



Zugl.: Freiburg, Univ., Diss, 2002

© Verlag Dr. Kessel, Eifelweg 37, 53424 Remagen

1. Auflage 2004

Tel./Fax: 02228-493

Alle Rechte vorbehalten

Homepage: [www.forstbuch.de](http://www.forstbuch.de), [www.forestrybooks.com](http://www.forestrybooks.com)

ISBN: 3-935638-46-9

Druck: [www.business-copy.com](http://www.business-copy.com)

*Freiburger Schriften zur Forst- und Umweltpolitik*

*Band 4*

## ***GLOBALE WALDPOLITIK***

*Eine Untersuchung über die Wirkung internationaler Umweltregime  
in den föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland*

**FRANK HOFMANN**

**Verlag Dr. Kessel**

**Remagen-Oberwinter 2004**



---

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1	„GLOBALISIERUNG“ UND „INTERNATIONALISIERUNG“ DER WALDPOLITIK.....	4
1.2	DAS FORSTPOLITISCHE MEHREBENENSYSTEM .....	5
1.3	FRAGESTELLUNG.....	6
1.4	ZUM AUFBAU DER ARBEIT.....	7
<b>2</b>	<b>STRUKTURELLE GRUNDLAGEN DER WALDPOLITIK AUF INTERNATIONALER UND NATIONALER EBENE .....</b>	<b>9</b>
2.1	DIE WELTWEITE ZERSTÖRUNG VON WALDÖKOSYSTEMEN.....	9
2.2	DIE ENTSTEHUNG DES INTERNATIONALEN WALDREGIMES.....	12
2.3	ELEMENTE DES INTERNATIONALEN WALDREGIMES.....	17
2.4	AUSGEWÄHLTE FORSTPOLITISCHE STRUKTUREN IN DEUTSCHLAND .....	28
<b>3</b>	<b>THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN.....</b>	<b>37</b>
3.1	DIMENSIONEN UND TRENDS DER GLOBALISIERUNG.....	37
3.2	GLOBAL GOVERNANCE .....	41
3.2.1	<i>Der Global Governance-Begriff.....</i>	<i>41</i>
3.2.2	<i>Dimensionen von Global Governance.....</i>	<i>46</i>
3.2.3	<i>Strukturdeterminanten von Global Governance.....</i>	<i>48</i>
3.2.4	<i>Ausgewählte Handlungsebenen von Global Governance.....</i>	<i>56</i>
3.3	REGIMETHEORIE .....	59
3.3.1	<i>Der Regimebegriff.....</i>	<i>59</i>
3.3.2	<i>Regimeanalyse: Fragestellungen und theoretische Erklärungsansätze .....</i>	<i>62</i>
3.3.3	<i>Regimewirkungen .....</i>	<i>66</i>
3.3.4	<i>Regime in den internationalen Umweltbeziehungen .....</i>	<i>74</i>
3.4	POLITIKFELDDANALYSE .....	76
3.5	HYPOTHESEN UND FORSCHUNGSLEITENDE FRAGEN.....	78
<b>4</b>	<b>METHODEN UND UNTERSUCHUNGSMATERIAL.....</b>	<b>83</b>
4.1	QUANTITATIVE UND QUALITATIVE FORSCHUNG .....	83
4.2	SOZIALWISSENSCHAFTLICHE INHALTSANALYSE .....	86
4.2.1	<i>Theoretische Grundlagen .....</i>	<i>86</i>
4.2.2	<i>Die Themenanalyse .....</i>	<i>87</i>
4.2.3	<i>Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand .....</i>	<i>89</i>
4.3	DAS QUALITATIVE INTERVIEW .....	92
4.3.1	<i>Theoretische Grundlagen .....</i>	<i>93</i>
4.3.2	<i>Das problemzentrierte Interview.....</i>	<i>95</i>
4.3.3	<i>Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand .....</i>	<i>96</i>
4.4	DIE TEILNEHMENDE BEOBACHTUNG .....	99
4.4.1	<i>Theoretische Grundlagen .....</i>	<i>99</i>
4.4.2	<i>Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand .....</i>	<i>101</i>

