheit“<sup>101</sup> zurück und verbindet diese mit dem im internationalen Recht verwendeten *Prinzip der Gleichheit*. Das bedeutet, dass Unterschiede getroffen werden, und zwar in der Art, wie Entwicklungsstaaten und entwickelte Staaten zur globalen Umweltverschmutzung beitragen sollen, wie auch in der Frage, welche wirtschaftlichen und technologischen Möglichkeiten ihnen offenstehen, um diese zu stoppen. Grundsätzlich wird zwischen den gemeinsamen Verantwortlichkeiten, die das Objekt des „gemeinsamen“ rechtlichen Interesses darstellen, und den „unterschiedlichen“ Verantwortlichkeiten, die zu ungleichen Umweltstandards führen, genauer unterschieden (Centre for International Sustainable Development Law, 2002: 1).

Das Prinzip selbst wurde in andere Konventionen und multilaterale Verträge (wie z. B. UNFCCC 1992, CBD 1992, London-Konvention 1972, Barcelona-Konvention 1976 etc.) aufgenommen (Centre for International Sustainable Development Law, 2002: 3). So taucht es beispielsweise im Rahmen der CBD und der UNFCCC in folgender Weise auf:

“... conservation of biological diversity is a common concern of humankind” (CBD, 1992).

“... change in the Earth’s climate and its adverse effects are a common concern of humankind” (UNFCCC, 1992).

---

101 Engl. „common heritage“.

Dadurch werden nationalstaatliche Probleme für den globalen Kontext verstärkt relevant, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Dies bedeutet aber auch, dass die nationale Souveränität an das globale Interesse gebunden wird (vgl. Scholz, 2004: 7) und Staaten dadurch in ihrer Souveränität eingeschränkt werden.

Die Agenda 21, ein *Policy-Blueprint* für die Umwelt (Caldwell, 1996), verweist darauf, dass „auf der entsprechenden Ebene“ Maßnahmen für das Management der Wälder zu ergreifen sind. Das *politische* Souveränitätsprinzip (Brown, 1997: 125f.) der Nationalstaaten wird folglich in gewisser Weise durchlässig. Unter einem politischen Souveränitätsprinzip wird im Unterschied zu einem juristischen Konzept Folgendes verstanden:

“Sovereignty is both a juridical and a political concept. On the one hand, to say of a state that it is sovereign is to make a judgement about its legal position in the world. [...] On the other hand, to say that a state is sovereign generally implies that it possesses certain sorts of capacities [...] On the one hand we have sovereignty as a status which states either possess or do not possess and on the other hand we have sovereignty as a bundle of powers and capacities which can grow larger or smaller” (Brown, 1997: 125f.).

Das bedeutet, dass Maßnahmen nicht mehr nur auf globaler Ebene zulässig sind, sondern regionale, nationale und lokale Maßnahmen gefordert werden und als solche legitime Problemlösungen für das Problem der Entwaldung und Degradierung darstellen. Die nationalen Waldprogramme, die im vorherigen, 5. Abschnitt angesprochen wurden, werden als solche betrachtet. Sie wurden als Programmidee zur Umsetzung globaler Anforderungen auf anderen Regierungsebenen eingeführt. Der Ort der Problemlösung verlagert sich also in den regionalen, nationalen oder lokalen Bereich in Kooperation mit korporativen AkteurInnen, die folglich als legitime PartnerInnen im Umsetzungsprozess wie auch im Entscheidungsfindungsprozess betrachtet werden. Nationale Waldprogramme sollen partizipativ gestaltet sein.

Dies führt zur Veränderung der internen Souveränität, d. h. die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft wandelt sich durch die Einbeziehung sogenannter privater AkteurInnen in den Politikprozess. In den Worten Reineckes bedeutet dies:

„Die interne Souveränität eines Staates, also nach Max Weber die Fähigkeit als Souveränität nach innen alle politischen, sozialen und vor allem auch ökonomischen Probleme regeln zu können, steht damit zur Disposition“ (Reinecke, 1999: 9).

Gleichzeitig wurde auch der äußere Souveränitätsanspruch der Staaten durch internationale Praktiken weiterentwickelt und verändert (Seidelmann, 2000: 393). Ob-

wohl durch die Charta der Vereinten Nationen (United Nations, 2005) die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Staaten unterstrichen wird und Staaten bzw. internationale Organisationen prinzipiell dazu angehalten sind, nach dem Prinzip der Nichteinmischung nicht in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates einzugreifen, kam es *de facto* nach Beendigung des Ost-West-Konfliktes zu einer veränderten militärischen Interventionspraxis (z. B. Irak, Somalia, Kosovo) und damit auch zu einer beginnenden Infragestellung der Souveränität von Einzelstaaten (Debiel, 2004: 63). Das politische Narrativ der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten eines Nationalstaates wurde durch die Praktik der (militärischen) Intervention der Vereinten Nationen verändert.

Grundsätzlich unterscheidet Debiel (2004: 64ff.) drei Arten der Relativierung des Souveränitätsprinzips:

- a) geteilte Souveränitäten – damit wird die freiwillige Einbindung von Staaten gemeint;
- b) begrenzte Souveränitäten – transnationale Aktivitäten schränken die Souveränitäten der Staaten ein;
- c) dynamische Souveränitäten – manche Tatbestände wie etwa die permanente Verletzung der Menschenrechte tragen zu einer Neuinterpretation der Souveränität bei.

Während im ersten Fall beispielsweise die europäischen Integrationsbestrebungen im Rahmen der Europäischen Union genannt werden können, diese aber weniger die Politik der natürlichen Ressourcen betreffen, kann im zweiten Fall festgehalten werden, dass die Politik der natürlichen Ressourcen im Rahmen der Vereinten Nationen zur Neuinterpretation durch die Verabschiedung neuer internationaler Konventionen (siehe z. B. CBD) beigetragen hat. Die im dritten Fall angesprochenen globalen Schutzbedürfnisse (Debiel, 2004: 66), die die Form des Schutzes der Menschenrechte wie auch des Individuums schlechthin meinen, betreffen die Politik der natürlichen Ressourcen bis dato nicht, weil es bisher keine derartigen Praktiken gibt, die die Einschränkung nationaler Souveränität durch die (beispielsweise) militärische Intervention aufgrund der Verletzung des Umweltschutzes zufolge hatten.

Was bedeutet das für die zweite Phase internationaler Waldpolitik?

Mit Bezug auf die interne Souveränität der Staaten werden veränderte Politikformulierungs- und Politikimplementierungspraktiken ersichtlich. Staaten beginnen nationale Waldprogramme zu erstellen, die (auch) dazu dienen, globale Anforderungen zu erfüllen. Diese Waldprogramme sind nicht durch ein völkerrechtlich legitimes

Instrument vorgeschrieben worden. Staaten unterstreichen plötzlich, dass sie solche Programme entwickeln:

“Five Years ago (1995, Anm. HP) developed countries, the EU said: nfp (national forest programmes, Anm. HP) is something that developed countries ought to do, we have already plans, procedures, but at the meeting two weeks ago, European countries were reporting that they had developed national forest programmes. [...] The joint session (European Forestry Commission) and the Economic Commission for Europe (Timber Committee) stressed the importance of implementation of National Forest Programmes and support to sustainable forest management” (Interview, Int. 17, 2000).

Staaten, die dezidiert gegen ein völkerrechtlich verbindliches Instrument eintreten, treten nun ebenfalls mit eigenen Waldprogrammen in Erscheinung und berichten über neue Wege in ihrer Waldpolitik:

“In addition to the traditional management model based exclusively on the command and control mechanisms of the state, the new institutional mission of the Ministry of Environment embodied the concept of sustainable development, particularly with respect to policies on conservation and use of forest resources” (Brasilien, Ministry of Environment, 2001: 11).

Bzw.:

“With the new legal text transformed into a Provisional Act (legally binding), the Federal Government begins to consider the Brazilian Amazon to be a territory clearly intended for forest activities, in which the forest management and agro-silviculture activities should have priority, as opposed to the classic model based on deforestation” (Brasilien, Ministry of Environment 2001: 12).

Die Einbindung von nichtstaatlichen AkteurInnen in den Verhandlungsprozess wird wiederum von (ehemaligen) GegnerInnen einer Konvention gefordert:

“Indonesia called for a participatory approach in implementing SFM (sustainable forest management Anm. HP), with the involvement of indigenous people at all levels, and said traditional forest-related knowledge is important in elaborating a common understanding of SFM” (Earth Negotiations Bulletin, 2001: 2).

Die Praktik der Annerkennung von nicht staatlichen AkteurInnen als legitime VerhandlungspartnerInnen zur Umsetzung globaler Aktivitäten auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene führt zu einer veränderten Praktik der Machtausübung in der nationalen Waldpolitik, da sie den innerstaatlichen Willensbildungsprozess nicht unberührt lässt. Außerdem wird eine global gültige Waldkonvention nicht mehr zwingend als Lösung für das Management der natürlichen Ressourcen betrachtet, sondern die Umsetzung globaler Aktivitäten in nationalen und lokalen Kontexten wird forciert. Das erklärt auch, warum manche Staaten, die ehemals als vehemente Befürworter einer Konvention auftraten, dem gegenüber negativ eingestellt sind. So stellen sich beispielsweise die USA gegen eine Konvention bzw. gegen nationale Waldprogramme, weil sie befürchten, dass globale Vereinbarungen dann national umgesetzt werden müssen:

“US was against a globally enforced convention as it would never have been possible to enact in the US. Therefore, they were also not favouring the NFPs. Other countries would not understand why they would not favour NFPs, but they were more in favour for a bottom-up approach where countries would have to look at the local practices” (Interview, Int. 8, 2000).

Die Frage der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten taucht auch im Zusammenhang mit der Konventionsfrage auf. So verlangte die Gruppe der G77/China einerseits die Aufnahme des „sovereign use of natural resources“ und gleichzeitig der „common but differentiated responsibilities“ in den Verhandlungstext im Rahmen der 5. Sitzung des UNFF (Earth Negotiation Bulletin, 2005: 6).

Mit Bezug auf die äußere Souveränität hat sich im walddpolitischen Bereich bis dato wenig verändert, weil die internationalen Praktiken der (militärischen) Einmischung in das nationalstaatliche Gefüge auf Basis der Verletzung des Managements der natürlichen Ressourcen nicht zum Einsatz kamen.

#### 6.4.2 Überwachung und Disziplinartechnologien

Monitoring wird als Überbegriff für den Akt der Beobachtung, Überwachung und Kontrolle eines Phänomens gedeutet. Der Akt der Beobachtung stellt ein empirisches Phänomen dar, das mit einer gewissen Art der Wissenserzeugung verbunden ist, die davon ausgeht, dass *objektives* Wissen durch Beobachtung erzeugt werden kann.

“[The] operation of government [...] [is] to be made possible by the accumulation and tabulation of facts about the domain to be governed” (Rose/Miller, 1991: 15).

Überwachung hingegen ist eng an die Kontrolle gebunden, da sie einerseits ermöglicht, die Entwicklung eines Phänomens zu überblicken, und andererseits mittels Kontrolle Auskunft über den Grad der Veränderung zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Zustand gibt. Insofern ist Monitoring eng an das Phänomen des „Policy-Wandels“ gebunden.

“To call for a measurement of survey of something is to take the first step in promoting change” (Stone, 1997: 168).

Monitoringsysteme gibt es viele. Sie dringen in alle politischen Bereiche ein und stellen Beziehungen zwischen dem zu regierenden Objekt und dem Einsatz von Technologien bzw. Machtpraktiken her. Im Foucault'schen Machtverständnis stellt die Macht ein Netzwerk der „micro power“ dar, die alles durchdringt und nicht von oben nach unten (hierarchisch) oder von unten nach oben (bottom-up) operiert. Macht sieht er vielmehr als produktive „Disziplinarmacht“ (Foucault, 1994 [1975]) an. Die ihr inhärenten Disziplinartechnologien und Techniken zeigen sich in der Anlage eines umfassenden Dokumentationsapparats, der die Anhäufung von individuellen Daten in systematischer Weise erlaubt (Dreyfus/Rabinow, 1994: 190) und dadurch Wissen erzeugt. Die Ansammlung von Daten ist also in Folge als Disziplinierungstechnologie zu verstehen.

Stone (1997: 163) schreibt: „one common way to define a policy problem is to measure it.“ Im vorliegenden Sinn geht es aber weniger um die Definition des Policy-Problems als um die Frage, wozu diese Messung dient. Die Art der Messung hängt vom Ziel der Messung ab. Stone verweist darauf, dass es unmöglich ist, einen Zählprozess einzuleiten, ohne vorweg Kategorisierungen vorzunehmen. Diese Kategorisierungen, so Stone (1997: 164), verlangen nach einer Grenzziehung in Form der Erstellung von Kriterien oder Regeln. Kriterien und Indikatoren werden im Lexikon so definiert:

Kriterien: „Bedingungen, anhand derer eine Entscheidung über die Beschaffenheit eines Testobjektes entschieden wird. Testobjekte können Produkte, Systeme, etc. sein“ (Quality.de, 2005).

Indikator: „Ein Indikator zeigt das Erreichen oder die Veränderung eines Zustandes an“ (Umweltdatenbank.de, 2005).

Die Formulierung von Kriterien, die als Bedingung für die Beschreibung der Beschaffenheit eines Produktes, eines Prozesses oder eines Systems dient, ist mit den Indikatoren, die Auskunft über den Grad der Veränderung eines Zustandes geben, unveränderlich verbunden. Beide verhelfen dazu, Fakten zu produzieren, die anschließend miteinander in Beziehung gesetzt oder verglichen werden. Allerdings ist

die Erstellung von Kriterien und Indikatoren unweigerlich ein sozialer Prozess, weil darüber entschieden werden muss, wie und was gezählt werden soll.

Die Zertifizierung steht mit der Erstellung von Kriterien und Indikatoren in enger Verbindung. Sie stellt eine Systemverifikation eines Qualitätsmanagementsystems (Pöchtrager, 2002: 91) dar. Qualitätsmanagementsysteme haben sich durch die Aufteilung des ökonomischen Produktionsprozesses und durch die Entwicklung des Fließbands im 20. Jahrhundert etabliert (vgl. Pöchtrager, 2002: 27). Qualitätsmanagement wird wie folgt definiert:

„Unter Qualitätsmanagement versteht man alle Aspekte im Rahmen der Unternehmensführung, die im Zusammenhang stehen mit der von der obersten Leitung formulierten grundlegenden Einstellung sowie den Entscheidungen, Zielsetzungen und Maßnahmen in Bezug auf die Erreichung und Verbesserung von Qualität. Es sind dabei viele Einflussfaktoren wie Gesetzgebung, Umwelt, Kundenzufriedenheit, Wirtschaftlichkeit etc. zu beachten“ (Kamiske und Brauer, 1993: 75f. in Pöchtrager, 2002: 19).

Die Bewertung verhilft dazu, Klassifizierungen zu erstellen oder Gruppenzuteilungen zu verorten. Infolgedessen können Standards aufgezeigt werden. Die Erstellung von Standards, anhand derer Qualität gemessen werden kann, ist ein Teil eines Qualitätsmanagementsystems. Internationale Standards überschreiten nationalstaatliche Grenzen und sind folglich vom Souveränitätsprinzip nicht betroffen. Die Zertifizierung eines Produkts oder Prozesses dient dazu, zu erfassen, ob die Erfüllung der Standards gewährleistet wird. Sie ist im Grunde genommen eine Art „Bestätigung“, die über eine erfolgreiche Erfüllung von Standards Auskunft gibt.

Diese Produktion von Fakten, d. h. quantitative und qualitative Aussagen über eine bestimmte Produkt-, Prozess- oder Systemeinheit, ist als Praktik zu verstehen. Die Grenzziehung („boundary drawing“) verhilft dazu, das zu untersuchende Phänomen in Form von Zahlen sichtbar und angreifbar zu machen. Zahlen verlieren daher ihren neutralen Status, da die Informationsgewinnung gemäß Rose und Miller (1991: 15) nicht das Ergebnis einer neutralen Erfassung darstellt.

Was bedeutet das für die zweite Phase internationaler Waldpolitik?

Fakten- und Datensammlungen über den Zustand der Wälder wurden auch schon vor Beginn der Verhandlungen über eine Waldkonvention verabschiedet. Im Zusammenhang mit Fragen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung wurden allerdings seit Beginn der 1990er-Jahre Kriterien und Indikatoren verabschiedet, die nicht nur über den Zustand der Wälder im Allgemeinen, sondern über den Zustand der „nachhaltigen“ Waldbewirtschaftung Auskunft geben sollen. Die gemeinsame Festlegung von Kriterien und Indikatoren erfolgte im Rahmen von (regionalen) ExpertInnenreffen,

an denen WissenschaftlerInnen wie auch BeamtInnen teilnahmen. Die ExpertInnen nahmen teil an der Grenzziehungsarbeit (*boundary work*), indem sie Definitionen gemeinsam ausarbeiteten, die den zu sammelnden Datensätzen zugrunde liegen. Beispielsweise wird Wald im Rahmen des paneuropäischen Prozesses so definiert:

“Land with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10 per cent and area of more than 0.5 ha. The trees should be able to reach a minimum height of 5 m at maturity in situ. May consist either with closed forest formations where trees of various storeys and undergrowth cover a high proportion of the ground; or of open forest formations with a continuous vegetation cover in which tree crown cover exceeds 10 per cent. Young natural stand and all plantations established for forestry purposes which have yet to reach a crown density of 10 per cent or tree height of 5 m are included under forests, as are areas normally forming part of the forest area which are temporarily unstocked as a result of human intervention or natural causes but which are expected to revert to forest. Includes: Forest nurseries and see orchards that constitute an integral part of the forest; forest roads, cleared tracts, firebreaks and other small open areas within the forest; forest in national parks, nature reserves and other protected areas such as those of special environmental, scientific, historical, cultural or spiritual interest; windbreaks and shelterbelts of trees with an area of more than 0.5 ha and a width of more than 20 m. Rubberwood plantations and cork oak stands are included. Excludes: Land predominantly used for agricultural practices” (MCPFE, 2003: 114).

Definitionen verhelfen dazu, Grenzen zwischen Wald und Nichtwald zu ziehen, während Kriterien und Indikatoren nachhaltige Waldbewirtschaftung von unnachhaltiger trennen. Datensammlungen machen diese in Zahlen und Figuren sichtbar.

Durch den Ruf nach der Einbeziehung von interessierten Parteien (d. h. WaldbewohnerInnen, indigenen Völkern, WaldbesitzerInnen u. a.) in den Entstehungsprozess von Kriterien und Indikatoren wird verdeutlicht, dass es sich hier um eine politische Aktivität handelt:

“Criteria and indicators should be formulated through a transparent process involving all interested parties, including forest dwellers, indigenous people and local communities, as well as forest owners and other major groups, where applicable” (UN-CSD-IPF, 1996c: 38).

Und:



“The Panel encouraged countries to proceed to prepare, through a participatory approach, national-level criteria and indicators for sustainable forest management ...” (UN-CSD-IPF, 1997: 39, Proposal for Action 115 a).

Kriterien und Indikatoren sollen Vergleichsdaten bereitstellen und der Messung von Fortschritt dienen. Damit dienen sie der Beschreibung von Wandel (Stone, 1997):

“Criteria define the essential elements of sustainable forest management, while indicators provide a basis for assessing actual forest conditions. When combined with specific national goals, criteria and indicators also provide a basis for assessing progress towards sustainable forest management” (UN-CSD-IPF, 1997: 37).

Die Erfassung, Beschreibung und Klassifizierung von „nachhaltiger“ Waldbewirtschaftung steht im Feld der Verbindung zwischen Wissen und Macht, weil das Wissen über die „nachhaltige“ Waldbewirtschaftung erst die Voraussetzung für die Ausübung der Macht erschafft und die Macht die Gewinnung von Wissen in Form der hierarchischen Überwachung ermöglicht.

Daneben wird die Verwissenschaftlichung der Bewirtschaftungspläne auf Basis der Kriterien und Indikatoren hervorgehoben:

“Criteria and indicators for sustainable forest management can play an important role in ensuring the scientific foundation for forest plans” (UN-CSD-IPF, 1996: 28).

Genauso wird betont, dass die Objektivität der vergleichbaren Daten gegeben ist: So wird beispielsweise aus der Zielbeschreibung des Berichts „The State of Europe’s Forests 2003“ Folgendes ersichtlich:

“The purpose of this report [...] is to provide the most recent, objective, quantified and comparable data about sustainable forest management in Europe. It should also provide an updated information source for decision makers and other stakeholders and should serve as a background document for new commitments” (MCPFE, 2003: 13).

Die Sammlung von objektiven Daten wird zwar als Ziel genannt, aber dies kann, wie bereits festgestellt wurde, nicht erfüllt werden, weil Datensammlungen nicht neutral sind. Sie sind Ausdruck einer Rationalisierungspraktik (Stone, 1997), weil sie als Form der hierarchischen Kontrolle, Bewertung und Überwachung über den Zustand der Wälder auftauchen und damit versuchen, Komplexität zu reduzieren.

Diese Praktik kann folglich als Disziplinierungstechnologie im Sinne Foucaults verstanden werden.

## 6.5 ZUSAMMENFASSUNG : DISKURSIVE PRAKTIKEN IM WALD

In diesem Abschnitt wurde eine dritte Lesart der Waldkonventionsfrage aufgezeigt. Es wurde die bedeutungsbildende Textur in den beiden zuvor (4. und 5. Abschnitt des vorliegenden Buches) identifizierten Policy-Narrativen (Tropenwaldnarrativ und Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ) offengelegt. Die Policy-Narrative stehen in Verbindung mit den der Gesellschaft inhärenten politischen, rechtlichen und moralischen Erzählungen, die unabhängig von diesen bestehen und die es zu identifizieren galt, um der Bedeutungsbildung (d. h. Problembeschreibung und Problemlösung) des Policy-Narrativs auf den Grund zu gehen.