---

<b>5</b>	<b>ERGEBNISSE.....</b>	<b>103</b>
5.1	PARLAMETARISCHE VORGÄNGE ZUM THEMA WALD UND FORSTWIRTSCHAFT ....	103
5.1.1	<i>Gesamtverteilung der parlamentarischen Vorgänge auf die Oberkategorien.....</i>	<i>103</i>
5.1.2	<i>Chronologische Verteilung der parlamentarischen Vorgänge im Untersuchungszeitraum .....</i>	<i>104</i>
5.1.3	<i>Arten parlamentarischer Vorgänge .....</i>	<i>108</i>
5.1.4	<i>Beantwortung der Anfragen durch die verschiedenen Bundesministerien ....</i>	<i>109</i>
5.1.5	<i>Sonstige Ergebnisse .....</i>	<i>112</i>
5.2	BUND-LÄNDER-VERGLEICH: ASPEKTE INTERNATIONALER WALDPOLITIK IN DEN JAHRESBERICHTEN AUSGEWÄHLTER LANDESFORSTVERWALTUNGEN UND IN DEN AGRARBERICHTEN DES BMVEL .....	117
5.2.1	<i>Verteilung der Häufigkeiten in den Oberkategorien.....</i>	<i>117</i>
5.2.2	<i>Häufigkeitsverteilung in den Oberkategorien, aufgeschlüsselt nach einzelnen Bundesländern und BMVEL .....</i>	<i>119</i>
5.2.3	<i>Chronologische Verteilung ausgewählter Ergebnisse im Untersuchungszeitraum .....</i>	<i>123</i>
5.3	ERGEBNISSE DER EXPERTENINTERVIEWS ZUR WIRKUNG DER INTERNATIONALEN WALDPOLITIK IN DEUTSCHLAND.....	128
5.3.1	<i>Einführung .....</i>	<i>128</i>
5.3.2	<i>Die Wahrnehmung des Internationalen Waldregimes .....</i>	<i>131</i>
5.3.3	<i>Das Engagement der Akteure im Rahmen des Internationalen Waldregimes.....</i>	<i>141</i>
5.3.4	<i>Die Rolle der Umwelt-NGOs (ENGOS) .....</i>	<i>154</i>
5.3.5	<i>Die föderale Struktur des forstpolitischen Systems in Deutschland.....</i>	<i>170</i>
5.3.6	<i>Wirkungen des Internationalen Waldregimes auf nationaler Ebene .....</i>	<i>186</i>
5.3.7	<i>Das Nationale Waldprogramm.....</i>	<i>206</i>
5.4	ERGEBNISSE DER TEILNEHMENDEN BEOBACHTUNG ZUR UMSETZUNG INTERNATIONALER WALDPOLITIK IN EIN „NATIONALES WALDPROGRAMM (NFP)“ .....	220
5.4.1	<i>Ausgangssituation und Grundstruktur des NFP-Prozesses .....</i>	<i>220</i>
5.4.2	<i>Inhaltliche Aspekte des NFP-Prozesses.....</i>	<i>223</i>
5.4.3	<i>Strukturelle Aspekte des NFP-Prozesses .....</i>	<i>224</i>
5.4.4	<i>Im Vorfeld des NFP-Prozesses nicht ausreichend geklärte Fragen .....</i>	<i>227</i>
5.4.5	<i>Akteurspezifische Aspekte des NFP-Prozesses.....</i>	<i>229</i>
5.4.6	<i>Die zweite NFP-Phase – Stand und Ausblick .....</i>	<i>233</i>
<b>6</b>	<b>DISKUSSION.....</b>	<b>237</b>
6.1	DISKUSSION DER ANGEWANDTEN METHODEN.....	237
6.2	DISKUSSION DER ERGEBNISSE .....	247
6.2.1	<i>Regimes as Bestowers of Authority.....</i>	<i>247</i>
6.2.2	<i>Regimes as Learning Facilitators.....</i>	<i>254</i>