Während die narrative Textur des Tropenwaldes sich in der politischen Erzählung der äußeren Dimension der Souveränität und der moralischen Erzählung rund um die Definierung des Waldes als „*Global Commons*“ äußerte, wurde die narrative Textur der nachhaltigen Waldbewirtschaftung in der inneren Dimension der Souveränität und der wissenschaftlich-technischen Erzählung im Hinblick auf die Erzeugung von Fakten gesichtet. So wurde in der Gegenüberstellung der in der Gesellschaft inhärenten Erzählungen und der walddpolitischen Verhandlungen gezeigt, dass verschiedene diskursive Praktiken die erste und zweite Phase des globalen Walddialogs dominierten.

Die Problemdefinition in der ersten Phase internationaler Waldpolitik zeigte sich im Rahmen der Frage nach der äußeren Dimension der Souveränität und der Praktik der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten des Nationalstaates. Weiters konnte in der ersten Phase der internationalen Waldpolitik keine Waldkonvention verabschiedet werden, da die Definition des Waldes als „*Global Commons*“ weniger an dessen globale Funktionen gebunden war, sondern mehr an die tatsächlichen Verfügungsrechte, und damit natürlich in enger Verbindung zu den Praktiken der Souveränität steht.

In der zweiten Verhandlungsphase führte die Praktik der Anerkennung von nicht-staatlichen AkteurInnen als legitime VerhandlungspartnerInnen für die Umsetzung globaler Aktivitäten auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene zu einer veränderten Praktik der Machtausübung in der nationalen Waldpolitik, da sie den innerstaatlichen Willensbildungsprozess nicht unberührt lässt. Außerdem wurde eine global gültige Waldkonvention nicht mehr zwingend als Lösung für das Management der natürlichen Ressourcen betrachtet, sondern die Umsetzung globaler Aktivitäten in

nationalen und lokalen Kontexten forciert. Das erklärt auch, warum manche Staaten, die ehemals als vehemente Befürworter einer Konvention auftraten, demgegenüber negativ eingestellt sind. Letztendlich stehen Disziplinierungstechnologien, die als Form der Kontrolle und Überwachung des Zustandes des Waldes auftauchen, mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung in Verbindung. Sie helfen dabei, Grenzen zwischen Wald und Nichtwald zu ziehen und nachhaltig von unnachhaltig zu trennen.

## 7. Abschnitt

# Der Wald zwischen Schutz und Management

Das vorliegende Buch hat sich auf drei unterschiedliche Arten der Klärung der Fragestellung (Warum gibt es kein internationales Waldabkommen?) angenähert. So wurde in einem ersten Schritt ein historischer Abriss über die Verhandlungen um eine international gültige Waldkonvention gegeben. Dieser beinhaltet eine deskriptive Beschreibung des Verhandlungsprozesses und kann als *Zwischenspiel* betrachtet werden. Im zweiten Schritt wurde die soziale Problemkonstruktion, auf der internationale Waldpolitik beruht, aufgezeigt. Hierbei standen die Konstruktion des Problems und die damit verbundene Problemlösung (Konvention) im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Problemdefinition und Problemlösung stehen beide in enger Verbindung zur Frage der Nichtverabschiedung eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments für Wälder. Im dritten Schritt wurde die inhaltliche Textur der mit der globalen Waldpolitik verwobenen Policy-Narrative beleuchtet sowie die bedeutungsbildenden Elemente der Narrative untersucht, um so die damit verbundenen diskursiven Praktiken aufzeigen zu können, die als wichtige Elemente der sozialen Transformation interpretiert werden (Fischer, 2003: 73). Dies sollte verstehen helfen, warum ein völkerrechtliches Instrument für Wälder nicht verabschiedet wurde.

Im Einzelnen wurde in diesem Buch Folgendes gezeigt:

Im historischen Problemabriss (3. Abschnitt) wurden in der internationalen Waldpolitik zwei Hauptphasen identifiziert. Es wurde gezeigt, wie die Frage eines völkerrechtlichen Instruments im Rahmen eines Workshops zu den Verhandlungen der Klimarahmenkonvention am G7-Gipfel 1990 in Houston und im Forstkomitee der FAO (COFO – Committee on Forestry) auf die internationale Agenda kam. Diese erste Phase internationaler Waldpolitik mündete in der Verabschiedung von rechtlich unverbindlichen Waldprinzipien und in einem eigenständigen Kapitel des Policy-Blueprints der UNCED-Konferenz, der Agenda 21 zum Thema *Wald*. Die Abhaltung von Workshops und regionalen Kriterien- und Indikatorenprozessen zwischen 1992 und 1995 trug durch vertrauensbildende Maßnahmen zur Kommunikation zwischen GegnerInnen und BefürworterInnen eines rechtlichen Instruments für Wälder bei (Interview, Int. 5, 2000). In der zweiten Phase der internationalen Waldpolitik wurden zwei zwischenstaatlich organisierte Gremien (IPF – Intergovernmental Panel on Forests und IFF – Intergovernmental Forum on Forests), die mit der Umsetzung der Waldprinzipien und des waldbezogenen Kapitels der Agenda 21

betrault wurden, gegründet. Beide hatten innerhalb ihres jeweiligen Mandats auch die Frage der Rechtsform eines waldbezogenen Instruments zu behandeln.

Während IPF mehr mit der Frage der Form des waldbezogenen Instruments beschäftigt war, wurden die Verhandlungen im Rahmen von IFF von der Frage nach dem möglichen Inhalt eines solchen Instruments bestimmt. Auch eine zwischenstaatlich organisierte Initiative von Costa Rica und Kanada in den späten 1990er-Jahren konnte nicht dazu beitragen, die inhaltlichen Divergenzen zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen eines Instruments zu überwinden. Die Einigung auf eine neue Organisationsform, das permanente Waldforum (UNFF – United Nations Forum on Forest), muss dem Verhandlungsgeschick des Kovorsitzenden und dem Willen, Waldthemen weiterhin im Rahmen der Vereinten Nationen an prominenter Stelle zu behandeln, zugutegehalten werden. Diese neue Organisation wurde der ursprünglichen *Mutterorganisation*, der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD – Commission for Sustainable Development), institutionell gleichgestellt, um somit die politische Aufmerksamkeit gleichermaßen zu erhalten bzw. dementsprechend zu erhöhen. Im Unterschied zu den Konventionen, die beispielsweise in Rio 1992 verabschiedet wurden (CBD, UNFCCC), gründet das UNFF seine Existenz zur Gänze auf der Charta der Vereinten Nationen und verfügt über kein eigenständiges völkerrechtliches Instrumentarium. Die Schaffung eines permanenten Waldforums ist trotz allem eng an die Frage eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments geknüpft, denn ohne das Zugeständnis, auch weiterhin über diese Möglichkeit der Schaffung eines solchen Instruments zu verhandeln, wäre diese Art der institutionellen Anbindung des Waldthemas im Rahmen der Vereinten Nationen auf Messers Schneide gestanden. Trotz der Einsetzung von ExpertInnengruppen, die sich u. a. auch mit Fragen eines rechtlich bzw. nicht rechtlich verbindlichen Instrumentariums beschäftigten, wurde letztlich in der 7. Sitzung des permanenten Waldforums, die im April 2007 in New York stattfand, keine Einigung für eine rechtlich verbindliche Form erzielt. Stattdessen einigte sich die Staatengemeinschaft auf die Verabschiedung eines nicht rechtlich verbindlichen Instruments für alle Typen von Wäldern.

Dieser historische Abriss zeigte, dass sich GegnerInnen und BefürworterInnen nicht auf eine Waldkonvention bzw. auf ein ähnlich rechtlich verbindliches Instrument, z. B. auf ein Protokoll, das einer bereits bestehenden Konvention zugeordnet wird, einigten. Die Frage der Instrumentenwahl und hier insbesondere die Frage nach dem Beginn der Verhandlungen eines völkerrechtlichen Instruments stehen weiterhin im Raum. Während einzelne Staaten ihre Befürworterposition weiter aufrechterhalten (Kanada, Schweiz, Europäische Union), haben andere Staaten (z. B. Amerika, Malaysia, Schweden) in der Zwischenzeit ihre Meinung bezüglich der Notwendigkeit eines rechtlichen Instrumentariums für Wälder verändert. Dieses his-

torisch konzipierte Kapitel zeigte, wie die Verhandlungen verlaufen sind, es gibt aber noch keinen Aufschluss darüber, warum Staaten plötzlich ihre Position hinsichtlich der Verabschiedung eines verbindlichen Instruments für Wälder verändert haben. Um nun das Nichtzustandekommen jenes Instruments verstehen zu können, wurde in der vorliegenden Arbeit in den darauffolgenden Abschnitten ein zweiter Weg zur Klärung der Forschungsfrage beschritten.

Die Verwendung des im 1. Abschnitt der Arbeit vorgestellten diskursanalytischen Instrumentariums, das sich an den Arbeiten von Fischer/Forester (1993), Fischer (2003), Gottweis (1998) und Hajer (1993, 1995, 1997) orientiert, erlaubte es – im Unterschied zu Interessenansätzen, die oft zur Analyse internationaler Waldpolitik verwendet werden – zu zeigen, wie die Bedeutungsbildung in der Problembeschreibung aussieht. Erst durch die Kenntnis dessen kann verstanden werden, warum es nicht zur Verabschiedung eines völkerrechtlichen Instruments für Wälder kam. Die vorliegende interpretative Diskursanalyse ging davon aus, dass ein politisches Problem nicht einfach entsteht, sondern als sozial konstruiert begriffen werden muss (vgl. Berger/Luckmann, 1980 [1969]), um als solches wahrgenommen zu werden. Der Wald wurde also nicht plötzlich als *degradiert* betrachtet oder verschwindet unerwartet, sondern erst seine soziale Konstruktion – zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Kontext – erlaubt es, zu glauben, dass der Wald beispielsweise „krank“ ist oder „verschwindet“. Fakten sind folglich nicht wertfrei, sondern sie sind ebenfalls als sozial konstruiert zu verstehen. Im Zuge dessen war es die Aufgabe der Diskursanalyse, zu zeigen, wie Objekte und Aktionen sozial bedeutungsvoll werden, d. h. wie der Wald als „Tropenwald“ und später *neu* definiert wurde. Diese Bedeutungszuweisung erfolgte im Rahmen von Erzählungen, auch Policy-Narrative genannt, die die politische Wirklichkeit abbilden und als mögliche Formen eines Diskurses auftauchen. Ob diese Erzählungen als wahr oder falsch im Zusammenhang mit dem politischen Problem begriffen werden können, hängt von den jeweils gültigen Diskursen ab, denen in diesem Fall eine entscheidende Bedeutung zukommt, da sie die Rahmenbedingungen für die Policy-Narrative erzeugen. Sie regulieren, was gesagt und was nicht gesagt werden kann; teilweise regeln sie auch, was denkbar und was nicht denkbar ist.

Folglich wurde in dieser Arbeit *nicht* analysiert, wie die AkteurInnen miteinander über die Frage des völkerrechtlichen Instruments verhandelten, sondern es wurde in dieser Arbeit mehr dem „antagonistischen Kampf“ (Laclau/Mouffe, 1985: 105) um die Bedeutungswandlung internationaler Waldpolitik (vom Schutz zum Management) Raum gegeben. Daher wurden auch nicht die Verhandlungsmacht bzw. die Interessen einzelner AkteurInnen (z. B. EU, USA, Brasilien, Schweiz, Kanada etc.) beschrieben. Vielmehr wurde beleuchtet, wie der Bedeutungswandel der Diskurse der natürlichen Ressourcen (vom begrenzten Wachstum zur nachhaltigen Entwick-

lung) die Problemgestaltung und Problemlösung internationaler Waldpolitik mitgestaltete und beeinflusste.

Die beiden Policy-Narrative, die in der vorliegenden Arbeit identifiziert wurden, sind das *Tropenwaldnarrativ* und das *Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ*. Im 4. Abschnitt wurde das argumentative Zusammenspiel von internationalen Organisationen (wie z. B. FAO, ITTO), Staaten (z. B. Österreich), NROs (z. B. FoE, WWF), der Einfluss waldbezogener Programme (TFAP) und neu gegründeter Organisationen in der ersten Phase internationaler Waldpolitik geschildert. Dieses Zusammenspiel verhalf dem Tropenwaldnarrativ in den 1980er-Jahren trotz unterschiedlicher Bedeutungszuweisungen dazu, zu einer hegemonialen Geschichte zu werden. Das Policy-Narrativ ist verknüpft mit der Problemvorstellung, dass die Waldbedeckung (*in den Tropen*) abnimmt und der Wald daher dem Phänomen der Entwaldung und Degradierung zum Opfer fällt. Die Entwaldung und Degradierung wurde nicht als örtlich begrenzt dargestellt, sondern global betrachtet auf den Tropenwald, der sich in den Entwicklungsländern befindet, bezogen. Das Policy-Narrativ erschuf durch das Zueinander-in-Beziehung-Setzen von nationalen, internationalen, staatlichen und nicht staatlichen AkteurInnen und Berichten ein Netzwerk der Bedeutungen (Gottweis, 1998: 32) des *globalen* Waldes in Form des *Tropenwaldes*. Die gesellschaftliche Sichtbarmachung des Waldes erfolgte im Zuge der politischen Bedeutungszuweisung. Der Tropenwald wurde als das von der Degradation und Entwaldung betroffene „Regierungsobjekt“ begriffen, obwohl von einer globalen Degradation und Entwaldung gesprochen wurde.

Die politische Bedeutung, die dem Policy-Narrativ zugeschrieben wird, erhält die Machtbeziehungen. Dieses hilft den AkteurInnen (z. B. den entwickelten Staaten), die Ereignisse auf eine gewisse Weise („Entwaldung passiert im Tropenwald“) zu interpretieren. Gegennarrative, die nicht von dramatischen Entwaldungserscheinungen ausgehen, wurden nicht als legitim anerkannt (so z. B. Fairhead/Leach, 1998 in Adger et al., 2000).

Die Problemlösung wurde im „Schutz des Waldes“ gesehen. Mit dem Schutz des Waldes war vor allem der Schutz des „Tropenwaldes“ – d. h. des noch vorhandenen Urwaldes – gemeint. Der Schutz des Tropenwaldes sollte mittels eines hierarchisch strukturierten und global gültigen Instruments, d. h. einer völkerrechtlich verbindlichen Waldkonvention, garantiert werden. Die Zerstörung temperierter und borealer (Ur-)Wälder fand hierbei keinen Eingang in das vorherrschende Policy-Narrativ. Folglich wurden die Staaten der nördlichen Hemisphäre als nicht von der Degradation oder Entwaldung Betroffene interpretiert.

Die Problemdefinition ging allerdings nicht konform mit der Problemlösung in Form eines global gültigen und völkerrechtlichen Instruments, da der Tropenwald

kein „globaler Wald“ ist und folglich „andere“ Wälder von der Problemdefinition ausgeschlossen wurden. So zeigte sich, dass verschiedene AkteurInnen unterschiedliche Vorstellungen über die Beschaffenheit des Policy-Problems und unterschiedliche Lösungsansätze für dieses im Auge hatten und folglich kein völkerrechtliches Instrument für Wälder verabschiedet wurde.

In der zweiten Phase globaler Waldpolitik, die im 5. Abschnitt unter die Lupe genommen wurde, rückte die Frage des Schutzes des Tropenwaldes in den Hintergrund, weil sich das damit verbundene Policy-Narrativ nicht mehr aufrechterhalten ließ. Neue Berichte über das Waldsterben in Europa, eine tiefe Legitimationskrise des hierarchisch gestalteten Tropenwaldaktionsplans der FAO und neue wissenschaftliche Erkenntnisse hatten dazu beigetragen, die Bedeutungszuweisung zu verändern.

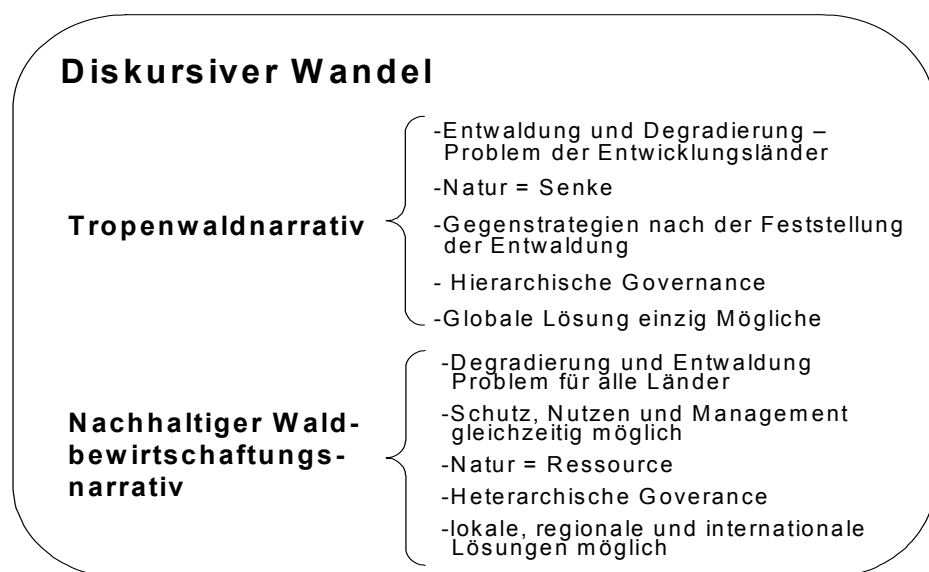
Im Unterschied zum 4. Abschnitt, in dem gezeigt wurde, dass die globale Problemlösung sich rund um den Schutzgedanken des *Tropenwaldes* entwickelte, muss dieser in der zweiten Entwicklungsphase globaler Waldpolitik dem Managementgedanken aller Wälder weichen. Das Problem der Entwaldung sollte folglich nicht mehr durch Schutz oder Kontrolle bekämpft werden, sondern das Management der natürlichen Ressourcen (d. h. des Waldes) rückt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Managementaspekte in Form der Feststellung, Beglaubigung und Umsetzung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung traten somit in den Vordergrund. Damit wird gemeint, dass es beispielsweise im neuen Kontext des Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativs nicht mehr bedeutungsvoll ist, von der alleinigen Entwaldung und Degradierung des Tropenwaldes auszugehen oder Waldschutz als Problemlösung hierfür anzusehen. Die Problemdefinition hatte sich verändert. Diese narrative Verschiebung vom „Waldschutz“ zur „nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ als Problemlösung erlaubt es, zu glauben, dass der Konflikt, der zwischen Waldschutz und Bewirtschaftung besteht, gelöst ist. Nachhaltige Waldbewirtschaftung stellt folglich ein Produkt von „tacit knowledge“ (Polany, 1966) dar.

In diesem Abschnitt wurde auch gezeigt, wie die Verabschiedung von Waldprinzipien in Rio 1992, regionale Prozesse zum Schutz der Wälder, Aktivitäten der NROs, internationale Workshops, Sitzungen im Rahmen des zwischenstaatlichen Panels bzw. Waldforums IPF und IFF, nationale Waldprogramme und waldbezogene Programme der Konvention für biologische Vielfalt zur *Neudefinition* des Waldes beitrugen. Diese Neudefinition umschloss im Unterschied zu vorher alle Waldarten. Die Definierung und Festschreibung des Nachhaltigkeitsgedankens (für die globale Waldpolitik) in der Waldgrundsatzerklärung und der Agenda 21 steht in direktem Zusammenhang mit der Schaffung von neuen Institutionen innerhalb der Vereinten Nationen. Aus der Gründung von neuen regionalen Institutionen für internationale Waldpolitik wird er-



sichtlich, dass globale Lösungsmöglichkeiten nicht mehr nur als einzig richtige Wege im Policy-Narrativ erscheinen können. Aktivitäten zur Überprüfung und Messbarmachung nachhaltiger Waldbewirtschaftung deuten in dieselbe Richtung, da sie dazu dienen sollen, nachhaltige von nicht nachhaltiger Waldbewirtschaftung zu unterscheiden. Letztlich zeigte sich, dass nationale Waldprogramme ob ihrer Funktion der Umsetzung von globalen Anforderungen das Policy-Narrativ dadurch speisen, dass sie die Vernetzung von Staat und Gesellschaft anerkennen, nicht staatliche AkteurInnen als legitime AkteurInnen zum Entscheidungsfindungsprozess im Staat zulassen und damit gleichfalls von hierarchisch strukturierten Governance-Formen abgehen.

In Abbildung 28 werden nochmals die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Policy-Narrativen, die im Rahmen internationaler Waldpolitik auftauchten, zusammengefasst:



*Abbildung 28: Diskursiver Wandel vom Tropenwald zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung*

So unterscheiden sie sich erstens durch die unterschiedliche Problembeschreibung. Während im Tropenwaldnarrativ die Entwaldung und Degradierung der Wälder als Problem der Entwicklungsländer, in denen sich der Tropenwald befindet, definiert wird und folglich nach der Feststellung der Problematik eine Gegenstrategie in der Form einer hierarchischen Problemlösung (globales Instrument) vorgeschlagen wird, wird im Nachhaltige-Waldbewirtschaftungsnarrativ die Degradierung und Entwaldung als Pro-

blem aller Wälder erkannt. Zweitens wird im Tropenwaldnarrativ die Natur als Senke verstanden, die geschützt werden muss, während im Waldbewirtschaftungsnarrativ die Natur als Ressource betrachtet wird, die es gilt zu managen. Schutz und Nutzen der Ressourcen werden hier integriert. Drittens wird im Tropenwaldnarrativ eine hierarchische Problemlösung vorgeschlagen, die in der Form eines global gültigen Instruments auftritt. Diese globale Problemlösung wird als einzig mögliche betrachtet. Im Unterschied dazu wird im Waldbewirtschaftungsnarrativ die Beteiligung von nichtstaatlichen AkteurInnen an der Problemdefinierung und Problemlösung anerkannt; folglich werden neben globalen auch regionale und lokale Lösungen möglich.