---

6.2.3	<i>Regimes as Role Definers</i> .....	259
6.2.4	<i>Regimes as Agents of Internal Realignment</i> s.....	262
6.2.5	<i>Schlußbetrachtung</i> .....	268
<b>7</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>271</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>277</b>
<b>9</b>	<b>ANHANG</b> .....	<b>297</b>

## Abkürzungen

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>AGDW</b>	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände e.V.
<b>ARA</b>	Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz e.V.
<b>BFH</b>	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
<b>BfN</b>	Bundesamt für Naturschutz
<b>BM</b>	Bundesministerium
<b>BMA</b>	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ( <i>Stand 2003</i> : integriert in BMWA)
<b>BMBau</b>	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ( <i>Stand 2003</i> : integriert in BMVBW)
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMG (BMGS)</b>	Bundesministerium für Gesundheit ( <i>Stand 2003</i> : Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung)
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern
<b>BMJ</b>	Bundesministerium der Justiz
<b>BML</b>	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ( <i>bis 2001</i> )
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
<b>BMV (BMVBW)</b>	Bundesministerium für Verkehr ( <i>Stand 2003</i> : Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)
<b>BMVEL</b>	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ( <i>seit 2001</i> )
<b>BMVg</b>	Bundesministerium der Verteidigung
<b>BMWi (BMWA)</b>	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ( <i>Stand 2003</i> : Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit)
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BNatSchG</b>	Bundesnaturschutzgesetz
<b>BRD</b>	Bundesrepublik Deutschland
<b>BUND</b>	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
<b>BVVG</b>	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
<b>BW</b>	Baden-Württemberg
<b>BWaldG</b>	Bundeswaldgesetz
<b>BY</b>	Bayern
<b>CBD</b>	Convention on Biological Diversity
<b>CCD</b>	Convention to Combat Desertification
<b>CEPF</b>	Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers
<b>CFDT</b>	Committee on Forest Development in the Tropics
<b>CGG</b>	Commission on Global Governance



<b>CITES</b>	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
<b>COFO</b>	Committee On Forestry
<b>CPF</b>	Collaborative Partnership on Forests
<b>CSCE</b>	Conference on Security and Cooperation in Europe
<b>CSD</b>	United Nations Commission on Sustainable Development
<b>DBMV</b>	Deutscher Biomasseverband
<b>DFV</b>	Deutscher Forstverein
<b>DFWR</b>	Deutscher Forstwirtschaftsrat
<b>DHWR</b>	Deutscher Holzwirtschaftsrat
<b>DIP</b>	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien
<b>DStGB</b>	Deutscher Städte- und Gemeindebund
<b>ECOSOC</b>	United Nations Economic and Social Council
<b>EK</b>	Enquete-Kommission
<b>ENGO</b>	Environmental Non-Governmental Organizations
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FAG</b>	Forestry Advisers Group
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FCCC</b>	Framework Convention on Climate Change
<b>FFH-Richtlinie</b>	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>G7-Staaten</b>	Die sieben führenden Industrienationen (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Japan, Italien, Kanada)
<b>G77-Staaten</b>	Größte Interessenkoalition von Staaten der Dritten Welt bei den Vereinten Nationen
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>GEF</b>	Global Environmental Facility
<b>GS</b>	Gewerkschaften
<b>GTZ</b>	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
<b>GV Holzhandel</b>	Gesamtverband Holzhandel
<b>HE</b>	Hessen
<b>HPI</b>	Holz- und Papierindustrie
<b>IAF</b>	International Arrangement on Forests
<b>IFF</b>	Intergovernmental Forum on Forests
<b>IG BAU</b>	Industriegewerkschaft Bauen – Agrar – Umwelt
<b>IISD</b>	International Institute for Sustainable Development
<b>ILO</b>	International Labour Organization
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>INC</b>	Intergovernmental Negotiation Committee
<b>IPF</b>	Intergovernmental Panel on Forests

---

<b>ISO</b>	International Standardization Organization
<b>ITTA</b>	International Tropical Timber Agreement
<b>ITTF</b>	Informal Interagency Task Force on Forests
<b>ITTO</b>	International Tropical Timber Organization
<b>IUCN</b>	The World Conservation Union
<b>IUFRO</b>	International Union of Forest Research Organizations
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>IWP</b>	Internationale Waldpolitik
<b>KWB</b>	Kommunale Waldbesitzer
<b>LFV</b>	Landesforstverwaltung
<b>MARPOL</b>	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
<b>MCPFE</b>	Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe
<b>MLR</b>	Ministerium für Ernährung und Ländlicher Raum
<b>NABU</b>	Naturschutzbund Deutschland e.V.
<b>NATURA 2000</b>	Naturschutz-Netzwerk der Europäischen Union (bestehend aus Vogelschutz-Richtlinie und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)
<b>NFP</b>	National Forest Programme
<b>NGO(s)</b>	Non-Governmental Organization(s)
<b>NS</b>	Niedersachsen
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OILPOL</b>	Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil
<b>PEFC</b>	Pan-European Forest Certification
<b>RP</b>	Rheinland Pfalz
<b>SA</b>	Sachsen
<b>SFM</b>	Sustainable Forest Management
<b>SFV</b>	Sektorale forstliche Vereinigungen
<b>TFAP</b>	Tropical Forestry Action Plan
<b>TH</b>	Thüringen
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment and Development
<b>UNCHE</b>	United Nations Conference on the Human Environment
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme
<b>UNFF</b>	United Nations Forum on Forests
<b>UNGASS</b>	United Nations General Assembly Special Session
<b>UNU</b>	United Nations University

---

---

<b>UNV</b>	Umwelt- und Naturschutzverbände
<b>VDP</b>	Verband der Deutschen Papierfabriken e.V.
<b>VDS</b>	Verband der Deutschen Säge- und Holzindustrie e.V.
<b>WBV</b>	Waldbesitzerverbände
<b>WCED</b>	World Commission on Environment and Development
<b>WRI</b>	World Resources Institute
<b>WTO</b>	World Trade Organization
<b>WWF</b>	World Wide Fund for Nature
<b>ZS</b>	Zertifizierungssysteme

---

## Vorwort

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

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

Bedeutsam für das Zustandekommen der Untersuchung war eine großzügige finanzielle Förderung durch die Volkswagen-Stiftung, welche das Projekt im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Globale Strukturen und deren Steuerung“ unterstützte. Dabei gilt mein besonderer Dank Herrn Dr. Alfred Schmidt, der als kompetenter Ansprechpartner jederzeit für inhaltliche und organisatorische Rückfragen zur Verfügung stand.

Ebenso danke ich den fast vierzig Experten, die sich trotz einer häufig angespannten terminlichen Situation zu ausführlichen Interviews bereit fanden und mir geduldig „Rede und Antwort“ standen. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle Herrn Dr. Ulrich Hoenisch, den ehemaligen Leiter des Referats für „Nachhaltige Forstwirtschaft & Internationale Walderhal-

tung“ im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Neben der „Versorgung“ mit zahlreichen fachlichen Inputs ermöglichte er mir die Teilnahme an der vierten Sitzung des „Intergovernmental Forum on Forests“ (IFF) der Vereinten Nationen, wodurch ich einen vertieften Einblick in den Verlauf und die Dynamik internationaler Verhandlungen gewinnen konnte.

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

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

Frank Hofmann

Freiburg, im Januar 2004



# 1 Einleitung

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

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

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. EK (1994: 345ff); FAO (1997, 1999, 2001).

<sup>2</sup> Vgl. z.B. EK (1994: 345, 357f).

<sup>3</sup> Vgl. z.B. UNCED (1992); BML (1994; 1997); BMVEL (2001).