Warum es nun eigentlich zu einem diskursiven Wandel in der Waldpolitik kam, hat mit den Diskursen der natürlichen Ressourcen zu tun, die, wie bereits erwähnt wurde, die Rahmenbedingungen für die Objektgestaltung (d. h. des Waldes) vorgeben. Beide Policy-Narrative tauchen in Verbindung mit diesen Diskursen auf. Hajer zufolge (1992: 45) sind Diskurse das Resultat einer Ansammlung von sozialen Interpretationen von Vorfällen, Artefakten, Berichten, Praktiken und Sprechakten. Sie haben Einfluss auf das Realitätsverständnis der AkteurInnen und treten regulierend zu einem gewissen Zeitpunkt auf (Fischer, 2003: 75). Diskurse sind eng mit Sprache und Wissen verbunden und machen den Wald als Objekt sichtbar. Sie offerieren alternative Linsen (Litfin, 1994: 194) zur Betrachtung des Entwaldungs- und Degradierungsproblems, d. h. der Wald wird einmal im Rahmen des Diskurses der begrenzten Ressourcen und einmal im Rahmen des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung sozial bedeutungsvoll. Mithilfe dieser beiden Diskurse können Grenzen zwischen Wahrem und Falschem und zwischen Möglichem und Unmöglichem gezogen werden, da ihnen unterschiedliche Naturvorstellungen zugrunde liegen, die durch eine Reihe diskursiver Praktiken vermittelt werden. Beide Diskurse sind folglich für die Art und Weise des Verständnisses von walddpolitischen Themenstellungen – wie der Frage der Degradierung und Entwaldung – wichtig.

Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Aktivitäten, wie etwa die Publikationen von Carson (1962), Hardin (1968) und Meadows/Meadows/Randers/Behrens (1972) bzw. die Publikationen von *The Ecologist*, Goldsmith und Schumacher Anfang der 1970er-Jahre, das Abhalten von großen Konferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen, die Gründung neuer Umweltprogramme (UNEP) und außersprachliche Ereignisse – wie etwa der Ölpreisschock der 1970er-Jahre –, durch die die Gesellschaft das Phänomen der Ressourcenknappheit (Energieknappheit) verstärkt wahrzunehmen begann, haben dazu beigetragen, den diskursiven Raum, der durch die Infragestellung des Diskurses der unbegrenzten natürlichen Ressourcen frei geworden war, für eine neue Bedeutungszuweisung für die Verwendung der natürlichen Ressourcen zu nützen. Das bedeutet im Sinne Laclaus und Mouffes (1985), dass eine

Reihe von Knotenpunkten im diskursiven Feld errichtet wurde; dadurch wurde der Diskurs des begrenzten Wachstums hegemonial. Die verwendeten Definitionen und Konzepte, die dem Diskurs unterlagen, haben die Bedeutung der „knappen Ressourcen“ fixiert. Der Diskurs des begrenzten Wachstums, der die Rahmenbedingung für die Entstehung des Tropenwaldnarrativs erstellt, erkennt die Grenzen der Tragfähigkeit des Ökosystems an und verlangt nach raschen Handlungen (Schutz von [nicht] erneuerbaren natürlichen Ressourcen), um einen Kollaps dessen zu vermeiden. Limitierte Ressourcen werden als beschränkend für die wirtschaftliche Wohlfahrt und als einschränkend für das ansteigende Bevölkerungswachstum angesehen, und daher zeichnet der Diskurs starre Grenzen des Wachstums. Weiters trägt dem Diskurs zufolge die Kontrolle des Bevölkerungswachstums bzw. des Wirtschaftswachstums zum Schutz der natürlichen Ressourcen bei. Grundsätzlich stellt der Diskurs des begrenzten Wachstums einen radikalen Diskurs dar, in dem nur globale Problemlösungen, die von Eliten (Dryzek, 1997: 34) umgesetzt werden sollen, als legitim angesehen werden. Partizipative Prozesse sind nicht möglich, und gesellschaftliche Gruppen und korporative AkteurInnen werden nicht als legitime TeilnehmerInnen des Problemlösungsprozesses betrachtet. Die Bevölkerung bleibt ausgeschlossen. Diskursive Metaphern wie die „Tragödie der Allmende“ oder Bilder des „Kollapses“ kommen zum Einsatz. Der Diskurs selbst handelt mit „globalen Aggregaten“ (Dryzek, 1997) – Bevölkerung, natürliche Ressourcen – und sucht nach globalen Problemlösungsmöglichkeiten. Die erste Generation der forstlich relevanten Völkerrechtsabkommen, die im 1. Abschnitt kurz dargestellt wurden, zeugt von diesen Ideen.

Der Diskurs der begrenzten Ressourcen bezieht sich auf den Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen. In diesem Fall wird aber der Tropenwald als Primärwald verstanden, der als nicht erneuerbar oder besser als nicht wiederherstellbar gedeutet wird. Daher passt die Idee des Tropenwaldnarrativs, „den (Tropen-)Wald zu schützen“, die in der ersten Phase der globalen Waldpolitik auftaucht, mit dem Diskurs des begrenzten Wachstums zusammen.

Ein argumentatives Zusammenspiel macht die Politik der natürlichen Ressourcen sichtbar und führt Mitte der 1980er-Jahre zu einem Diskurswandel – zum Diskurs der nachhaltigen Entwicklung. Der Diskurswandel regelt, „wie“ über natürliche Ressourcen gesprochen und gedacht wird, neu – von knappen Ressourcen hin zu reichlich verfügbaren Ressourcen, die nachhaltig gemanagt werden müssen. Der Diskurswandel ist folglich keine logische Folge rationaler Konsequenz; auch erfolgt er an unterschiedlichen Orten (z. B. in der UNCED, der Generalversammlung der Vereinten Nationen) und in verschiedenen Kontexten (im Rahmen der Vereinten Nationen, in der Europäischen Union, den Nationalstaaten). Alternative Diskurse, wie etwa der ausschließende Diskurs, der Diskurs des immerwährenden

Wachstums oder der Diskurs der ökologischen Modernisierung, werden ausgegrenzt.

Im Gegensatz zum Diskurs der begrenzten Ressourcen werden im Nachhaltigkeitsdiskurs keine starren Grenzen des Wachstums anerkannt. Neben der Suche nach der Befriedigung der momentanen und zukünftigen Bedürfnisse stellt die Herstellung sozialer Gerechtigkeit innerhalb der Generationen (intragenerational) bzw. zwischen den Generationen (intergenerational) und zwischen den Staaten zur Befriedigung der Grundbedürfnisse zentrale Elemente des Diskurses dar. Die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit fließt in den Nachhaltigkeitsdiskurs ein, indem anerkannt wird, dass der Ressourcenverbrauch und das Management bzw. die Nutzung einer Ressource die Nutzung anderer Ressourcen beeinträchtigen. Letztlich zeichnet dieser Diskurs Umweltschutz und wirtschaftliche Weiterentwicklung als kompatible Komponenten aus und fordert daher die Integration von Umwelt- und Entwicklungsprogrammen. Neben globalen Problemlösungen werden auch lokale und regionale Aktivitäten möglich, um Ressourcen nachhaltig zu managen. Im Gegensatz zum Diskurs des begrenzten Wachstums, der mit dem Bild einer drohenden Apokalypse verbunden ist, ist die Nachhaltigkeit der Idee des Fortschritts (Dryzek, 1997: 132) verschrieben. Die Idee der funktionalen Differenzierung wird aufgehoben, indem Gesetze und Politikprozesse nun nicht mehr entlang der Einteilung der Umwelt entsprechend den Elementen Wasser, Luft und Erde erstellt bzw. abgehalten werden, sondern die vernetzte Denkweise immer stärker an Bedeutung gewinnt. Fragen des Energieverbrauchs, des Klimawandels, der Bedrohung bzw. des Verlustes der biologischen Vielfalt, der Schutz ganzer Ökosysteme und der Gerechtigkeit sind diskursiv miteinander verknüpft. Die zweite Generation der forstlich relevanten Völkerrechtsabkommen spiegelt die Verbindung des Schutz- und Nutzengedankens wider (z. B. CBD, UNFCCC, UNCCD).

Das *Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ*, das in der zweiten Phase der globalen Waldpolitik auftritt, steht in Verbindung zum Diskurs der nachhaltigen Entwicklung, indem es über die Frage einer nachhaltigen Nutzung, wie sie in der Forstwirtschaft verstanden wird, hinausgeht, da die dauerhafte Maximierung des Ertrags bzw. das Management der Holzproduktion nur einen Teil seines Inhaltes ausmacht. Genau wie der Diskurs setzt auch das Policy-Narrativ neben der wirtschaftlichen Ertragsnachhaltigkeit auf soziales und umweltgerechtes Management.

Diskursive Praktiken, die als wichtige Elemente der sozialen Transformation (Fischer, 2003: 39) identifiziert wurden, finden sich in den vorgestellten Umweltdiskursen wieder. Diese diskursiven Praktiken tragen einerseits zur Bedeutungsänderung durch die Fixierung von Knotenpunkten (Laclau/Mouffe, 1995) im diskursiven Feld, andererseits auch zur Wissensgenerierung in Form der Machtentfaltung bei. Das

bedeutet, dass durch diese Praktiken – die Art, wie über die natürlichen Ressourcen gesprochen und gedacht wird – Wissen produziert wird und sich in der Folge Macht entfalten kann. So wurde im Rahmen des Diskurses des begrenzten Wachstums die Beziehung zwischen Naturschutz und einem ansteigenden Wirtschaftswachstum als widersprüchlich dargestellt, während diese im Rahmen des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung als einander einschließend betrachtet werden; Naturschutz kann folglich mit einem weiter ansteigenden Wirtschaftswachstum in Einklang gebracht werden. Diskursive Praktiken, wie sie in der Art des Regierens (hierarchische oder heterarchische Governance) verankert sind, tragen auch zur Regelgestaltung in der Politik der natürlichen Ressourcen bei. Anarchische werden von hierarchischen Governance-Praktiken (z. B. Einbeziehung von nicht staatlichen AkteurInnen in den Entscheidungsfindungsprozess) abgelöst.

Die Produktion der Diskurse ist eine Form der Macht, weil Diskurse beschränkend auf die Interpretation von Policies, d. h. hier globale Waldpolitik, wirken; das bedeutet, dass die Waldpolitik nur auf eine bestimmte Weise (z. B. im Blickwinkel der Ressourcenknappheit) entwickelt und implementiert wird. Die Bedeutungsproduktion ist daher mit Macht verbunden und setzt sich in den Policy-Narrativen fort.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Zusammenwirken von Publikationen, von Berichten, das Abhalten von internationalen Konferenzen und die Neuinterpretation von nicht menschlichen Objekten und Artefakten mit der Entstehung eines Politikfeldes in Form einer Erzählung (Policy-Narrativ) verbunden ist, welche wiederum mit einer bestimmten Problemlösung verknüpft ist. Die Problemdefinition ist mit dem jeweils vorherrschenden Umweltdiskurs so verkettet, dass dem Diskurs inhärente Praktiken dort wieder aufzufinden sind. In der Abbildung 29 werden die Diskurse und Policy-Narrative nochmals gegenübergestellt.

<b>Diskurs</b>	<b>Diskurs des begrenzten Wachstums</b>	<b>Diskurs der nachhaltigen Entwicklung</b>
Idee	Schutz	Management und Schutz
Policy-Narrativ	Tropenwaldnarrativ (nur Tropenwälder)	Nachhaltiger Waldbewirtschaftungsnarrativ (alle Wälder)
Instrument	NUR rechtlich verbindliches Instrument-Nord-Süd-Gefälle	Rechtlich verbindliches Instrument oder nicht rechtlich verbindliches Instrument Kein eindeutiges Gefälle zw. Norden und Süden
Ebene	Global	Global, regional, national
AkteurInnen	Eliten	Bevölkerung wird beteiligt (partizipativ und iterativ)

*Abbildung 29: Diskurse und Policy-Narrative im Überblick*

Die Idee des Diskurses des begrenzten Wachstums, die *knappen* natürlichen Ressourcen (gemeint sind die Tropenwälder) zu schützen, liegt auch dem Tropenwaldnarrativ zugrunde. Im Gegensatz dazu werden im Rahmen des Diskurses der nachhaltigen Entwicklung das *nachhaltige* Management und der Schutz der natürlichen Ressourcen – gemeint sind alle Wälder – vorgesehen. Im Diskurs des begrenzten Wachstums führen globale Problemlösungen für den Schutz der Tropenwälder, die von Eliten vorgeschlagen werden, zu einer Nord-Süd-Spaltung. Im Unterschied dazu führt im Diskurs der nachhaltigen Entwicklung der Vorschlag eines rechtlich verbindlichen Instruments zu keiner eindeutigen Für- oder Gegen-Position der Entwicklungsstaaten bzw. der industrialisierten Staaten. Globale, regionale und nationale Problemlösungen sind möglich, die auch im Unterschied zu vorher eine Bevölkerungsbeteiligung begrüßen. Diskurse und Policy-Narrative gestalten die Problemdefinition und in weiterem Sinn die damit verbundene Problemlösung, weil die Positionierung des Unpolitischen im *politischen Wirkungsfeld* nicht nur ausschließlich durch AkteurInnen und deren institutionelle Verstricktheit erfolgt.

In einem dritten und letzten Anlauf zur Klärung der vorliegenden Forschungsfrage wurde im 6. Abschnitt die Bedeutungsbildung der identifizierten Policy-Narrative untersucht. Beide Policy-Narrative stehen in Verbindung mit den in der Gesellschaft inhärenten Erzählungen, die auch entkoppelt vom Thema *Wald* existieren. Dieser Bedeutungsbildung im Narrativ wurde in der Diskursanalyse bis dato sehr wenig Aufmerksamkeit zuteil.

So zeigte sich, dass in der ersten Phase internationaler Waldpolitik die „äußere Dimension von Souveränität“, d. h. die Praktik der Nicht-Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten und die Definierung des Waldes als „Global Commons“, die Bedeutungsbildung im Tropenwaldnarrativ übernahm. Der Terminus „Global Commons“ gibt Auskunft über die territoriale Verfügbarkeit bzw. Begrenztheit eines öffentlich zugänglichen Gutes. Eng daran gebunden sind die Besitzrechte an den Ressourcen selbst. Die Produktion von öffentlichen Gütern stellt im Sinne der Theorie des öffentlichen Gutes eine Hauptfunktion des Staates dar und ist somit ein Ausdruck eines elitären, hierarchisch strukturierten Problemlösungsansatzes. Verfügungsrechte sind aber grundsätzlich von globalen Funktionen, die natürliche Ressourcen übernehmen, zu trennen. „Wald“ (d. h. eigentlich Tropenwald) als „Global Commons“ zu verstehen und damit einhergehend den Schutz der Tropenwälder zu verlangen, mündete in eine Spaltung der internationalen Gemeinschaft entlang der Nord-Süd-Linie. Die Definierung des Waldes war an die tatsächlichen Verfügungsrechte gebunden und stand damit natürlich in enger Verbindung zu den Praktiken der Souveränität. Dies hilft zu verstehen, warum in der ersten Verhandlungsphase keine Konvention verabschiedet werden konnte.

Die Bedeutungsbildung im „Nachhaltige-Waldbewirtschaftungs-Narrativ“ lässt sich mit der Frage der „inneren Dimension der Souveränität“ und der wissenschaftlich-technischen Erzählung erklären. Die innere Souveränität der Staaten wird eingeschränkt, weil das globale Interesse an die nationale Souveränität gebunden wird (vgl. Scholz, 2004: 7). Der Ort der Problemlösung verlagert sich also in den regionalen, nationalen oder lokalen Bereich in Kooperation mit korporativen AkteurInnen. Die Praktik der Anerkennung von nichtstaatlichen AkteurInnen als legitime VerhandlungspartnerInnen zur Umsetzung globaler Aktivitäten auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene führt zu einer veränderten Praktik der Machtausübung in der Waldpolitik, da sie den innerstaatlichen Willensbildungsprozess nicht unberührt lässt. Folglich wurde eine global gültige Waldkonvention nicht mehr zwingend als Lösung für das Management der natürlichen Ressourcen betrachtet, sondern die Umsetzung globaler Aktivitäten in nationalen und lokalen Kontexten forciert. Das erklärt auch, warum manche Staaten, die ehemals als vehemente Befürworter einer Konvention auftraten, einer solchen gegenüber nun negativ eingestellt sind. Letztendlich stehen Disziplinierungstechnologien, die als Form der Kontrolle und Überwachung des Zustandes des Waldes auftauchen, mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung in Verbindung. Sie helfen, Grenzen zwischen Wald und Nichtwald zu ziehen und nachhaltig von unnachhaltig zu trennen. Die Bedeutungsbildung in den beiden Policy-Narrativen greift somit auf bereits bestehende Geschichten zurück.

Erst durch diese Form der Analyse wird klar, warum keine Waldkonvention verabschiedet wurde; da die narrative Textur der Narrative die Problemdefinition und die damit verbundene Problemlösung in einem Policy-Feld weitgehend beeinflusst, kann erklärt werden, warum die AkteurInnen ihre Einstellungen zu einem walddpolitischen Instrument geändert haben. Politikwandel hat es zwar gegeben, aber nicht in der Form, wie ihn sich manche Akteure (z. B. die Europäische Union) gewünscht haben.

Es wurde in der vorliegenden Arbeit gezeigt, dass der Einsatz des diskursanalytischen Instrumentariums zur Analyse internationaler Waldpolitik bei den Vereinten Nationen keine kausalen Erklärungen und Vorhersagen über das soziale Verhalten der in den Verhandlungsprozess involvierten AkteurInnen gibt. Sie wirft stattdessen einen anderen Blick auf die Bedeutungsbildung in den *Policies*: Die Identifikation von globalen Umweltdiskursen, die ein bestimmtes Politik- bzw. Problemlösungsverständnis transportieren, die mittels diskursiver Praktiken und Machttechnologien operieren und die rhetorische Mittel – wie z. B. die apokalyptische Vorstellung der Übernutzung – zum Einsatz bringen, erlaubt zu erkennen, welche Regeln und Praktiken sich auf die Art und Weise, wie die Politik der natürlichen Ressourcen im globalen und nationalen Kontext entsteht, auswirken. Sie zeigt, wie Policy-Probleme

entstehen und wie sie verstanden werden, und erlaubt es, Policy-Wandel, der sich in einer Nichtentscheidung vollzieht, zu identifizieren. Der Rolle der Sprache wird folglich besondere Aufmerksamkeit zuteil. Nur mithilfe von Sprache wird ein Policy-Narrativ als Realitätsdefinition aufgefasst. So werden das politische Handeln und die Entwicklung der Interessen der AkteurInnen möglich, und infolgedessen können Entscheidungen getroffen werden. Letztlich folgen Entscheidungsfindungsprozesse nicht ordentlichen Schritten, wie das das rationale Entscheidungsfindungsmodell suggeriert, sondern vielmehr können sie als „struggle over ideas“ (Stone, 1997: 11) bezeichnet werden. Jener „struggle over ideas“ und damit einhergehend das Ringen um die Bedeutung von Objekten, Artefakten und Aktionen schließt eine bestimmte Form von Macht mit ein und ist in keinster Weise als ein ordentlich ablaufender und linearer Prozess zu bezeichnen. Für die weiteren Verhandlungen um die Verabschiedung eines völkerrechtlichen Instruments bedeutet das, dass sich nur durch eine erneute Bedeutungsänderung im Diskurs bzw. im Narrativ wie auch in seiner narrativen Textur auch das tatsächliche Bedürfnis für so ein Rechtsinstrument entwickeln lässt.



## Literaturverzeichnis

- Abels, G./Behrens, M. (1998). ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Das Beispiel der Biotechnologie. In: *ÖZP*, 27/1, 79–92.
- Adger, N./Benjaminsen, T. A./Brown, K./Svarstad, H. (2000). Advancing a political ecology of global environmental discourses. CSERGE Working Paper GEC 2000–10.
- Atkinson, I. (1999). Civil Society and Green Transformative Strategies. Concepts of Civil Society. In: <http://www.psa.ac.uk/cps/1999/atkinson.pdf>, ausgedruckt am 10. 2. 2005.
- Bachrach, P./Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. In: *The American Political Science Review*, Vol. 56, Issue 4, 947–952.
- Bachrach, P./Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. In: *The American Political Science Review*, Vol. 57, Issue 4, 632–642.
- Bachrach, P./Baratz, M. S. (1977). Zwei Gesichter der Macht. In: Bachrach, P./Baratz, M. S. (Hrsg.). *Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 43–105.
- Baker, S./Kousis, M./Richardson, D./Young S. (1997). Introduction. The Theory and practice of sustainable Development in EU perspective. In: Dies. *The Politics of Sustainable Development. Theory, Policy and Practice within the European Union*. London: Routledge, 1–40.
- Ball, T. (1988). *Transforming Political Discourse. Political Theory and Critical Conceptual History*. Oxford: Blackwell.
- Barnett, H. Morse, C. (1963). *Scarcity and Growth*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Beaulac, S. (2003). Emer de Vattel and the Externalization of Sovereignty. In: *Journal of the History of International Law*. Vol. 5, 237–292.
- Berger, P. L./Luckmann, T. (1980) [1966]. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt am Main: Fischer Verlag.
- Bernstein, J./Chasek, P./Goree, L. J. (1992). Prepcom IV. The Final Stop on the Road to Rio. *Earth Negotiation Bulletin*. Summary Issue No. 28, 4. April, <http://www.iisd.ca/download/asc/enb0128.txt>.
- Bernstein, S./Cashore, B. (2004). Non-State Global Governance: Is Forest Certification

- a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention? In: John Kirton and Michael Trebilcock (eds.). *Hard Choices, Soft Law: Combining Trade, Environment, and Social Cohesion in Global Governance*. Aldershot: Ashgate Press, Kapitel 5.
- Bernstein, S./Cashore, B. (1999). World trends and Canadian forest policy: trade, international institutions, consumers and transnational environmentalism. *Forestry Chronicle* Vol. 75, Nr. 1, 34–38.
- Birnie, P. (1993). The UN and the Environment. In: Roberts, A./Kingsbury, B. (Hrsg.). *United Nations, Divided World. The UN's Role in International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 327–383.
- Boulding, K. (1966). The economics of the coming spaceship Earth. In: Jarret, H. (Hrsg.). *Environmental Quality in a Growing Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Brazilian Delegation (1990). Statement. Tenth Session of the Committee on Forestry. Item. Forestry and the Environment. Rome, 24–28 September.
- Breitmeier, H./Gehring, T./List, M./Zürn, M. (1993). Internationale Umweltregime. In: von Prittwitz, Volker (Hrsg.). *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich, 163–191.
- Brenton, T. (1994). *The Greening of Machiavelli. The Evolution of international Environmental Politics*. London: Earthscan Publication Ltd.
- Brown Weiss, E. (2000). The Five International Treaties. A Living History. In: Brown Weiss, E./Jacobson, H. K. (Hrsg.). *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*. Cambridge: MIT Press, 89–172.
- Brown, C. (1997). *Understanding international relations*. Basingstoke: Pallgrave.
- Brundtland-Bericht (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, hrsg. von Hauff, V., Greven: Eggenkamp.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004). Bericht über die vierte Sitzung des United Nations Forum on Forests. Interner Bericht zur Sitzung. Wien.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (1983). Resolution aus Anlass des Nationalfeiertages 1983 zum Problem „Waldsterben“. Wien.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (1986). Forschungsinitiative gegen das Waldsterben. Forschungsstrategien gegen das Waldsterben. Wien.
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (1986). Forschungsinitiative gegen das Waldsterben II. Forschungsprogramm 1991–1994. Wien.
- Caldwell, L. K. (1996). *International Environmental Policy. From the Twentieth to the Twenty-First Century*. Durham/London: Duke University Press.

- Callon, M./Latour, B. (1981). Unscrewing the Big Leviathan. How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them to do so. In: Knorr-Cetina, K./Cicourel, A.V. (Hrsg.). *Advances in Social Theory and Methodology. Towards an Integration of Micro and Macro-Sociologies*. London: Routledge & Kegan Paul, 277–303.
- Canada (1991). Proposal submitted by Canada 21 August 1991. Guiding principles towards a global consensus for the conservation and sustainable development of all types of forests worldwide. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, Genf, 12. 8.–4. 9. 1991.
- Canadian Delegation (1990). Canadian Statement on deforestation and a proposal for a global forest convention. Working Group One. UNCED Nairobi PrepCom, 16. August 1990.
- Canadian Delegation (1991a). Canadian Intervention. Towards a global Consensus for the conservation and sustainable development of all types of forests. Prep-Com, conference on environment and development, Working Group I Agenda Item 3 (a). Third Session, Geneva, 14. August 1991.
- Canadian Delegation (1991b). Land Resources. Deforestation. Proposal submitted by Canada. Guiding principles towards a global consensus for the conservation and sustainable development of all types of forests worldwide. PrepCom, conference on environment and development, Working Group I Agenda Item 3 (a). Third Session, Geneva, 21. August 1991.
- Carson, R. (1994) [1962]. *Silent Spring*. With an introduction by Vice President Al Gore. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Cashore, B./Auld, G./Newsom, D. (2003). Forest Certification (Eco-labeling) Programs and their Policy-Making Authority: Explaining Divergence Among North American and European Case Studies. In: *Journal of Forest Policy and Economics*, Vol. 5, Nr. 3, 225–247.
- Cashore, B./Auld, G./Newsom, D. (2004). *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. London and New Haven: Yale University Press.
- Castaneda, F. (2000). Criteria and Indicators for sustainable forest management: international processes, current status and the way ahead. In: *Unasylva*, Vol. 51, Nr. 4, 34–40.
- Centre for International Sustainable Development (2002). *The Principle of Common But Differentiated Responsibilities. Origins and Scope*. For the World Summit on Sustainable Development. A CISDL Legal Brief. Montreal.
- Chasek, P. S. (2001). *Earth Negotiations. Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*. New York: United Nations University Press.

- Clegg, S. R. (1989). *Frameworks of Power*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Collaborative Partnership on Forests (2001). Policy Document, New York, May 2001.
- Connelly, J./Smith, G. (1999). *Politics and the Environment. From Theory to Practice*. London, New York: Routledge.
- Convention on Biological Diversity (2005). Convention Text. In: <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>, ausgedruckt am 23. 6. 2005.
- Corell, E. (1999). The Negotiable Desert. Expert Knowledge in the Negotiations of the Convention to Combat Desertification. Univ. (Linköping studies in arts and science, 191).
- Dasgupta, P./Heal, G. (1974). The optimal depletion of natural resources. *Review of Economic Studies*, Symposium Issue, 3–28.
- Debiel, T. (2004). Souveränität verpflichtet. Spielregeln für den neuen Interventionismus. In: *Internationale Gesellschaft und Politik* 3, 61–81.
- Denzin, N. K./Lincoln, Y. S. (1998). Introduction. Entering the Field of Qualitative Research. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.). *Strategies of Qualitative Inquiry*. London: Sage, 1–34.
- Devine, F. (1995). Qualitative Analysis. In: Marsh, David/Stoker, Gerry (Hrsg.). *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan Press, 137–153.
- Dietz, F. J./Simonis, U. E./van der Straaten, J. (Hrsg.) (1992). *Sustainability and Environmental Policy. Restraints and Advances*. Berlin: Sigma.
- Digester, P. (1992). The Fourth Face of Power. In: *The Journal of Politics*. 54/Nr. 4, 977–1007.
- Dreyfus, H. T. L./Rabinow, P. (1994) [1982]. *Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*. Weinheim: Beltz Athenäum Verlag. 2. Aufl.
- Dryzek, J. S. (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Earth Negotiation Bulletin (1992a). UNCED-PC IV. 17. März, Vol. 1, Nr. 12.
- Earth Negotiation Bulletin (1992b). UNCED-PC IV. 25. März, Vol. 1, Nr. 18.
- Earth Negotiation Bulletin (1992c). UNCED-PC IV. 29. März, Vol. 1, Nr. 21.
- Earth Negotiation Bulletin (1995). Report of the twelfth session of the United Nations Food and Agriculture Organization Committee on Forestry, 13.–16. März, Vol. 13, Nr. 02.
- Earth Negotiation Bulletin (1996). Report of the Third session of the CSD Intergovernmental Panel on Forests. 9.–20. September, Vol. 13, Nr. 25.
- Earth Negotiation Bulletin (1997). Summary of the Forth session of the Intergovernmental Panel on Forests. 11.–21. Februar, Vol. 13, Nr. 34.

- Earth Negotiation Bulletin (1998). Summary of the second session of the Intergovernmental Forum on Forests. 7. September, Vol. 13, Nr. 45.
- Earth Negotiation Bulletin (1999). Summary of the third session of the Intergovernmental Forum on Forests. 3.–14. Mai, Vol. 13, Nr. 55.
- Earth Negotiation Bulletin (2000). Summary of the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests. 31. Jänner–1. Februar, Vol. 13, Nr. 66.
- Earth Negotiation Bulletin (2001). UNFF Informal Consultations Highlights. Thursday, 15. Februar 2001, Vol 13, Nr. 71.
- Earth Negotiation Bulletin (2005). Summary of the Fifth Session of the United Nations Forum on Forests. 16.–27. Mai 2005, Vol. 13, Nr. 133.
- Eblinghaus, H./Stickler, A. (1996). Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development. Mit einer Debatte um die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“. Mithrsg. Informationsbüro Nicaragua e.V. Frankfurt am Main: IKO.
- Economic and Social Council (2000). Draft resolution submitted by the President of the Council on the basis of informal consultations held on his behalf by Bagher Asadi (Islamic Republic of Iran). Report of the fourth session of the Intergovernmental Forum on Forests. 18. October, E/2000/L.32\*.
- Egestad, P. S. (1999). National Forest Programmes in clear terms. In: Glück, P./Oesten, G./Schanz, H./Volz, K.-R. (Hrsg.). Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Vol. I. Theoretical Aspects. EFI Proceedings Nr. 30, Joensuu: European Forest Institute, 11–38.
- Elliott, C. (2000). Forest certification: a policy perspective. Center for International Forestry Research. Bogor, Indonesia. (Original Doktorarbeit: Forest Certification: Analysis from a Policy Network Perspective, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, 1999).
- Fairclough, N. (1992). Introduction. In: Fairclough, N. (Hrsg.). Critical Language Awareness. London: Longman.
- Feyerabend, P. (1977). Wider den Methodenzwang. Skizzen einer anarchistischen Erkenntnistheorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 28–68.
- Final Communiqué London Summit (2004). Economic Declaration: Building World Partnership, 17 July 1991. In: <http://www.g8usa.gov/g8usa/24705.htm>, ausgedruckt am 25. 10. 2004.
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.) (1993). Editors' Introduction. In: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.). The argumentative turn in policy analysis and planning. London: UCL Press, 1–20.

- Food and Agricultural Organization (1990). Tenth Session of the Committee on Forestry. Summary Notes. Rome, 24–28 September.
- Food and Agricultural Organization (1995a). Committee on Forestry 12<sup>th</sup> session Rome, Italy, 13–16 March.
- Food and Agricultural Organization (1995b). The Rome Statement on Forestry. Rome.
- Food and Agricultural Organization (1996). Basic Principles and Operational Guidelines. Formulation, Execution and Revision of National Forestry Programmes. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Food and Agricultural Organization (2005). National Forest Programme Facility. In: <http://www.fao.org/forestry/foris/webview/facility/index.jsp?siteId=4341&LangId=1>, ausgedruckt am 2. 6. 2005.
- Foucault, M. (1980). Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977. Brighton: Harvester.
- Foucault, M. (1981). Archäologie des Wissens. Übers. von Ulrich Köppen. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1. Aufl.
- Foucault, M. (1983). Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit I. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, M. (1994) [1975]. Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Framework Convention on Climate Change (2005) [1992]. Text of the convention. In: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php), ausgedruckt am 23. 06. 2005.
- Froschauer, U./Lueger, M. (1992). Das qualitative Interview zur Analyse sozialer Systeme. Wien: WUV Universitätsverlag.
- G7 Summit (2005) [1990]. Houston Economic Declaration, 11<sup>th</sup> July 1990. In: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/communique/>, eingesehen am 4. 4. 2001.
- German Delegation (1991). Global Agreement to ensure Protection, Preservation and Sustainable Management of Forests. PrepCom II, 15. 3. 1991.
- Germany (1991). Statement by the German Delegation. Global Consensus on Conservation, Management and Development of All Types of Forests. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, Genf, 12. 8.–4. 9. 1991.
- Ghana (1991). Proposal submitted by Ghana 16 August 1991. A non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and development of all types of forest. Preparatory Committee for the United Nations Conference on Environment and Development, Genf, 12. 8.–4. 9. 1991.

- Global 2000/ÖIE (Hrsg.) (1991). Regenwald – Kahlschlag und Widerstand. Wien: WUV Universitätsverlag.
- Glück, P. (1994). Entstehung eines internationalen Waldregimes. In: Centralblatt für das gesamte Forstwesen. Vol. 2, 75–92.
- Glück, P./Tarasofsky, R./Byron, N./Tikkanen, I. (1997). Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests. Joensuu, Finland: European Forest Institute.
- Glück, P./Voitleithner, J. (Hrsg.) (2004). NFP Research. Its Retrospect and Outlook. Proceedings of the Seminar of COST Action E19 „National Forest Programmes in a European Context“, September 2003, Vienna. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Band 52, Universität für Bodenkultur Wien.
- Goldsmith, E./Allen, R./Allaby, M./Davoll, J./Lawrence, S. (1972). A Blueprint for Survival. Middlesex: Penguin.
- Google (2009a). Suche nach „limits to growth. In: [www.google.at](http://www.google.at), am 6. 8. 2009.
- Google (2009b). Suche nach „nachhaltige Entwicklung. In: [www.google.at](http://www.google.at), am 6. 8. 2009.
- Gottweis, H. (1998). Governing Molecules. The Discursive Politics of Genetic Engineering in Europe and the United States. Cambridge: MIT Press.
- Gottweis, H. (1999). Regulating Genetic Engineering in the European Union. A post-structuralist perspective. In: Kohler-Koch, B./Eising, R. (Hrsg.) (1999). The Transformation of Governance in the European Union. London, New York: Routledge, 61–82.
- Grober, U. (2004). Hans Carl von Carlowitz – ein Blatt, ein Bild, ein Wort. In: Altner, G., Leitschuh-Fecht, H./Michelsen, G./Simonis U.E./von Weizsäcker, E. U. (Hrsg.). Jahrbuch Ökologie 2005. München: C. H. Beck. In: <http://www.jahrbuch-oekologie.de/Grober2005.pdf>.
- Group of G77 (1991a). Land Resources. Deforestation. A non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and development of all types of forest. Proposal submitted by Ghana. PrepCom, conference on environment and development, Working Group I Agenda Item 3 (a). Third Session, Geneva, 14. 8. 1991.
- Group of G77 (1991b). Statement by the Representative of Ghana on behalf of the Group of G77 in Working Group I on Item 3 (a). Land Resources. Deforestation. Geneva, 15. 8. 1991.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Great Britain. In: Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.). The argumentative turn in policy analysis and planning. London: UCL Press, 43–75.

- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse, ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. A. (1997). *Ökologische Modernisierung als Sprachspiel. Eine institutionell-konstruktivistische Perspektive zum Umweltdiskurs und zum institutionellen Wandel*. In: *Soziale Welt*, Vol. 48, 107–132.
- Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. *Science* Vol. 162, 1243–1248 (siehe [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org)).
- Harvey, D. (1974). *Population, Resources and the Ideology of Science*. In: *Economic Geography*, Vol. 50, 256–277.
- Henseling, K. O./Löwe, C. (2002). *Die Förderung einer Kooperations- und Verständigungskultur als Gestaltungsaufgabe einer Politik der Nachhaltigkeit*. Contribution to the international conference „Governance and Sustainability – New challenges for the state, business and civil society“ organised by the Institute for Ecological Economy Research (IOEW), Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin 30th September and 1st October, 2002.
- Holzinger, K. (2003). *Transnationale Gemeinschaftsgüter. Strategische Konstellationen, Kollektivhandlungsprobleme und Mehrebenensteuerung*. Tätigkeitsbericht 2003. Berlin: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern.
- Hönerbach, F. (1996). *Verhandlungen einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und Scheitern*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH (WZB).
- Howarth, D. (1995). *Discourse Theory*. In: Marsh, D./Stoker, G. (Hrsg.). *Theory and Methods in Political Science*. London u. a.: Macmillan Press, 115–133.
- Huber, J. (1995). *Nachhaltige Entwicklung für eine ökologische und soziale Erdpolitik*. Berlin: Sigma.
- Humphreys, D. (1996). *Forest Politics. The Evolution of International Cooperation*. London: Earthscan Publ.
- Humphreys, D. (2001). *Forest negotiations at the United Nations: explaining cooperation and discord*. In: *Forest Policy and Economics*, Vol. 3, Nr. 3–4, 125–135.
- Humphreys, D. (2004). *Redefining the Issues: NGO Influence on International Forest Negotiations*. *Global Environmental Politics*, Vol. 4, Nr. 2, 51–74.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2005) [1991]. *Climate change: The IPCC response strategies, 77–84*. Washington, D.C.: Island Press. In: <http://www.ciesin.columbia.edu/docs/002-166/002-166.html>, ausgedruckt am 10. 2. 2005.
- International Herald Tribune, 12. 7. 1990.
- International Tropical Timber Organisation (2002). *About the ITTO*. In: <http://www.itto.or.jp/inside/about.html>, ausgedruckt am 23. 1. 2002.
- Jänicke, M./Jürgens, H. (1999). *Green Planning in OECD Countries – a Cross-Natio-*



- nal Comparison of Environmental Policy Plans. In: Glück, P., Oesten, G., Schanz, H., Volz, K.-R. (Eds.) *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Vol. I: Theoretical Aspects. EFI Proceedings Nr. 30*, Joensuu: European Forest Institute, 99–119.
- Japan (1991). *International Charter for the World's Forests. Basic Principle 2. Pre-Com, conference on environment and development, Working Group I Agenda Item 3 (a). Third Session, Geneva, 14. 8. 1991.*
- Jaworski, A./Coupland, N. (1999). Introduction. In: Jaworski, A./Coupland, N. (Hrsg.). *The Discourse Reader*. London: Routledge, 1–44.
- Kaplan, T. J. (1993). Reading Policy Narratives. Beginnings, Middles and Ends. In: Fischer, F./Forester, J. (Hrsg.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: UCL Press, 167–185.
- Kimmenich, O. (1992). *Einführung in das Völkerrecht*. Opladen: Leske + Budrich. 5. Aufl.
- Kiss, A. C. (1976). *Survey of Current Developments in International Environmental Law*. Gland: IUCN.
- Krasner, S. D. (Hrsg.) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kuhn, T. (1976) [1969]. *Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 2. Aufl.
- Laclau, E./Mouffe, C. (1985): *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic*. London: Verso.
- Laclau, E./Mouffe, C. (1991) [1985]. *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen Verlag.
- Lang, W. (1993). International Environmental Co-operation. In: Sjöstedt, G./Svedin, U. (Hrsg.). *International Environmental Negotiations: Process, Issues and Contexts*. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 15–21.
- Langenscheidt Fremdwörterbuch Online-Edition (2005). Synekdoche. In: <http://www.langenscheidt.de/deutsch/aktuelles/wb-online/#4>, eingesehen am 12. 1. 2005.
- 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. (Hrsg.) *Formulation and Implementation of National Forst Programmes. Vol. Theoretical Aspects. EFI Proceedings Nr. 30*, Joensuu: European Forest Institute.
- Litfin, K. (1994). *Ozone Discourses: science and politics in global environmental cooperation*. New York NY: Columbia University Press.
- Löffler-Obermayr, G. (1998). *Der politische Prozeß zur Lösung der Tropenholzpro-*

- blematik in Österreich. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Band 33, Universität für Bodenkultur Wien.
- Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Maguire, S. (2004). The Co-Evolution of Technology and Discourse: A Study of Substitution Processes for the Insecticide DDT, *Organization Studies*, 25, 1, 113–134.
- Maini, J. S. (1990). A forestry Perspective. The UN Conference on Environment and Development (UNCED) to be held in Brazil 1992: Meeting of Preparatory Committee. Nairobi, Kenya, 6–31 August (unveröffentlicht).
- Maini, J. S. (1991). Towards an international instrument on Forests. Background Paper prepared for informal Intergovernmental Consultation 21–22 February 1991, Genf, Schweiz.
- Maini, J. S./Schmithüsen, F. (1991). An International Instrument on Forests. Working Document Elaborated as a Contribution to the Preparatory Process for the United Nations Conference on Environment and Development. Working Papers International Series 5. Zürich: ETH Zürich, Chair Forest Policy and Forest Economics.
- Malaysian Delegation (1990). Malaysia's Statement on Agenda Item 4 with a particular reference to FAO Secretariat's proposal for a convention on the conservation and development of forests. Tenth Session of the Committee on Forestry. Item. Forestry and the Environment. Rome, 24–28 September.
- Malaysian Delegation (1991). Intervention note on Agenda Item 3 (A): Land Resources. Deforestation. UNCED, PrepCom, August 1991.
- Marcussen, H. S. (2003). National Environmental Planning in the Third World: Sustaining the Myths? In: *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, Vol. 2, Nr. 1, 1–15.
- Matsui, Y. (2002). Some Aspects of the Principle of „Common but Differentiated Responsibilities“. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2: 151–171.
- Mayer, P. (2000). Hot Spot. Forest Policy in Europe. Achievements of the MCPFE and challenges ahead. In: *Forest Policy and Economics* Nr. 1, 177–185.
- McGraw, D. M. (2002). The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation. In: Le Prestre, P. G. *Governing Global Biodiversity. The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*. Ashgate: Burlington, 7–38.
- McKean, M. A. (1996). Common-Property Regimes as a Solution to Problems of Scale and Linkage. In: Hanna, S./Folke, C./Mäler, K.-G. (Hrsg.). *Rights to Nature. Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. Washington, D.C.: Island Press, Kapitel 11.

- Meadows, D. H./Meadows, D. L./Randers, J./Behrens W. W. III. (1974). *The Limits to Growth*. New York: Signet Books.
- Meidinger, E./Elliott, C./Oesten, G. (2003). *The Fundamentals of Forest Certification*. In: Dieselben (Hrsg.) *Social and Political Dimensions of Forest Certification*. Remagen-Oberwinter: www.forstbuch.de, 3–25.
- Meuser, M./Nagel, U. (1991). *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet*. In: Garz, D./Kraimer, K. (Hrsg.) *Qualitative-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdt. Verlag, 441–471.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (2003). *Strengthen Synergies for Sustainable Forest Management in Europe Through Cross-sectoral Co-operation and National Forest Programmes (including annex: MCPFE approach to nfps in Europe)*. Vienna Resolution V1 Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe.
- Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (2005). *Homepage*. In: www.mcpfe.org.
- Ministry of Environment (Hrsg.) (2001). *National Forest Program PNF. Brasilien*.
- Mottier, V. (1999). *Narrativs of National Identity: Sexuality, Race, and the Swiss 'Dream of Order'*. In: ECPR (Hrsg.). *European Consortium for Political Research, Annual Joint Sessions, 26–31 March*. Mannheim, Germany.
- Myers, N. (1979). *The Sinking Ark. A New Look at the Problem of Disappearing Species*. New York: Norton.
- Nerlich, B. (2003). *Tracking the fate of the metaphor silent spring in British environmental discourse. Towards an evolutionary ecology of metaphor*. In: *metaphorik.de*, Vol. 4, 115–140.
- New York Times, June 12, 1992, A9.
- Nienhüser, W. (2003). *Macht*. In: Martin, H. (Hrsg.). *Organizational Behavior. Verhalten in Organisationen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- o. A. (1995). *Chairmen's Conclusions of the Informal Meeting of the environmental ministers*. Bocket Hall, United Kingdom, 10–11 February 1995.
- Pallemaerts, M. (1994). *International Environmental Law from Stockholm to Rio. Back to the Future?* In: Sands, P. *Greening International Law*. New York: The New Press, 1–19.
- Parsons, T. (1967). *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press.
- Petersen, H.-G. (1993). *Finanzwissenschaft I. Grundlegung – Haushalt – Aufgaben und Ausgaben – Allgemeine Steuerlehre*. Stuttgart, Berlin, Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- Philpott, D. (2005). *Sovereignty: The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2003 Edition)*. Edward N. Zalta (Hrsg.). In: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2003/entries/sovereignty>, eingesehen am 23. 3. 2005.

- Pöchtrager, S. (2002). Die Ermittlung der Bedeutung von Erfolgsfaktoren in Qualitätsmanagementsystemen. Mithilfe des analytischen Hierarchieprozesses am Beispiel der österreichischen und Südtiroler Ernährungswirtschaft. – Arbeiten der Universität für Bodenkultur Wien, Band 50. Wien: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. New York: Doubleday.
- Pollard, D. (2003). Major Group environmental non-governmental organisations. WWF International – Greenpeace International. In: Fourth Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Conference Proceedings. 28.–30. April, Wien.
- Poore, D. (2003). *Changing Landscapes. The Development of the International Tropical Timber Organization and its Influence on Tropical Forest Management*. London: Earthscan.
- Poore, D./Burgess, P./Palmer, J./Rietbergen, S./Synott, T. (1989). *No Timber Without Trees: Sustainability in the Tropical Forest*. London: Earthscan.
- Porter, G./Brown, J. W. (1991). *Global environmental politics*. Boulder: Westview Press. 2. Aufl.
- Presidency of the European Communities (1991). Statement by the representative of the Netherlands on behalf of the European Community and its member states. Working Group I Agenda Item 3 (a9). Third Session, Geneva, 14. 8. 1991.
- Prittwitz, V. von. (1990). *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Professur für VWL II der Universität Giessen (2005). Dennis Meadows. In: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/zeit/Meadows.htm>, ausgedruckt am 10. 2. 2005.
- Pülzl, H. (2002a). Der Diskurs um eine internationale Konvention für Wälder. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Band 46, Universität für Bodenkultur Wien.
- Pülzl, H. (2002b). IPF/IFF Proposals for Action and their Implementation by National Forest Programmes by National States and the European Community. In: Tikkanen, Ilpo, Glück, Peter, Pajuoja, Heikki (Hrsg.) *Cross-Sectoral Impacts on Forests*. EFI Proceedings Nr. 46, Joensuu: European Forest Institute, 59–74.
- Pülzl, H. (2003a). Wälder und Biodiversität. Evaluierung der Umsetzung des erweiterten CBD-Arbeitsprogramms für biologische Vielfalt der Wälder und der IPF- und IFF-Aktionsvorschläge in Österreich. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Band 50, Universität für Bodenkultur Wien.
- Pülzl, H. (2003b). Institutionalizing Policy Discourse, Narratives, Stories on Forests and Trees within United Nations Policy Deliberations. *The Convention Idea*. In:

- ECPR, (Hrsg.) 2nd ECPR Conference, Section Nr. 9; 18–21 September, Marburg, Germany.
- Pülzl, H. (2005). Evaluierung der forstlich relevanten Gesetze und Politiken der Europäischen Gemeinschaft. Hrsg. v. Bundesministerium für Land-, Forst-, Umwelt-, und Wasserwirtschaft, Wien.
- Pülzl, H. (2009). Discourse analysis and the non-decision-making process in the forest case. Paper presented at the 4th International Conference in Interpretive Policy Analysis. Discourse and Power in Critical Policy Studies, 25–27 June 2009, University of Kassel, Germany.
- Pülzl, H./Rametsteiner, E. (2002). Grounding International Modes of Governance into National Forest Programmes. *Journal for Forest Policy and Economics*, No. 4.
- Pülzl, H./Rametsteiner, E./Tarasofsky, R. (2004). Policy advice on options for a legally binding instrument for all forests. Study prepared for the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. Vienna: University of Natural Resources and Applied Life Sciences Vienna.
- Pülzl, H./Wydra, D./Wildburger, C. (2009). Analysis of the possibilities of legally binding agreement for forest in Europe (Part 1) Endbericht, University of Salzburg.
- Quality.de (2005). Kriterien. In: <http://www.quality.de/lexikon/kriterien.htm>, ausgedruckt am 2. 6. 2005.
- Rametsteiner, E./Simula, M. (2003). Forest certification – an instrument to promote sustainable forest management? In: *Journal of Environmental Management*, Vol. 67, 87–98.
- Reckwitz, A. (2003). Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken. Eine sozial-theoretische Perspektive. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 32, Nr. 4, 282–301.
- Reinicke, W. H./Witte, J. M. (1999). Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik. In: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.). *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*. Nomos: Baden-Baden, 339–366.
- Rose, N./Miller, P. (1991). Political Power beyond the State. Problematics of Government. London School of Economics and Political Science. In: *British Journal of Sociology*, 1992, Vol. 43, Nr. 2, 172–205.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36, 387–389.
- Sand, P. H. (2001). A Century of Green Lessons. The Contribution of Nature Conservation Regimes to Global Governance. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Nr. 1: 33–72.

- Schally, H. M. (1994). Problems and Opportunities in Intergovernmental Coordination: A Northern Perspective. In: Spector, B. I. (Hrsg.). *Negotiating International Regimes. Lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development*. London u. a.: Graham & Trotman, 123–133.
- Schatzki, T. R. (1996). *Social Practices. A Wittgensteinian approach to human activity and the social*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Schneider, M. (1998). Generhaltung im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Rio-Konvention). In: Geburek, Th./Heinze, B. (Hrsg.) *Erhaltung genetischer Ressourcen im Wald – Normen, Programme, Maßnahmen*. Landsberg: Ecomed-Verlagsgesellschaft, 29–38.
- Schneider, T. (1993). Was ist Sustainable Development of Forests? In: *AFZ* 23, 1220–1223.
- Scholz, I. (2004). *A Forest Convention – Yes or No? Position paper for the BMZ on the state and the perspectives for creating a legally binding instrument for international forest policy*. Discussion Paper 6. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Schumacher, E. F. (1974). *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. London: Abacus.
- Seidemann, R. (2000). Souveränität. In: Woyke, W. (Hrsg.) *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Leske + Budrich, 392–397.
- Silverman, D. (1993). *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*. London u. a.: Sage Publications.
- Simonis, U. E. (2004). Donatella Meadows – ein Blatt, ein Bild, ein Wort. In: Altner, G./Leitschuh-Fecht, H./Michelsen, G./Simonis U. E./Weizsäcker E. U. von (2004). *Jahrbuch Ökologie 2005*. München: C. H. Beck.
- Simpson, D. R./Toman, M., A./Ayres, R. U. (2004). *Scarcity and Growth in the New Millennium: Summary*. Discussion Paper 04-01. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Sorensen, E./Torfing, J. (2000). *From Sovereign to Discursive Power. An Analysis of Local Governance in Denmark*. Paper presented at the Pat-Net Conference in Florida, 28–29 January. In: [www.pat-net.org/pates/papers/sorensentorfing.html](http://www.pat-net.org/pates/papers/sorensentorfing.html), ausgedruckt am 5. 7. 2000.
- Spradley, J. P. (1979). *The Ethnographic Interview*. New York u. a.: Holt, Rinehart und Winston.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant Observation*. New York u. a.: Holt, Rinehart und Winston.
- Stiglitz, J. E. (1974). *Growth with exhaustible natural resources. efficient and optimal*

- growth paths. In: Review of Economic Studies, Symposium on the Economics of Exhaustible Resources, 123–137.
- Stone, D. (1997 [1988]). Policy Paradox. The Art of Political Decision Making. New York, London: W. W. Norton & Company.
- Stott, P. (1999). Tropical Rain Forest. A Political Ecology of Hegemonic Myth making. IEA Environment Unit. London: The Institute of Economic Affairs.
- Tahvonen, O. (2000). Economic Sustainability and Scarcity of Natural Resources: a Brief Historical Review. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Tarasofsky, R. (Hrsg.) (1999). Assessing the International Forests Regime: IUCN Environmental Law and Policy Paper Nr. 37. Cambridge UK: IUCN Publication Services.
- Thang, H. C. (2003). Need for a global forest convention? Paper presented at the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Kick-off Workshop on Knowledge Management, 26–29 October, Pulau Pangkor, Malaysia.
- Umweltdatenbank.de (2005). Indikator. In: <http://www.umweltdatenbank.de/lexikon/indikator.htm>, ausgedruckt am 2. 6. 2005.
- Umweltlexikon Online (2004). Saurer Regen. In: <http://www.umweltlexikon-online.de/fp/archivRUBwasser/SaurerRegen.php>, ausgedruckt am 18. 10.
- UN-CSD-IFF (1997). E/CN.17/IFF/1997/4. Report on the Intergovernmental Forum on Forests. First Session, New York, 1–3 October 1997, United Nations Commission for Sustainable Development, E/CN.17/IFF/1997/4.
- UN-CSD-IFF (1998). Report on the Intergovernmental Forum on Forests. Second Session. Geneva, 24 August–4 September 1998. United Nations Commission for Sustainable Development, E/CN.17/IFF/1998/9.
- UN-CSD-IFF (1999). Report on the Intergovernmental Forum on Forests. Third session (Geneva, 3–14 May 1999). United Nations Commission for Sustainable Development, E/CN.17/IFF/1999/16.
- UN-CSD-IFF (2000a). International Arrangements and Mechanisms to Promote the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests: Elements and Functions for a Future International Arrangement and Mechanism (New York, 31 January – 11 February 2000). United Nations Commission for Sustainable Development. E/CN.17/IFF/2000/4.
- UN-CSD-IFF (2000b). Report on the Intergovernmental Forum on Forests. Fourth session (New York, 31 January – 11 February 2000). United Nations Commission for Sustainable Development. E/CN.17/IFF/2000/14.
- UN-CSD-IPF (1995). Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its First Session (New York, 11–15 September 1995). United Nations Economic and Social Council, E/CN.17/IPF/1995/3.

- UN-CSD-IPF (1996a). Report on the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Second Session, Geneva, 11–22 March 1996. United Commission on Sustainable Development. E/CN.17/1996/24.
- UN-CSD-IPF (1996b). Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Third Session, Geneva, 9–20 September 1997. United Commission on Sustainable Development. E/CN.17/IPF/1997/2.
- UN-CSD-IPF (1996c). Criteria and Indicators for Forest Management. the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Second Session, Geneva, 11–22 March 1996. United Commission on Sustainable Development. E/CN.17/IPF/1996/10.
- UN-CSD-IPF (1997a). Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Fourth Session, New York, 11–21 February 1997. United Nations Commission for Sustainable Development E/CN.17/IPF/1997/5.
- UN-CSD-IPF (1997b). Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its Fourth Session, New York, 11–21 February 1997. United Commission on Sustainable Development, E/CN.17/1997/12.
- United Nations (1992a). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Agenda 21. Rio de Janeiro, 3–14 Juni, A/CONF.151/26, Vol. II. In: <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm>, ausgedruckt am 4. 4. 2000.
- United Nations (1992b). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests. Rio de Janeiro 3–14 Juni, A/CONF.151/26, Vol. II, Annex III. In: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>, ausgedruckt am 19. 2. 2001.
- United Nations (1992c). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3–14 Juni, A/CONF.151/26, Vol. II, Annex I. In: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, ausgedruckt am 19. 2. 2001.
- United Nations (2004). United Nations Treaty Handbook. In: [www.un.org](http://www.un.org), ausgedruckt am 15. 2. 2004.
- United Nations Conference on Environment and Development Secretariat (1990). Brief vom 18. August 1990 von Maurice Strong (UNCED-Sekretariat) an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1990). Brief vom 12. September 1990 von Federcio Mayor (UNESCO) an Dr. Edouard Saouma (FAO).



- United Nations Environment Programme (1990a). Brief vom 21. September 1990 von Reubem Olembo (UNEP) an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- United Nations Environment Programme (1990b). Brief vom 15 November 1990 von William Draper III an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- United Nations Environment Programme (2001). Stockholm Declaration of The United Nations Conference On The Human Environment 1972. In: <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>, ausgedruckt am 19. 1. 2001.
- United Nations Forum on Forests (2001). Report of the United Nations Forum on Forests First Session (E/2001/42 (Part II) und E/CN.18/2001/3 (Part II), New York, 11–15 September 1995.
- United Nations Forum on Forests (2004a). Recent Developments in Existing Forest-Related Instruments, Agreements, and Processes. Background Paper 2. Ad hoc expert group on Consideration with a View to Recommending the Parameters of a Mandate for Developing a Legal Framework on All Types of Forests New York, 7–10 September 2004.
- United Nations Forum on Forests (2004b). Report of the United Nations Forum on Forests Fourth Session (E/CN.18/2004/17/Corr. 1 • E/2004/42/Corr. 1), Genf, 6 June 2003 and 3 to 14 May 2004.
- United Nations General Assembly (1982). World Charter for Nature. A/RES/37/7.
- United Nations General Assembly (1997). Resolution adopted by the General Assembly. Nineteenth special session. Agenda item 8. New York 19. September, A/RES/S-19/2 In: <http://www.un.org/documents/ga/res/spec/ares19-2.htm>, ausgedruckt am 5. 4. 2000.
- United States (1991), Land Resources. Deforestation. Proposal on Forest Principles submitted by the United States of America. PrepCom, conference on environment and development, Working Group I Agenda Item 3 (a). Third Session, Geneva, 14. 8. 1991.
- United States Environmental Protection Agency (1990). Brief vom 21. 11. 1990 von William Reilly (US Environmental Protection Agency) an Robert De Cotret (kanadischer Umweltminister).
- Voitleithner, J. (2003). Walddialog und Waldprogramme. Chancen und Risiken einer Idee, die sich in Österreich langsam etabliert. Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Band 51, Universität für Bodenkultur Wien.
- Weale, A. (1992). The new politics of pollution. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Weiss, G. (2000). Die Rolle von Interessen in der Durchsetzung der „nachhaltigen

- Forstwirtschaft“. Vortrag, In: Bruckmüller, E. and V. Winiwarter (Hrsg.). Umweltgeschichte – Zum historischen Verhältnis von Gesellschaft und Natur. Schriften des Instituts für Österreichkunde, 63. Wien: Verlag oebv+hpt, 69–87.
- Weiss, G. (2002). Evaluierung der forstlichen Nachhaltigkeitspolitik in Österreich. Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft: Universität für Bodenkultur Wien. (FWF-Projekt Nr. P12993)
- World Bank (1990). Brief vom 11. September 1990 von Barber Conable (World Bank) an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- World Conservation Union (1990). Brief vom 28. August 1990 von Martin Holgate (ICUN) an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- World Meteorological Organization (1990). Brief vom 12. September 1990 von G. Obasi (WMO) an Dr. Edouard Saouma (FAO).
- WWF (2005). About: forest conservation through the decades. In: [http://panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/forests/about/timeline\\_forest\\_conservation.cfm](http://panda.org/about_wwf/what_we_do/forests/about/timeline_forest_conservation.cfm), ausgedruckt am 24. 3. 2005.
- Wydra, D. (2000). BSE in Great Britain. Power and the Politics of „No-Knowledge“. In: ECPR (Hrsg.). ECPR Joint Sessions of Workshop. 14–19 April 2000, Copenhagen, Schweden.
- Yanow, D. (1996). How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Yanow, D. (2000). Conducting interpretive policy analysis. Newbury Park, CA: Sage Press.

#### INTERNETQUELLEN

- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme): [www.undp.org/](http://www.undp.org/)
- Internationale Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organization): [www.itto.or.jp/](http://www.itto.or.jp/)
- Konvention für biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity): [www.biodiv.org/](http://www.biodiv.org/)
- Permanentes Waldforum (United Nations Forum on Forests): [www.un.org/esa/forests/](http://www.un.org/esa/forests/)
- Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme): [www.unep.org/](http://www.unep.org/)
- Weltbank (World Bank): [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

Welternährungsorganisation (Food and Agricultural Organization) : [www.fao.org/forestry/index.jsp](http://www.fao.org/forestry/index.jsp)

Zentrum für internationale Waldforschung (Center for International Forestry Research) : [www.cifor.cgiar.org/](http://www.cifor.cgiar.org/)

Zertifizierungsrat (Forest Stewardship Council) : [www.fsc.org](http://www.fsc.org)

## Annex: Methoden und Waldforen

### 9.1 METHODEN – QUALITATIVE INTERVIEWS UND TEILNEHMENDE BEOBSACHTUNG

In Bezug auf das zu untersuchende Thema wurde ein qualitativer Ansatz gewählt. Eine quantitative Herangehensweise erweist sich in diesem Zusammenhang als unbrauchbar, da die Suche nach sozialen Konstrukten und Sprachbedeutungen im Vordergrund des Erkenntnisinteresses steht und dies in Form einer quantitativen Untersuchung nur unzureichend möglich ist. Die qualitative Methodologie lässt sich wie folgt von der quantitativen unterscheiden:

“The word *qualitative* implies an emphasis on processes and meanings that are not rigorously examined or measured (if measured at all), in terms of quantity, amount, intensity, or frequency. Qualitative researchers stress the socially constructed nature of reality, the intimate relationship between the researcher and what is studied, and the situational constraints that shape inquiry. [...] They seek answers to questions that stress how social experience is created and given meaning. In contrast, quantitative studies emphasize the measurement and analysis of causal relationships between variables, not processes. Inquiry is purported to be within a value-free framework” (Denzin/Lincoln, 1998: 8).

Die qualitative Forschung zeichnet sich durch das Prinzip der Offenheit und durch das Prinzip der Kommunikation aus. Nicht eine theoretische Vorstrukturierung des Forschungsgegenstandes steht im Vordergrund des Interesses, sondern die Offenheit gegenüber dem eigenen Forschungsinteresse, dem Forschungsverlauf, den interviewten Personen, der Untersuchungssituation, den verwendeten Methoden und alternativen Interpretationsmöglichkeiten muss gewahrt bleiben. Daneben spielt das Prinzip der Kommunikation eine entscheidende Rolle, denn im Forschungsprozess werden unentwegt Fragen an den/die InterviewpartnerIn gestellt, die aufgrund der erhobenen Antworten weiter modifiziert werden. Diese so gewonnenen Daten sollen einerseits in Bezug auf die Erhebungssituation analysiert werden, andererseits müssen sie in einen stetigen Prozess der Selbstreflexion einbezogen werden, um nicht durch voreilige Schlussfolgerungen Ergebnisse zu generieren (vgl. Froschauer/Lueger, 1992: 16–18).

Daher induziert der/die qualitative ForscherIn im Gegensatz zum/zur quantitativen ForscherIn Hypothesen aus seiner/ihrer Feldforschung. Der/Die qualitative ForscherIn sucht nicht nach quantitativen Gesetzmäßigkeiten, sondern induziert seine/ihre Hypothesen aus den empirischen Fallstudien (vgl. Silverman, 1993: 2). Die verwendeten Methoden in der qualitativen Forschung dienen daher einem anderen Zweck. Silverman (1993: 21) unterscheidet in der qualitativen Sozialforschung zwei Schulen, die sehr unterschiedliche Forschungsansätze mit sich bringen. So verfolgt der positivistische Forschungsansatz das Testen von miteinander korrelierenden Variablen, während der interpretative sozialwissenschaftliche Ansatz eher beschreibend ist.

Die interpretative Politikanalyse fragt sowohl nach der Entstehung der Bedeutung einer Policy als auch nach der Bedeutung der Policy selbst. So geht sie z. B. der Frage nach, was eine vorgesehene Policy denn bedeuten soll und bedeuten wird, sobald sie umgesetzt wird. Sie versucht sich der Fragestellung auch anders als die traditionelle Politikfeldforschung zu nähern, indem sie nicht davon ausgeht, dass gewisse AkteurInnen in der Politik die Politik selbst machen oder durch jene betroffen werden, sondern eine interpretative Politikanalyse versucht zu klären, für wen genau die Policy welche Bedeutung haben wird (Yanow, 2000: vii).

Yanow (2000: 5) weist darauf hin, dass der/die Policy-AnalystIn „local knowledge“ benötigt, um die Werte, Meinungen und Gefühle der Interviewten oder InformantInnen zu verstehen, um in der Folge die Fragebögen bzw. Leitfaden entwerfen zu können.

“The interpretative approach is less an argument (in the context of policy analysis at least) contesting the nature of reality than one about the human possibilities of knowing the world around us and the character of that knowledge” (Yanow, 2000: 7).

Es wird keine Forschungsmethode allein benützt, da eine Verbindung zwischen den verwendeten Methoden und Techniken in der empirischen Sozialforschung besteht (vgl. Silverman, 1993: 19). Das soll nun natürlich nicht bedeuten, dass die Methoden und Techniken, die in der qualitativen Sozialforschung verwendet werden, nicht auch in anderen Feldern angewendet werden können. So müssen nicht immer SozialwissenschaftlerInnen qualitative Methoden zum Einsatz bringen, sondern Silverman (1993: 19) verweist beispielsweise auf Foucault und dessen Untersuchung über die Entstehung der Gefängnisse. Observationstechniken kamen hier schon früh zum Einsatz. Auch andere Beispiele können hier genannt werden: So bedient sich beispielsweise die katholische Kirche der Fragemethoden, die im Interview verwendet werden. Interviews werden auch in anderen Situationen durchgeführt. Journalisten führen Interviews für Tageszeitungen oder Fernsehsendungen (z. B. Talkshows) durch.

Mein Fokus (vgl. auch Silverman, 1993) liegt im Unterschied zu den herkömmlichen Verwendungsformen mehr auf der Analyse der Daten als auf der Datensammlung, da sich hier auch ein entscheidender Unterschied für die empirische Sozialforschung feststellen lässt. Die Fragestellung des Forschungsvorhabens ist allerdings direkt an die Verwendung der Methoden bzw. der Techniken gebunden. Ich bevorzuge in der vorliegenden Analyse einen Methodenmix. Die qualitative Herangehensweise beinhaltet verschiedene methodische Techniken wie etwa die Dokumentenanalyse, die teilnehmende Beobachtung, die Lokalisierung von InformantInnen im Feld, qualitative Interviews bzw. ExpertInneninterviews mit SchlüsselakteurInnen. Diese werden anschließend kurz dargestellt, wobei der genaue Einsatz des methodischen Instrumentariums im Rahmen der Arbeit erläutert wird.

### *9.1.1 Die Dokumentenanalyse*

Die Dokumente wurden mithilfe des diskursanalytischen Instrumentariums im Hinblick auf die Forschungsfrage, die in den vorhergehenden Kapiteln ausführlich dargestellt wurde, analysiert. Methodisch gesehen ging ich bei der Durchführung der Diskursanalyse (im Sinne Hajers, 1995: 55f.) dazu über, offizielle und inoffizielle Dokumente im Zusammenhang mit der gewählten Forschungsfrage zu analysieren, auch wenn sie keine objektiv neu in den Diskurs eingeführten Daten enthalten. Weiters habe ich die Dokumente der SchlüsselakteurInnen unter dieser Perspektive analysiert, um ihre Vorstellung der Realität kennenzulernen und um klären zu können, aus welchem Grund ihre Positionen als legitim bzw. illegitim aufgefasst wurden.

In der Textanalyse fragte ich nicht danach, warum es keine internationale Waldkonvention bzw. kein rechtlich verbindliches Instrument gibt, sondern ich analysierte, wie die unterschiedlichen Antworten oder besser Problemvorstellungen der AkteurInnen erzeugt werden, wie sie gestaltet sind und gepflegt werden. Ich fragte daher nach der Konstruktion des Problems und nach den soziopolitischen Konsequenzen, die dieses nach sich zieht. In dieser Arbeit habe ich zu Beginn keine Hypothesen festgelegt, die ich in der Textanalyse testen wollte, sondern ich führte die Hypothesen erst während der Text- bzw. Dokumentenanalyse ein und versuchte sie mittels dieser zu belegen. Ich habe diese Arbeit daher unter dem Gesichtspunkt erstellt bzw. sie wurde von der theoretischen Annahme angeleitet, dass Phänomene ihre politische Bedeutung erst durch die Definition bzw. Interpretation der TeilnehmerInnen und der AkteurInnen erlangen. Allerdings sollte hier gleichfalls hinzugefügt werden, dass nicht nur die AkteurInnen an der Problemdefinition ihren Anteil haben, sondern dass auch Orte und Plätze bzw. Lebewesen oder, wie in meinem Fall, Bäume diese maßgeblich beeinflussen können. Im vorhergehenden Kapitel, in

dem ich meinen theoretischen Zugang erläuterte, bin ich bereits auf diese Problematik näher eingegangen.

### 9.1.2 Die teilnehmende Beobachtung

Die „teilnehmende Beobachtung“ lässt sich von der „normalen Beobachtung“ anhand von folgenden Kriterien unterscheiden: Im Gegensatz zum/zur „normalen BeobachterIn“, der/die das Ziel der Teilnahme an sozialen Handlungen vor Augen hat, versucht der/die teilnehmende BeobachterIn neben dieser Teilnahme an den sozialen Handlungen auch die Aktivitäten, die Leute und die Situation als solche zu beobachten und zu beschreiben, um die sozialen Rahmenbedingungen verstehen zu lernen. Es ist wichtig für den/die teilnehmende/-n BeobachterIn, mehr auf Dinge zu achten, die der/die normale BeobachterIn im Alltagsleben ausblenden würde, wie z. B. die Sitzordnung oder die verschiedenen implizit anerkannten Regeln, die es dem/der Einzelnen erlauben, seine/ihre Meinung in den Gremien zu bestimmten Zeiten kundzutun oder anderen ihre Meinung zu verbieten.<sup>102</sup> Er/Sie wird in all diesen Situationen abwechselnd die Rolle des Insiders, der soziale Handlungen versteht und nachahmt, und die Rolle des Outsiders, der die eigenen Handlungen und die der anderen wahrnimmt und beobachtet, übernehmen. Schlussendlich wird er/sie diese objektiven Erfahrungen genauso wie die subjektiven Erfahrungen in Form von Feldnotizen (*fieldnotes*) aufzeichnen (vgl. Spradley, 1980: 54–58).

Spradley nennt verschiedene Formen der „teilnehmenden Beobachtung“: Die Nichtteilnahme, die passive Teilnahme, die moderate Teilnahme, die aktive Teilnahme und die komplette Teilnahme (vgl. Spradley, 1980: 59–62). Diese unterscheiden sich durch ihren Intensivitätsgrad in der teilnehmenden Beobachtung. Im Zusammenhang mit der hier vorliegenden Untersuchung wurde eine „moderate teilnehmende Beobachtung“ gewählt, d. h. es fand eine ausgewogene Mischung aus „Insider- und Outsiderperspektive“ statt. Während AnthropologInnen diese Technik dazu verwenden, neue Kulturkreise zu erforschen und begreifen zu lernen, benützen SoziologInnen sie, um beispielsweise die interne Organisation und Aufteilung des sozialen Gefüges in einer Organisation zu begreifen. PolitologInnen hingegen können diese Methode anwenden, um einerseits einen guten Zugang zum zu analysierenden Feld zu gewinnen und um andererseits das politikwissenschaftliche Feld kennenzu-

---

102 So gibt es z. B. in den unterschiedlichen UN-Gremien (vgl. Sicherheitsrat oder Wirtschafts- und Sozialrat [ECOSOC]) „rules of procedure“, an die sich die AkteurInnen genau halten müssen. Im IPF bzw. IFF wurden den NGOs zwar die Teilnahme und Wortmeldungen in den Sitzungen erlaubt, allerdings waren sie nicht an den Verhandlungen der Mitglieder beteiligt. Dies lässt sich aus den offiziellen UN-Dokumenten nicht erschließen.

lernen, zu erfahren, wo den verhandelnden Parteien Grenzen gesetzt werden, wie verhandelt werden darf, was im Feld erlaubt ist und was nicht, welcher impliziten und expliziten Regeln es bedarf, um als legitime/-r AkteurIn zu gelten, welchen Einfluss verschiedene Gruppierungen nun tatsächlich auf den zu verhandelnden Text haben und schlussendlich, wie die Macht verteilt ist. Die Anwendung dieser Technik ist unumgänglich, weil sie zum Verständnis des Verhandlungsprozesses beiträgt.

Die teilnehmende Beobachtung spielte in dieser Analyse nicht die gleiche Rolle, wie dies in ethnografischen Projekten der Fall ist. Allerdings hätte die vorliegende politikwissenschaftliche Analyse nur sehr schwer durchgeführt werden können, ohne die unausgesprochenen Normen und Regeln des Feldes kennenlernen zu können. Die Technik wurde infolgedessen mehrfach eingesetzt. Es wurde mir gestattet, beginnend mit Oktober 2000 bis Februar 2004, an den zweitägigen ExpertInnentreffen<sup>103</sup> der MinisterInnenkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (Ministeral Conference on the Protection of Forests in Europe – MCPFE) als teilnehmende Beobachterin teilzunehmen. Dies erlaubte mir, Waldpolitik-ExpertInnen, die auch im internationalen Forstdialog (IPF/IFF/UNFF) auftreten, wie auch die Atmosphäre dieser Treffen kennenzulernen. Ich habe dabei besonders darauf Wert gelegt, die unterschiedlichen Praktiken kennen- und verstehen zu lernen. Obwohl man dabei nicht aus den Augen verlieren sollte, dass in einem internationalen Treffen dies ganz anders ablaufen mag, stellte meine Teilnahme an den ExpertInnentreffen eine Möglichkeit dar, weitere Eindrücke über das Thema internationale Waldpolitik (wenn auch nur aus paneuropäischer Perspektive) zu gewinnen und mich mit dieser vertraut zu machen. Diese Treffen der MCPFE erlaubten es mir, ExpertInnen aus Ländern der Europäischen Union bzw. aus dem paneuropäischen Raum kennenzulernen, die sich nach einiger Zeit als wertvolle InformantInnen herausstellten. Die Wichtigkeit des Informanten/der Informantin soll im nächsten Abschnitt erläutert werden.

Außerdem konnte ich im März 2002 in New York an der 2. UNFF-Sitzung und im Juni 2003 in Genf an der 3. Sitzung des permanenten Waldforums teilnehmen. Dies implizierte neben einer Teilnahme an den offiziellen Sitzungen auch eine Teilnahme an den informellen Gesprächen in kleinen Kontaktgruppen bzw. in den Vorbereitungssitzungen der Europäischen Union, die unter der damaligen spanischen bzw. in Genf unter der griechischen Präsidentschaft abgehalten wurden. In den Sitzungen, die jeweils vor bzw. zwischen und nach den offiziellen Sitzungen von UNFF stattfanden, wurden die offiziellen Standpunkte der Europäischen Union erarbeitet. Neben den 15 Mitgliedstaaten nahmen auch VertreterInnen der Europäischen Kommission an jenen Sitzungen teil.

---

103 Oktober 2000, Oktober 2001, Juni 2002, Oktober 2002.



Weiters bin ich seit Februar 2001 wissenschaftliches Mitglied in der Kontaktgruppe „Internationale Waldpolitik“ des Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW). In dieser Gruppe werden aktuelle internationale Themen mit Bezug zur Waldpolitik vorgestellt und diskutiert. Das Forum dient allerdings weniger der Verhandlung einer österreichischen Position, sondern es ist ein geeigneter Platz für den gegenseitigen Informationsaustausch. Die Teilnahme an der Kontaktgruppe ermöglichte mir daher auch den Zugang zu aktuellen Dokumenten.

### 9.1.3 Die InformantInnen im Feld

“Informants are first and foremost *native speakers*. [...] Informants are engaged by the ethnographer to speak *in their own language or dialect*. Informants provide *a model for the ethnographer to imitate*; the ethnographer hopes to learn to use the native language in the way informants do. Finally informants are *a source of information*; literally, they become teachers for the ethnographer” (Spradley, 1979: 25).

Diese Qualitäten, die Spradley hier nennt, sind für den/die FeldforscherIn insofern wichtig, als diese/-r sich mit der Kultur (d. h. auch Organisationskultur, Sprechkultur usw.) auseinandersetzen muss, um dadurch die Handlungen und Sprechakte der AkteurInnen im Feld besser verstehen zu lernen. Der/Die InformantIn erleichtert und beschleunigt diesen Lernprozess. In Bezug auf das gegebene Forschungsinteresse wurde darauf Wert gelegt, InformantInnen zu lokalisieren, um einerseits einen besseren Einblick in die jeweilige Organisationskultur zu bekommen und andererseits die Bedeutungsvielfalt der gebräuchlich verwendeten Wörter verstehen zu lernen. Die Lokalisierung von InformantInnen hängt jeweils vom spezifischen Forschungsthema ab. Daher lässt sich an dieser Stelle nur schwer sagen, wo oder wie man diese InformantInnen findet. Wichtig ist vor allem, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen dem/der ForscherIn und dem/der Beforschten geschaffen wird. Dieses Vertrauensverhältnis herzustellen, bleibt dem/der ForscherIn in der spezifischen Forschungssituation selbst überlassen. Rollenspiele (z. B. Vater – Sohn/Tochter, LehrerIn – SchülerIn) können hierbei eine unterstützende Wirkung haben. Gegebenenfalls können mithilfe der InformantInnen Hypothesen überprüft werden.

Im vorliegenden Fall trugen InformantInnen sehr dazu bei, die Bedeutungen gewisser Absätze<sup>104</sup> in den Dokumenten zu erklären. Sie trugen weiters dazu bei, dass

<sup>104</sup> Hierbei handelte sich vor allem um die von unterschiedlichen AkteurInnen in den IPF/IFF-Dokumenten in Klammern gesetzten Textstellen. Die Bedeutung eines klein oder groß geschriebenen Wortes stellte z. B. einen wichtigen Verhandlungspunkt dar.

ich die unterschiedlichen, zum Teil sehr schwer zu verstehenden Zusammenhänge zwischen den einzelnen Organisationen der Vereinten Nationen und den regionalen Organisationen verstehen lernte und ihre Bedeutung für diese Arbeit geklärt wurde.

#### 9.1.4 Das qualitative Interview

Das Intensivinterview wird wie folgt beschrieben:

“In-depth interviewing is based on an interview guide, open-ended questions and informal probing to facilitate a discussion of issues in a semi-structured or unstructured manner. [...] the interview guide is used as a checklist of topics to be covered, although the order in which they are discussed is not pre-ordained” (Bryman, 1988: 66 in: Devine, 1995: 138).

Diese Intensivinterviews sollen neben ihrem explorativen Charakter (in Bezug auf die Erschließung des Forschungsfeldes) den interviewten Personen den Freiraum geben, Erzählungen in der ihnen vertrauten Sprache zu generieren. Diese sollen es dem/der ForscherIn erlauben, durch immanentes und exmanentes Nachfragen das zu bearbeitende Thema zu erschließen und verstehen zu lernen. Sie wurden mittels eines flexibel zu handhabenden Leitfadens<sup>105</sup> durchgeführt. In der vorliegenden Untersuchung wurden qualitative Interviews durchgeführt, die man als ExpertInneninterviews bezeichnet. Sie werden hier anschließend kurz dargestellt.

Durch offene Fragen ermittelt der/die ForscherIn die Bedeutung des zu untersuchenden Gegenstandes. In meinem Fall ermöglichten offene Fragestellungen die Aufdeckung der Bedeutungszusammenhänge zwischen einem *rechtlich verbindlichen Instrument* und dem zu regulierenden Politikfeld *Wald*. Dieses Interviewumfeld erlaubte es auch dem/der Interviewten, seine/ihre eigene Definition des Problems darzulegen und gegebenenfalls mit Beispielen oder Argumenten zu untermauern.

Im Zusammenhang mit Interviews weist Silverman (1993: 15) darauf hin, dass der Umgang mit Interviewdaten konfliktbehaftet ist, weil Interviewte gegebenenfalls in ihren Erzählungen bzw. in ihrer Erinnerung über ihr Verhalten nur sozial Akzeptiertes wiedergeben können oder wollen. Der Umgang mit den Interviewdaten kann sich demgemäß als problematisch herausstellen. Silverman (1993: 15) wirft daher zwei Fragen auf, die auch in der Analyse im Auge behalten werden sollten:

---

105 Meuser/Nagel (1992: 448) weisen in Bezug auf den Leitfaden darauf hin, dass ein offener Leitfaden die technisch sauberste Lösung darstellt, da es sowohl dem begrenzten Interesse des Forschers/der Forscherin an dem Experten/der Expertin als auch dem Expertenstatus gerecht wird.

1. Sind die Erzählungen wahre oder falsche Darstellungen von Einstellungen und Verhalten?
2. Sollte frau/man sie schlicht als Beschreibungen betrachten (wobei es vor allem darum geht, zu sehen, wie diese aufgebaut sind, und weniger, ob sie richtig oder falsch sind)?

In meiner Analyse spielen diese Fragestellungen insofern eine Rolle, als die Arbeit darauf abzielte, den Verhandlungsvorgang im Rahmen einer internationalen Waldpolitik zu beschreiben und zu analysieren. Die zweite Fragestellung lag meinem Forschungsinteresse aber näher am Herzen, weil ich nicht nach einer Unterscheidung zwischen wahr und falsch suchte, sondern im Zentrum meines Erkenntnisinteresses die Problemvorstellung der AkteurInnen und die Konstruktion jener lag.

### *Das ExpertInneninterview*

In diesem hier angestrebten Untersuchungsfeld wurde eine spezielle Form des qualitativen Interviews durchgeführt. Es handelt sich hierbei um das qualitative ExpertInneninterview. Dieses wird wie folgt definiert:

„Im Unterschied zu anderen Formen des offenen Interviews bildet bei ExpertInneninterviews nicht die Gesamtperson den Gegenstand der Analyse, d. h. die Person mit ihren Orientierungen und Einstellungen im Kontext des individuellen oder kollektiven Lebenszusammenhangs. Der Kontext, um den es hier geht, ist ein organisatorischer oder institutioneller Zusammenhang, der mit dem Lebenszusammenhang der darin agierenden Personen gerade nicht identisch ist und in dem sie nur einen ‚Faktor‘ darstellen“ (Meuser/Nagel, 1991: 442).

Das ExpertInneninterview stellt eine Sonderform des qualitativen Interviews dar, da im ExpertInneninterview nicht die persönliche Seite des/der Interviewten, sondern rein die professionelle Seite interessiert. Dies musste bei der Interviewführung berücksichtigt werden. Weiters musste berücksichtigt werden, dass die ExpertInnen oftmals innerhalb von Organisationen bzw. Institutionen im Laufe der Zeit verschiedene Positionen einnahmen und somit über wesentliche Zusatzinformationen verfügten, die manchmal erst im Interview selbst zutage traten und nicht unbedingt vorab durch die jeweilige Stellung des Experten/der Expertin in der Organisation selbst ersichtlich waren.

An anderer Stelle werden diese ExpertInneninterviews auch als „Informationsgespräche“ (vgl. von Alemann/Fornrdan, 1990: 169 in: Abels/Behrens, 1998: 80) oder

als „Elite- oder Spezialinterviews“ (Dexter, 1970: in: Abels/Behrens, 1998: 80) beschrieben. Diese Interviews dienen also hauptsächlich der Informationsgewinnung über einzelne Sachverhalte, die nur der/die ExpertIn kennt.

In dem vorliegenden Forschungsvorhaben sollten mithilfe der ExpertInneninterviews Kenntnisse über die tatsächlichen Geschehnisse innerhalb der verschiedenen Waldforen (hauptsächlich IPF und IFF) und der zwischenstaatlichen Treffen im Zusammenhang mit dem rechtlich verbindlichen Instrument/der „Konvention zum Schutz aller Wälder“ gewonnen werden.

### *Was macht nun ExpertInnen zu ExpertInnen?*

Hier werden ExpertInnen in Anlehnung an Meuser/Nagel als diejenigen bezeichnet, die „selbst Teil des Handlungsfeldes sind, das den Forschungsgegenstand ausmacht“ (Meuser/Nagel, 1991: 443). Sie werden damit von den GutachterInnen abgegrenzt, die von außen kommen und nicht Teil des Handlungsfeldes sein können. Obwohl der ExpertInnenstatus als „relational“ angesehen wird, da er vom jeweiligen Forschungsinteresse abhängt, beschreiben Meuser/Nagel den/die ExpertIn folgendermaßen:

„... wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Meuser/ Nagel, 1991: 443).

Nicht immer muss der/die ExpertIn eine führende Position innehaben, sondern diese können auch auf der unteren bzw. mittleren Ebene einer Organisation zu finden sein. Abels und Behrens beschreiben die wichtigen ExpertInnen folgendermaßen:

„In der Regel handelt es sich um gut ausgebildete und statusbewusste Personen, die es gewohnt sind, sich darzustellen, mit Fragesituationen umzugehen und komplexe Zusammenhänge darzulegen“ (Abels/Behrens, 1998: 81).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass ExpertInnen einerseits dem jeweiligen zu untersuchenden Handlungsfeld angehören bzw. in der zu untersuchenden Zeit angehört und dass sie andererseits auf allen Ebenen der Organisation zu finden sind, wobei wichtige ExpertInnen sich auch auf der unteren und mittleren Führungsebene befinden können. Diese Personen zeichnen sich dadurch aus, dass sie komplexe Zusammenhänge gut darlegen können.

Es wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit insgesamt 21 ExpertInneninterviews geführt. Die ersten drei Interviews dienten vor allem der Erhebung des relevanten Kontextwissens. Diese erlaubten es mir, einen ersten Eindruck vom zu untersuchenden Policy-Feld zu gewinnen und dadurch die weitere Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes bzw. des Feldes vorzunehmen. Diese ersten und alle weiteren Interviews gaben mir ferner Zugang zu relevanten schriftlichen Materialien, die nicht in anderen Archiven oder über das Internet verfügbar waren. Unter Anwendung der Schneeballmethode wurden die verschiedenen InterviewpartnernInnen gefunden, die unterschiedlichen Organisationen in verschiedenen Ländern angehören. So wurden Interviews in Österreich, Italien und in den USA geführt. Diese Interviews wurden in der hier vorliegenden Untersuchung einerseits im österreichischen Ministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), in der *Liason Unit Wien* der Ministerkonferenz für den Schutz der Wälder in Europa (Ministeral Conference on the Protection of Forests in Europe – MCPFE) in Wien wie auch im Forestry Department der *United Nations Food and Agricultural Organization* (FAO) in Rom durchgeführt. Weiters wurden Interviews in dem Sekretariat des permanenten Waldforums (United Nations Forum on Forests – UNFF) geführt, in der brasilianischen Vertretung bei den Vereinten Nationen, im *United Nations Development Programme* (UNDP) und mit einem Vertreter der iranischen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York City. Die Befragten waren alle in einer und manchmal sogar mehreren Funktionen<sup>106</sup> am zu untersuchenden Policy-Bereich beteiligt (siehe Abbildung 30).

Vier von den Interviews wurden nicht am jeweiligen Arbeitsplatz, sondern im Kaffeehaus bzw. in einem zur Verfügung gestellten Büro durchgeführt. Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen und größtenteils doch brisanten Thematik war es nicht möglich, alle auf Tonband aufzunehmen. Die Hälfte der Interviews wurde auf Tonband aufgezeichnet, während die Informationen der anderen Hälfte der Interviews mittels Mitschrift und eines anschließenden Gedächtnisprotokolls festgehalten wurden. Die Interviewdauer war stark von dem/der jeweiligen ExpertIn abhängig und wird zwischen 45 Minuten und sechs Stunden angegeben.

Es wurden 21 qualitative Interviews geführt, die in der oben dargestellten Tabelle aufgelistet werden. Neben der Institution werden die Anzahl der Interviews, der Ort und der Zeitpunkt der Durchführung der Interviews genannt. Die Namen der InterviewpartInnen werden nicht angeführt und bleiben anonym. Im Text dieser Arbeit

---

<sup>106</sup> Der für diese Arbeit zu untersuchende Zeitraum erstreckt sich über mehrere Jahre, in denen die befragten ExpertInnen teilweise verschiedene Funktion in zum Teil unterschiedlichen Organisationen innehatten.

Institution/Organisation	Anzahl	Ort	Zeitpunkt
BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)	3	Wien	8. Juni 2000 20. Juli 2000 29. Sept. 2000
Liasion Unit der Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (MCPFE)	3	Wien	24. Mai 2000 9. Juni 2000 14. Sept. 2000
Food and Agricultural Organization, Forestry Department (FAO)	4	Rom	23. Okt. 2000 24. Okt. 2000 25. Okt. 2000
United Nations Forum on Forests (UNFF)	6	New York	1. Nov. 2000 2. Nov. 2000 3 Nov. 2000 4 Nov. 2000 17. Nov. 2000
Brasilianische Vertretung bei den Vereinten Nationen	1	New York	16. Nov. 2000
United Nations Development Programme (UNDP)	1	New York	16. Nov. 2000
Iranische Vertretung bei den Vereinten Nationen	2	New York	15. Nov. 2000 17. Nov. 2000
Finnische Delegation zu IPF/IFF/UNFF	1	Genf	2. Juni 2003

Abbildung 30: InterviewpartnerInnen Zeitraum Mai bis November 2000

werden die Hinweise auf die Interviews in verschlüsselter Form wiedergegeben, da manche der interviewten ExpertInnen nicht mit ihrer Funktion bzw. ihrem momentanen oder damaligen Arbeitsplatz in Zusammenhang gebracht werden wollten/sollten und ihnen Anonymität garantiert wurde.

### *Kontaktaufnahme*

Die Kontaktaufnahme mit den zu interviewenden Personen erfolgte zum größten Teil mittels E-Mail, bzw. manche ExpertInnen wurden mir direkt vorgestellt. Dies erleichterte eine spätere telefonische Kontaktaufnahme. Die ExpertInnen wurden nicht auf dem postalischen Weg kontaktiert, da dies verhältnismäßig lange dauert und nicht so viel Zeit zur Verfügung stand.

Die E-Mails bestanden jeweils aus drei Teilen: Im ersten Teil stellte ich mich und die dahinterstehende Institution<sup>107</sup>, das Forschungsprojekt und die zentrale For-

<sup>107</sup> In manchen Fällen war dies nicht nötig, da den Kontaktpersonen die Institution bestens bekannt war. Ich habe meine Arbeit damals am ehemaligen Institut für Sozioökonomik der Forst- und

schungsfrage kurz vor. Im zweiten Teil wurden dem/der ExpertIn die Auftraggeber<sup>108</sup> und die Zielvorstellung der Arbeit genannt. Im dritten Teil wurde der kontaktierten Person erklärt, warum sie ausgewählt wurde, bzw. in einigen Fällen wurde auch darauf verwiesen, wer die kontaktierte Person empfohlen hatte. Weiters wurde der kontaktierten Person genau erklärt, welche großen Fragestellungen in dem jeweiligen Interview speziell behandelt würden. Dies ermöglichte der kontaktierten Person, zu erkennen, welche Erwartungshaltungen ich an ihn/sie stellte und ob er/sie der/die richtige ExpertIn für das untersuchte Forschungsfeld darstellte.

Die Kontaktaufnahme mit den relevanten ExpertInnen verlief in diesem Projekt sehr einfach und problemlos. Von 23 kontaktierten Personen haben nur zwei Personen abgesagt. Die erstere Person sagte aus zeitlichen Gründen ab, und der zweiten Person war es nicht möglich, nach Wien zu kommen, um mich wie vorgesehen hier zu treffen. Im Allgemeinen bestand reges Interesse am vorliegenden Thema. Weiters scheint es nicht so viele ForscherInnen zu geben, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen. Diese beiden Faktoren erleichterten den Forschungsprozess wesentlich.

### *Interviewleitfaden*

Das Interview lässt sich in drei Phasen einteilen: das Vorgespräch, dem eine kurze Einleitung des Gesprächs vorausgeht, das tatsächliche Interview und das Nachgespräch. Diese sollen nun anschließend kurz dargestellt werden, um den Forschungsprozess transparent zu gestalten.

### *Das Vorgespräch:*

Das Vorgespräch sollte neben der Information des/der Interviewpartners/-partnerin auch dazu dienen, ihm/ihr die anfänglichen Ängste vor dem Interview selbst zu nehmen und eine Vertrauensbasis aufzubauen. So beschreibt Spradley (1979: 79f.) in seinem Buch „*The Ethnographic Interview*“ das Unsicherheitsgefühl, das sowohl den/die InterviewerIn als auch den/die Interviewte/n befällt. Der/die Interviewte ist sich manchmal nicht sicher, ob er/sie der Erwartungshaltung des/der InterviewerIn gerecht wird. Dem sollte der/die InterviewerIn nicht gleichgültig, aber doch ruhig und ausgeglichen gegenüberreten, um so die gegebene Situation zu entschärfen. Der/

---

Holzwirtschaft, Universität für Bodenkultur Wien im Rahmen eines Forschungsprojekts für das BMLFUW begonnen.

108 Der Auftraggeber für das Vorlaufprojekt meiner Arbeit war das BMLFUW.

die InterviewerIn sollte versuchen, möglichst klar und sicher aufzutreten, und sich dem/der InterviewpartnerIn gegenüber offen verhalten, ohne zu versuchen, ihn/sie zu beeinflussen. Gegebenenfalls sollten analytische Fragen bzw. Wissensfragen beantwortet werden, da sonst der/die Interviewte nicht bereit sei, die anschließend gestellten Fragen ausführlich und offen zu beantworten.

Einleitend stellte ich mich immer *im Vorgespräch* dem/der Beforschten bzw. dem/der ExpertIn vor und erklärte ihm/ihr die Struktur des Interviews mit den drei gewünschten Phasen. Der/die InterviewpartnerIn wurde darauf hingewiesen, dass zu Beginn des Interviews sehr offene und einfache Fragen gestellt werden. Hier wurde von dem/der InterviewpartnerIn erwartet, dass er/sie alles erzählt, was er/sie im Zusammenhang mit der gestellten Frage als wichtig erachtet. Im späteren Verlauf des Interviews wurden dann konkretere Fragen an den/die InterviewpartnerIn gestellt. Daran anschließend wurde das Forschungsprojekt nochmals kurz erklärt, und die wichtigsten Forschungsfragen des Projektes wurden dem/der InterviewpartnerIn erläutert. An dieser Stelle wurde das Ziel der Arbeit genannt.

Darauf folgte eine kurze Beschreibung des Interviewverlaufs: Es sollte zwischen einer und eineinhalb Stunden andauern und auf Tonband<sup>109</sup> aufgezeichnet werden. Dies ermöglichte es mir, einerseits mich besser auf das Interview zu konzentrieren, da ich nicht alles ganz genau mitschreiben musste, und andererseits erlaubte es mir eine präzisere Datenauswertung. Daran anschließend erfolgte der wichtige Verweis, dass dem/der InterviewpartnerIn absolute Anonymität gewährt würde und das Interview von der Forscherin ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken verwendet würde. An der Stelle wurde der/die InterviewpartnerIn dazu angehalten, Fragen zu stellen, um Unklarheiten vor Beginn des tatsächlichen Interviews auszuräumen. Es folgte als Abschluss dieses Vorgesprächs die Vorlage eines Plans, der die wichtigsten internationalen und zwischenstaatlich organisierten Treffen im Zusammenhang mit den zu untersuchenden Waldforen<sup>110</sup> enthielt. Der/Die InterviewpartnerIn wurde aufgefordert, die Treffen anzukreuzen, an denen er/sie selbst teilgenommen bzw. in einer anderen Form mitgewirkt hatte.<sup>111</sup> Dies erleichterte die Vorgangsweise im Interview selbst. Es sollte hier darauf verwiesen werden, dass

---

109 Wie schon im vorhergehenden Kapitel erwähnt wurde, wurde die Hälfte der Interviews nicht auf Tonband aufgezeichnet, weil sich die InterviewpartnerInnen bei dem Gedanken an eine Aufzeichnung nicht sehr wohl fühlten und davon ausgegangen werden musste, dass sie (einige davon verfügten über eine diplomatische Ausbildung) davon Abstand genommen hätten, wirklich wichtige Fakten zu erwähnen.

110 Siehe Anhang.

111 Z. B. hat ein Interviewpartner die Positionspapiere seiner Delegation verfasst, aber nicht selbst am Treffen teilgenommen.



vor Beginn des Interviews nicht immer ganz klar war, an welchen Treffen der/die InterviewpartnerIn teilgenommen hatte, da diese mittels der Schneeballmethode ermittelt wurden.

#### *Das Interview:*

Das Interview besteht aus drei Phasen: einer Einleitungsphase, einer Haupterzählphase und einer Schlussphase. Diese drei Phasen wird hier getrennt vorgestellt:

#### *Die Einleitungsphase:*

Die erste Phase des Interviews, die **Einleitungsphase**, dient der „Erfassung der Person“. Hier werden Daten zur Person erhoben. Diese Phase stellt die Gesprächseinstiegsphase dar, in der sehr einfache und offene Fragen gestellt werden, die der/die InterviewpartnerIn auf jeden Fall ohne Probleme beantworten konnte. Diese Phase sollte nicht zu lange, aber auch nicht zu kurz andauern. Es obliegt dem/der InterviewerIn, ein Mittelmaß an Zeit vorzugeben, um die gewünschte Vertrauenssituation herzustellen.

Im konkreten Fall wurden an den/die InterviewpartnerIn zwei Fragen gestellt:

- *Wenn Sie sich nun bitte an diesen internationalen Waldpolitikdialog zurückerinnern. Wie würden Sie mir Ihren damaligen/derzeitigen Aufgabenbereich beschreiben?*
- *Was waren damals die größten Herausforderungen im Rahmen Ihrer Tätigkeit?*

Diese beiden Einstiegsfragen sollten die Interviewsituation auflockern. Sie ermöglichen es mir, die Person, d. h. den/die Interviewte/-n, besser zu erfassen. Einerseits wurde klar, welche Position der/die Interviewte in dem zu untersuchenden Prozess innehatte, und andererseits konnte erkannt werden, wie er/sie sich selbst dabei sah bzw. wie er/sie seine/ihre Rolle einschätzte.

Die Haupterzählphase:

Der Einleitungsphase folgt die **Haupterzählphase**, die mittels beschreibender Fragen erzeugt werden soll. So ist es hier besonders wichtig, eine geeignete Einstiegsfrage zu finden, die den eigentlichen Gesprächsrahmen abdecken soll.

Die Interviewerin übernimmt die Rolle der aufmerksamen ZuhörerIn. Spradley (1979: 81) verweist auf zwei Grundsätze, die für eine/-n gute/-n InterviewerIn sehr wichtig seien: Einerseits betont er, dass es für die Beziehung zwischen InterviewerIn und Interviewten entscheidend ist, anfangs das jeweilige Forschungsinteresse mehr-

fach in die Fragestellung einzuflechten, und andererseits fordert Spradley den/die InterviewerIn dazu auf, die von der/dem Interviewten geäußerten Feststellungen in die Fragestellungen einfließen zu lassen. Der/Die InterviewerIn lässt den/die Interviewte/-n dadurch wissen, dass das Gesagte wichtig ist und dass er/sie ihm/ihr genau zuhört. Außerdem können sich auf diese Weise Missverständnisse leicht klären lassen, die durch falsches Verständnis auf beiden Seiten entstehen könnten. Diese Paraphrasierungen dienen dazu, bereits Gesagtes auf verkürzte Weise wiederzugeben.

Im gegebenen Fall wurde der/die InterviewpartnerIn dazu angeregt, den Verhandlungsprozess um ein rechtlich verbindliches Instrument zum Schutz aller Wälder möglichst genau zu beschreiben. Der/die InterviewpartnerIn sollte dazu aufgefordert werden, die verschiedenen Phasen zu beschreiben, während ich mich möglichst neutral im Hintergrund hielt und durch zustimmendes Nicken bzw. mittels akustischer Signale wie „mhm“, „ja“, „sehr interessant“ meine/-n InterviewpartnerIn meiner Aufmerksamkeit vergewisserte. (vgl. Froschauer/Lueger, 1992: 45f.).

Spradley (1979: 86–91) unterscheidet fünf Hauptfragetypen und verschiedene Unterfragetypen, die als deskriptive Fragen charakterisiert werden können: Ich will in der vorliegenden Arbeit allerdings nur auf die drei Hauptfragetypen eingehen, die in dieser Untersuchung verwendet wurden: die Grand-Tour-Fragen, die Mini-Tour-Fragen und die Beispiel-Fragen.

#### a) Grand-Tour-Fragen (Spradley, 1979: 86–88)

Spradley (1979: 86) vergleicht die *Grand-Tour-Fragen* mit einer großen Führung durch ein Zentrum zur *Behandlung von Alkoholismus*. Er wurde vom Leiter dieses Zentrums herumgeführt, um alle Gebäude kennenzulernen, um den Leuten vorgestellt zu werden, und deren verschiedene Aktivitäten wurden ihm erklärt. So können diese Grand-Tour-Fragen symbolisch mit einer Führung durch die Zeit verglichen werden, in der der/die InterviewerIn herumgeführt wird und ihr alles gezeigt bzw. erklärt wird. Der/Die InterviewerIn stellt breit gefächerte Fragen, die sich entweder auf einen Ort, eine Zeitspanne, auf ein Ereignis, auf Leute, auf verschiedene Aktivitäten oder einzelne Objekte beziehen können.

Diese Grand-Tour-Fragen sind sehr offene Fragen<sup>112</sup>, in denen der/die Interviewte aufgefordert wird, sein/ihr Wissen einzubringen. Sie lassen deutlich erkennen, wel-

112 Im Gegensatz zu den offenen Fragen sind die geschlossenen Fragen im Interview zu vermeiden, da diese nur mit „ja“ bzw. „nein“ beantwortet werden können und den/die InterviewpartnerIn nicht dazu anregen, mehr zu erzählen. Die geschlossenen Fragen strukturieren die Antwort des/der InterviewpartnerIn vor (vgl. Froschauer/Lueger, 1992: 47).

che Themenkreise dem/der InterviewpartnerIn besonders wichtig erscheinen, da diese/-r aus einer Reihe von Antwortmöglichkeiten auswählt. Außerdem ermöglicht diese Frageform, zu gegebener Zeit nachzufragen, ohne den Interviewpartner zu irritieren und vom erzählten Thema abzulenken. Die Interviewerin wird dann nachfragen, wenn sie den Sinn des Erzählten nicht verstanden hat bzw. wenn sie eine Situation oder Aktion näher erklärt haben möchte. Diese immanente Frageweise bezieht sich immer auf die Sichtweise des/der InterviewpartnerIn. Im Gegensatz dazu werden exmanente Fragen, die sich auf noch nicht im Interview Angesprochenes beziehen, erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt (vgl. Froschauer/Lueger, 1992: 47).

In der vorliegenden Untersuchung habe ich *zeitliche, akteursbezogene (hier Länder, Organisationen) und themenbezogene Grand-Tour-Fragen* gestellt, die es dem/der Interviewten ermöglichten, die ihm/ihr am wichtigsten erscheinenden Fakten und Daten im Zusammenhang mit dem Forschungsthema zu erzählen. Weiters wurde es möglich, eine gedankliche „Orientierungsschnur“ zu schaffen, die sowohl von mir als auch von dem/der Interviewten benutzt werden konnte, um nicht zu sehr vom vorgesehenen Thema abzuschweifen.

Folgende Fragen wurden gestellt:

- *Können Sie mir bitte die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit den Verhandlungen um ein rechtlich verbindliches Instrument (RVI) zum Schutz aller Wälder seit ... (abhängig von dem/der jeweiligen InterviewpartnerIn wurde der Zeitpunkt gewählt, an dem der/die InterviewpartnerIn beginnen sollte zu erzählen) beschreiben?*
- *Welche Themenkreise waren im Zusammenhang mit dem RVI besonders umstritten, welche waren weniger umstritten?*
- *Wem war das Voranschreiten dieses Prozesses rund um eine RVI besonders wichtig? Wem nicht?*
- *Wer waren aus Ihrer Sicht die wichtigsten AkteurInnen im Zusammenhang um die Verhandlung eines RVIs?*
- *Wenn Sie sich nun an den ganzen Prozess, d. h. die verschiedenen Treffen zum Thema, zurückerinnern, warum, glauben Sie, konnten sich die einzelnen Mitgliedstaaten nicht auf ein RVI einigen?*

Spradley (vgl. 1979: 87) stellt neben der allgemeinen Form der Grand-Tour-Fragen auch mehrere spezifische Formen dar: die typische Grand-Tour-Frage<sup>113</sup>, die spezifische

---

113 Der/Die InterviewerIn lässt sich von dem/der Interviewten eine typische Situation beschreiben.

Grand-Tour-Frage<sup>114</sup>, die geleitete Grand-Tour-Frage<sup>115</sup> und die *aufgabenbezogene Grand-Tour-Frage*. Diese letzte von Spradley vorgestellte Form der Grand-Tour-Frage – die aufgabenbezogene Grand-Tour-Frage – verlangt von dem/der InterviewpartnerIn, eine einfache Aufgabe zu erledigen, die den Beschreibungsprozess unterstützt. Im vorliegenden Forschungsprozess wurde z. B. ein Interviewpartner dazu aufgefordert, die verschiedenen von ihm angesprochenen Organisationen und ihr Zusammenspiel auf einem Stück Papier kurz zu skizzieren. Dies erlaubte es mir, vielerlei Fragen einzuflechten.

b) Mini-Tour-Fragen (vgl. Spradley, 1979: 88)

Diese sind den Grand-Tour-Fragen sehr ähnlich, beziehen sich allerdings auf kleinere Frageeinheiten als die Ersteren. Sie ermöglichen es dem/der InterviewerIn, deskriptive Fragen zu stellen, die sich bereits auf die von dem/der InterviewpartnerIn angesprochene Themen beziehen. Dadurch wird der/die Interviewte aufgefordert, diese besser und näher zu erklären.

So wurden beispielsweise hier spezifische Meetings z. B. im Rahmen des zwischenstaatlichen Panels für Wälder (IPF) oder des zwischenstaatlichen Forums für Wälder (IFF) angesprochen:

- *Würden Sie mir bitte die Ereignisse im ... Treffen beschreiben?*
- *Beschreiben Sie mir bitte, was sich bei ... im Zusammenhang mit dem RVI zugetragen hat?*

c) Beispiel-Fragen (vgl. Spradley, 1979: 88)

Beispiel-Fragen sind meistens genauer als die Grand-Tour- und die Mini-Tour-Fragen, da sie den/die Interviewte/-n um eine Klärung einer Antwort bitten, d. h. der/die InterviewerIn bittet den/die Interviewte/n um die Beschreibung einer Beispielsituation. Die Fragen können laut Spradley (1979: 88) fast immer gestellt werden und führen oft zu sehr interessanten Ergebnissen. Allerdings werden diese Fragen häufig erst dann wirklich gut beantwortet, wenn das Vertrauensverhältnis zwischen InterviewerIn und Interviewtem bereits sehr fest und sicher ist. In manchen Fällen führt es allerdings auch dazu, dass dieses Vertrauensverhältnis durch die Beantwortung einer Beispielfrage erst wirklich gefestigt wird.

Folgende Frage wurde gestellt:

114 Es wird eine deskriptive Frage gestellt, die sich auf eine kürzliche Serie von Ereignissen bezieht.

115 Hier bittet der/die InterviewerIn den/die InterviewpartnerIn, ihn/sie tatsächlich heranzuführen.

- *Können Sie mir bitte ein Beispiel für eine schwierige Verhandlungssituation im Zusammenhang mit dem RVI geben?*

Die Schlussphase:

Die letzte und dritte Phase des Interviews stellt die **Schlussphase** dar. Diese dient dazu, die Interviewsituation nicht am wichtigsten und entscheidendsten Punkt abbrechen zu lassen. Dadurch wird verhindert, dass der/die Interviewte plötzlich zu bereuen beginnt, dass er/sie ein Interview erlaubte. Der/Die InterviewerIn versucht daher, den/die Interviewte/-n langsam von der Haupterzählung in die Schlussphase zu führen.

Hierbei werden folgende Fragen gestellt:

- *Was haben Sie gedacht, als ich Sie um das Gespräch gebeten habe?*
- *Aus meiner Sicht ist nun alles Wichtige besprochen. Gibt es etwas, das Sie gerne dem Gespräch hinzufügen möchten?*

Die erste Frage sollte dazu dienen, die Motivation des/der InterviewpartnerIn mir gegenüber für das Zustandekommen des Gespräches in Erfahrung zu bringen. Dies stellt für die Interpretation eine wichtige Information dar. Die letzte Frage sollte es nun dem/der InterviewpartnerIn ermöglichen, ihm/ihr besonders wichtige Themen erstmals oder nochmals anzusprechen, bzw. er/sie konnte dadurch auf ihm/ihr besonders wichtige Aspekte hinweisen. Wenn das letzte Wort gesprochen wurde, wurde das Tonband ausgeschaltet, und die Nachgesprächsphase konnte beginnen.

#### *Nachgespräch:*

Im Nachgespräch bedankte ich mich bei dem/der Interviewten für das Gespräch und wies darauf hin, dass nach der Abfassung des Forschungsberichts es möglich sein würde, eine Abschrift zu erhalten. Dieses Angebot wurde von den Interviewten sehr gerne in Anspruch genommen. Dies stellte für mich eine Möglichkeit dar, mich bei dem/der InterviewpartnerIn für die zur Verfügung gestellte Zeit und das Wissen zu bedanken. Weiters bat ich den/die InterviewpartnerIn im Nachgespräch um unveröffentlichte Dokumente und Hintergrundmaterial, die gegebenenfalls im Interview bereits angesprochen wurden. Abschließend konnte ich den/die InterviewpartnerIn auch nach Personen fragen, die im Zusammenhang mit dem untersuchten Forschungsthema relevant waren.

Sehr oft wurden im Nachgespräch von dem/der InterviewpartnerIn brisante Themen angesprochen, die sie im Interview nicht näher erklären wollten. Dies lässt

sich vor allem aus der Tatsache erklären, dass manche InterviewpartnerInnen gerne wollten, dass diese Aussagen nicht auf Tonband aufgenommen wurden. Meine letzte Frage bezog sich immer auf eine erneuerte Kontaktaufnahme im Falle weiterer ergänzender Fragen. Auch sie wurde in allen Fällen positiv beantwortet.

### *Die Interpretation*

Es gibt nun mehrere Möglichkeiten, die gewonnenen Interviewdaten zu analysieren. Diese Analyse erfolgt auf drei Ebenen (siehe Abbildung 31).

Die faktische Ebene	Die Beobachtungen der ExpertInnen werden inhaltlich akzeptiert
Die intentionale Ebene	Die Intention des Interviewpartners/ der Interviewpartnerin beim Verfassen seines/ihrer Redebeitrages wird hinterfragt
Die strukturelle Ebene	Die soziale Struktur, auf die der Redebeitrag schließen lässt, wird erfasst

*Abbildung 31: Die drei Interpretationsebenen in der Analyse*

#### Die faktische Ebene

Auf einer faktischen Ebene wird der/die InterviewpartnerIn als ExpertIn angesehen. Die Beobachtungen seiner/ihrer Realität werden inhaltlich akzeptiert.

„... anders als bei der einzelfallinteressierten Interpretation orientiert sich die Auswertung von ExpertInneninterviews an thematischen Einheiten, an inhaltlichen zusammengehörigen, über den Text verstreuten Passagen – nicht an der Sequenzialität von Äußerungen je Interview“ (Meuser/Nagel, 1991: 453).

#### Die intentionale Ebene

Auf der intentionalen Ebene werden folgende Analysefragen gestellt: Was ist die Intention des Interviewpartners/der Interviewpartnerin für den Redebeitrag? Welcher Eindruck soll erzeugt werden?

#### Die strukturelle Ebene

Auf der strukturellen Ebene stellt man folgende Frage: Auf welche soziale Struktur lässt dieser Redebeitrag schließen? Dadurch lassen sich beispielsweise die Regeln innerhalb einer Organisation, die sich hinter dem Rücken des Sprechers abspielen, ermitteln.

Im Falle von ExpertInneninterviews und um den Arbeitsaufwand für diese Arbeit vertretbar zu halten, konzentrierte sich meine Analyse auf die erste Ebene – die faktische Ebene. Ich akzeptierte die inhaltlichen Aussagen der ExpertInnen und überprüfte sie mittels der zur Verfügung gestellten Datenquellen, der bereits vorhandenen Daten und der Analyse der Sekundärliteratur. Beim Auftreten von Widersprüchen und Ungereimtheiten bei der Interpretation der Interviewdaten wurde die zweite Ebene, die intentionale Ebene, zur Konsistenzprüfung herangezogen. Die dritte Ebene – die strukturelle Ebene – spielte in dieser Arbeit keine bzw. wenn dann nur eine untergeordnete Rolle.

## 9.2 ÜBERBLICK ÜBER DIE WALDFOREN

### 9.2.1 Waldforum IPF (1995–1997)<sup>116</sup>

#### 1. The Intergovernmental Panel on Forests (IPF)

11.–15. September 1995 1. Treffen in New York

11.–22. März 1996 2. Treffen in Genf

9.–20. September 1996 3. Treffen in Genf

10.–21. Februar 1997 4. Treffen in New York

#### 2. Zwischenstaatlich organisierte Treffen

26.–31. Mai 1996 Brisbane, Australien

Internationale Konferenz zum Thema „Certification and labelling of products from sustainable managed forests“ (von Australien unterstützt)

3.–7. Juni 1996 Pretoria, Südafrika

Internationaler Workshop zum Thema „financial mechanisms and sources of finance for sustainable forestry“ (von Dänemark, Südafrika und UNDP unterstützt)

17.–21. Juni 1996 Fieldafing, Deutschland

ExpertInnentreffen zum Thema „Implementing the Forests Principles: promotion of national forest and land-use programmes“ (von Deutschland unterstützt)

24.–28. Juni 1996 Lissabon, Portugal

<sup>116</sup> Vgl. United Nations Sustainable Development – About the Intergovernmental Process, In: <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm>, ausgedruckt am 3. 4. 2000, S. 3–6.

Internationales ExpertInnentreffen zum Thema „rehabilitation of degraded forest ecosystems“ (von Kap Verde, Portugal, Senegal, der Europäischen Union und FAO unterstützt)

5.–8. März + 24.–28. Juni 1996 Genf, Schweiz

ExpertInnentreffen zum Thema „Overview on international organisations, institutions and instruments related to forests“ (von der Schweiz und Peru unterstützt)

12.–16. August 1996

Bonn, Deutschland

ExpertInnentreffen zum Thema „trade, labelling of timber and certification of sustainable forest management“ (unterstützt durch Deutschland und Indonesien)

19.–22. August 1996

Helsinki, Finnland

Zwischenstaatlich organisiertes Seminar zum Thema „Criteria and indicators for sustainable forest management“ (unterstützt durch Finnland)

\*\*\*Dazwischen fand das 3. IPF-Treffen statt.\*\*\*

14.–18. Oktober 1996

Stockholm, Schweden

ExpertInnentreffen zum Thema „sustainable forestry and land use – the process of consensus-building“ (unterstützt durch Schweden und Uganda)

22.–25. November 1996

Kochi, Japan

Internationaler Workshop zum Thema „integrated application of sustainable forest management practices“ (unterstützt durch Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, FAO und ITTO)

9.–13. Dezember 1996

Leticia, Kolumbien

Internationales Treffen von indigenen Völkern und anderen WaldbewohnerInnen zum Thema „conservation and sustainable management of forests“ (unterstützt durch Kolumbien und Dänemark) – *das Treffen wurde von der International Alliance of the Indigenous-Tribal Peoples of Tropical Forest und dem Indigenous Council for the Amazon Basin geleitet.*



### 9.2.2 Waldforum IFF (1997–2000)

#### 1. Intergovernmental Forum on Forests (IFF)

- |                                     |                        |
|-------------------------------------|------------------------|
| <i>1.–3. Oktober 1997</i>           | 1. Treffen in New York |
| <i>24. August–4. September 1998</i> | 2. Treffen in Genf     |
| <i>3.–14. Mai 1999</i>              | 3. Treffen in Genf     |
| <i>31. Jänner–11. Februar 2000</i>  | 4. Treffen in New York |

#### 2. Zwischenstaatliche Treffen

- 29. Juni–3. Juli 1998* Baden Baden, Deutschland  
6-Staaten-Initiative zum Thema „Putting the IPF Proposals for Action into Practice at the National Level“ (unterstützt von Finnland, Deutschland, Honduras, Indonesien, Uganda, Großbritannien gemeinsam mit dem IFF-Sekretariat, UNDP und FAO)

\*\*\* *Dawischen fand das 2. IFF-Treffen statt.* \*\*\*

- 7.–10. September 1998* Gmunden, Österreich  
Treffen zum Thema „International Consultation on Research and Information Systems in Forestry“ (unterstützt von Österreich und Indonesien gemeinsam mit IUFRO, CIFOR, FAO und dem IFF-Sekretariat)
- 9.–11. September 1998* Canberra, Australien  
Internationaler ExpertInnenworkshop zum Thema „In-depth Study on Forest Conservation and Protected Areas“ (unterstützt von Australien)
- 18.–22. Jänner 1999* San Jose, Costa Rica  
Internationaler (globaler) Workshop zum Thema „Underlying Causes of Deforestation and Forest Degradation“ – eine gemeinsame Initiative von NROs und der Regierung von Costa Rica (wurde auch von UNEP unterstützt) – in Verbindung mit diesem Workshop wurden auch sieben regionale Treffen und ein Spezialtreffen für die Organisation von Indigenen Völkern abgehalten.
- 22.–26. Februar 1999* San Jose, Costa Rica (erstes Treffen)
- August–Oktober 1999* Regionale Konsultationen
- Dezember 1999* Ottawa, Kanada (Abschlußtreffen)

Längerfristiges ExpertInnentreffen zum Thema „on international arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development on all type of forests“ (unterstützt durch Costa Rica und Kanada)

15.–19. März 1999

San Juan, Puerto Rico

Internationales ExpertInnentreffen zum Thema „Forest Conservation and Protected Areas“ (unterstützt von Brasilien und den USA)

\*\*\**Dazwischen fand das 3. IFF-Treffen statt.*\*\*\*

6.–9. April 1999

Santiago, Chile

Internationales ExpertInnentreffen zum Thema „the Role of Planted Forests“ (unterstützt durch Chile, Dänemark, Neuseeland und Portugal)

4.–8. Oktober 1999

Teheran, Iran

Internationales Treffen zum Thema „Special Needs and Requirements of Developing Countries with Low Forest Cover and Unique Types of Forests“ (organisiert vom Iran gemeinsam mit anderen)

### 9.2.3 *Permanentes Waldforum UNFF (2000–2015)*

12. Februar 2001	Organizational Meeting, New York
11.–22. Juni 2001	First Session, New York
4.–15. März 2002	Second Session, New York
26. Mai–6. Juni 2003	Third Session, Geneva
3.–14. Mai 2004	Fourth Session, Geneva
16.–27. Mai 2005	Fifth Session, New York
13.–24. Februar 2006	Sixth Session, New York
16.–27. April 2007	Seventh Session, New York
20. April–1. Mai 2009	Eighth Session, New York, NY

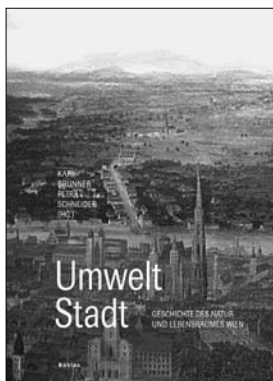




CHRISTINE EMBLETON-HAMANN,  
MARGRETH KEILER UND  
ISABELLA TEUFL (HG.)  
**WIEN – UMWELTSTADTFÜHRER**  
EINBLICKE IN DIE NATUR EINER  
GROSSSTADT

„Wien – Umweltstadtführer“ ist ein Naturführer der besonderen Art. Im Zentrum steht das Gesamtsystem des Wiener Naturraumes, also Stadtlandschaft, Gewässernetz, Klima, Vegetation, Geologie sowie die gestaltende Einflussnahme der Stadtbewohner. Leicht, handlich und mit einem praktischen „Exkursionsteil“ ausgestattet mit Vorschlägen für kürzere Spaziergänge, längere Wanderungen und Fahrradtouren im Stadtgebiet, ist der Band der ideale Begleiter zur Erkundung der Wiener Umwelt. Genaue Beschreibungen sowie zahlreiche Abbildungen, Fotos und Karten lassen die Stadtlandschaft Wiens aus einem neuen, naturkundlich-ökologischen Blickwinkel entdecken und erleben.

2009. 248 S. BR. 140 X 235 MM.  
ISBN 978-3-205-77694-9



KARL BRUNNER, PETRA SCHNEIDER (HG.)  
**UMWELT STADT**  
GESCHICHTE DES NATUR- UND  
LEBENSRAUMES WIEN

Die alte Metropole Wien im Herzen Europas scheint die meisten ihrer drängendsten Umweltprobleme bereits in der Vergangenheit gelöst zu haben. Ist dieser Eindruck zutreffend? Wie sind die Wiener und Wienerinnen im Laufe der Geschichte mit ihrer „Umwelt Stadt“ umgegangen? Auf welche Weise haben sie den einstigen Naturraum zwischen Donau und Wienerwald in eine Stadtlandschaft verwandelt? Welche ihrer Umweltmaßnahmen waren kurzlebig, welche von Dauer und zukunftsweisend?

Mit Fragen solcher Art beschäftigen sich die neunzig Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis, die der vorliegende Band zu einer „Geschichte des Natur- und Lebensraumes Wien“ versammelt hat. Wie so oft beim Rückblick auf die Vergangenheit geht es im Grunde darum, die Gegenwart besser verstehen zu lernen und über die Zukunft nachzudenken.

2005. 659 S. 990 S/W- U. FARB.-ABB. GB. M. SU. 215 X 280 MM.  
ISBN 978-3-205-77400-6



OLIVER RATHKOLB, MARIA WIRTH,  
MICHAEL WLADIKA  
**DIE „REICHSFORSTE“ IN  
ÖSTERREICH 1938–1945**  
ARISIERUNG, RESTITUTION, ZWANGSARBEIT  
UND ENTNAZIFIZIERUNG  
STUDIE IM AUFTRAG DER ÖSTERREICHISCHEN  
BUNDESFORSTE

Im Zentrum stehen Forschungen mit umfangreichen neuen Quellen zur Geschichte der „Reichsforste“ während der NS-Zeit in Österreich: Erstens die internen Karriereverläufe der leitenden und mittleren Ebene der Reichsforstverwaltung unter Berücksichtigung von Widerstand und politischer Maßregelung bzw. der Entnazifizierung nach 1945. Schwergewicht wird auf die Interpretation der personellen (Dis-) Kontinuitäten 1938–1945 ff gelegt.

Im Kapitel „Arisierung“ und Restitution von Liegenschaften konnten sowohl Umfang als auch Einzelfälle des Entzugs von Grundstücken und Immobilien durch die Reichsforste rekonstruiert und eine Bestandsaufnahme der Restitutionspolitik vorgelegt werden.

Im dritten Teil erfolgt eine Bewertung des Einsatzes von Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeitern in Betrieben der Reichsforste.

2010, 407 S. GB. MIT SU. 21 S/W-ABB. 14 TABELLEN  
170 X 240 MM. | ISBN 978-3-205-78482-1

BÖHLAU VERLAG, WIESINGERSTRASSE 1, 1010 WIEN. T: + 43(0)1 330 24 27-0  
BOEHLAU@BOEHLAU.AT, WWW.BOEHLAU.AT | WIEN KÖLN WEIMAR



VERENA WINIWARTER, MARTIN KNOLL  
UMWELTGESCHICHTE  
EINE EINFÜHRUNG  
(UTB FÜR WISSENSCHAFT 2521 S)

Die Geschichtsschreibung hat den Veränderungen der Umwelt durch die Menschen bis in die letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hinein wenig Bedeutung beigemessen. Erst danach hat sich – auch als Reaktion auf zunehmende Umweltprobleme – das Fachgebiet der Umweltgeschichte entwickelt. Dieses Studienbuch bietet einen interdisziplinären Überblick über den Forschungsstand der Umweltgeschichte und eine Einführung in ihre Themen und Methoden.

2007. 368 S. MIT 11 SCHAUWILDERN UND GRAFIKEN. BR. 120 X 185 MM.  
ISBN 978-3-8252-2521-6

„Der kenntnisreich geschriebene Band bietet [...] ein solides Fundament und dokumentiert ein breites Spektrum an Anregungen, Ansätzen und Modellen. Hilfreich für Einsteiger ist, dass auch die englischsprachige Forschungsliteratur – schließlich hat die Umweltgeschichte ihre Wurzeln in den USA – umfassend präsentiert wird. Wer einen Überblick über das heterogene Feld der umwelthistorischen Forschung sucht, sollte zu diesem Buch greifen.“

*H-Soz-u-Kult*

BÖHLAU VERLAG, URSULAPLATZ 1, 50668 KÖLN. T: +49(0)221 913 90-0  
INFO@BOEHLAU.DE, WWW.BOEHLAU.DE | KÖLN WEIMAR WIEN



**Bernd-Stefan Grewe**  
**Der versperrte Wald**  
**Ressourcenmangel**  
**in der bayerischen Pfalz**  
**(1814–1870)**

(Umwelthistorische  
 Forschungen, Band 1)

2004. 508 S. 59 s/w-Abb. Gb.

€ 52,90/SFr 90,-

ISBN 3-412-10904-5

Wie reagiert eine stark wachsende Gesellschaft auf Ressourcenknappheit? Im vorindustriellen Wirtschaftsleben spielten Waldressourcen eine Schlüsselrolle: Holz war wichtigster Brennstoff, absolut unverzichtbar als Baumaterial und Werkstoff; ohne Holzkohle konnte kein Eisen verhüttet, ohne Pottasche kein Glas und keine Seife hergestellt werden.

In der bayerischen Rheinpfalz spitzte sich die Lage im 19. Jahrhundert auf dramatische Weise zu. Ein unübersehbares Problem waren die massenhaften Forstdelikte, an denen sich statistisch jedes Jahr mehr als 21 % der Bevölkerung beteiligte. Gegen die Übernutzung und drohende Zerstörung der Wälder führte die Forstverwaltung einen verzweifelten Kampf. Doch wie ernst war diese Bedrohung tatsächlich? Wie stark verbreitet waren Holznot und Düngermangel? Und wie stand es um den Zustand der Wälder?

Antworten auf diese umwelthistorischen Kernfragen bietet die Studie von Bernd-Stefan Grewe. Dabei wird auch die landwirtschaftliche Nutzung einbezogen und das in der Literatur verbreitete Bild der Waldwirtschaft in Frage gestellt.





HEINER BIELEFELDT, VOLKMAR DEILE,  
BRIGITTE HAMM, FRANZ-JOSEF HUTTER,  
SABINE KURTENBACH UND  
HANNES TRETTER (HG.)  
**KINDER UND JUGENDLICHE**  
JAHRBUCH MENSCHENRECHTE 2010

Vordergründig sind Kinderrechte ein Konsensthema. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sich an der Frage der Freiheitsrechte für Kinder und Jugendliche politische und ideologische Kontroversen entzünden. Dabei geht es z.B. um Fairness im Umgang mit Flüchtlingskindern, Entschädigungsansprüche für die Opfer autoritärer Heimerziehung oder die wirksame Bekämpfung moderner Formen der Kindersklaverei. Zu diesen und anderen Fragen bietet der Band Hintergrundinformationen und aktuelle Schlaglichter. Der Band wird ergänzt durch einen Serviceteil, der u.a. über wichtige Entwicklungen im Bereich der internationalen Strafgerichtsbarkeit und die Entwicklung der Europäischen Grundrechteagentur informiert.

2009, 321 S. BR. 135 X 210 MM.  
ISBN 978-3-205-78426-5

Das Buch beschäftigt sich mit der Frage, warum bislang kein international rechtlich verbindliches Instrument zur Waldpolitik verabschiedet wurde. Die Forschungsschwerpunkte der Autorin beinhalten globale und europäische Waldpolitik als auch vergleichende Politikanalyse im Allgemeinen mit einem Schwerpunkt auf Fragen des Agenda-Settings und der Implementation von policies.



ISBN 978-3-205-78147-9 | [WWW.BOEHLAU.AT](http://WWW.BOEHLAU.AT)