<sup>4</sup> In der vorliegenden Arbeit wird bewußt der Begriff „(globale) Waldpolitik“ anstelle der herkömmlichen Diktion „Forstpolitik“ verwendet. Hintergrund ist die Tatsache, daß das Politikfeld „Wald und Forstwirtschaft“ auf der internationalen Ebene ein sehr breites Spektrum von ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten berührt, das sich mit dem Ausdruck „Forstpolitik“ (im Sinne einer Hervorhebung von zielorientierten Bewirtschaftungsmaßnahmen) nicht adäquat wiedergeben läßt. Allerdings wird am Adjektiv „forstpolitisch“ festgehalten und dieses nicht durch die Begrifflichkeit „waldpolitisch“ ersetzt.

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

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

---

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



existierende Fülle an formellen und informellen Vereinbarungen und deren Konsequenzen für die nationale Ebene zu überblicken.

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

Es ist davon auszugehen, daß diese Tendenzen in der Bundesrepublik zur allgemeinen Befürchtung vieler Akteure beitragen, das derzeit gegebene Maß an forstpolitischer und letztendlich auch forstbetrieblicher *Selbststeuerungsfähigkeit* durch Prozesse einzubüßen, die auf einer abstrakten Ebene jenseits der eigenen Einflußlogik und -möglichkeiten stattfinden. Verschärft wird diese Situation aus Sicht der traditionellen forstpolitischen Akteure<sup>8</sup> seit einigen Jahren dadurch, daß mit den international agierenden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) „neue“ Akteure auf der forstpolitischen Bühne auftreten, die mit eigenen Konzepten, Strategien und Instrumenten Ziele einer globalisierten Waldpolitik verfolgen.<sup>9</sup> Im internationalen wie im nationalen Kontext äußert sich dies i.d.R. in Form von Forderungen nach einer verstärkten Berücksichtigung *ökologischer* und *sozialer* Belange im Wald und bei seiner

---

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

<sup>7</sup> Vgl. z.B. HAGELÜKEN (2000); HOLZZENTRALBLATT (2000); FEHRLE (1999); PETERS (1999); GIESEN (1997).

<sup>8</sup> Mit dem Begriff „*traditionell*“ sind solche Akteure gemeint, die sich bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs kontinuierlich in der Forstpolitik engagieren und diese bis heute maßgeblich mitbestimmen. Im Kern sind dies die Länderforstverwaltungen, das Bundeslandwirtschaftsministerium, die Vereinigungen des städtischen und kommunalen Waldbesitzes, die privaten Waldbesitzerverbände und der Deutsche Forstwirtschaftsrat.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. WEBER ET AL. (2000).

Bewirtschaftung.<sup>10</sup> Gleichzeitig werden von den NGOs mit Nachdruck umfangreiche *Partizipationsmöglichkeiten* im Rahmen forstpolitischer Prozesse auf nationaler und sub-nationaler Ebene eingefordert.<sup>11</sup>

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

## 1.1 „Globalisierung“ und „Internationalisierung“ der Waldpolitik

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

In Analogie zu den Ausführungen von HOGL (1999) über Tendenzen einer Europäisierung der Forstpolitik,<sup>13</sup> wird die Globalisierung der Waldpolitik als das Entstehen und die Weiterentwicklung eigener Strukturen politischer Steuerung *mit zentralem Bezug zur Ebene der Vereinten Nationen* definiert. Diese Globalisierung manifestiert sich auf internationaler Ebene

---

<sup>10</sup> Vgl. z.B. BUND (1995); BUND et al. (1996); Greenpeace (1994, 1996); NABU (1996, 1998); HAUFF ET AL. (1997).

<sup>11</sup> Vgl. z.B. BORRINI (1993); SCHMIDT & TAKE (1997); FAO (2000); KOCH & WASMER (2001).

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

<sup>13</sup> Er bezieht sich dabei auf die von KNILL & LEHMKUHL (1999) analysierten Mechanismen einer fortschreitenden Europäisierung („Europeanization“).

in der Form politischer, rechtlicher und sozialer Institutionen, die für die Interaktion forstpolitischer Akteure und für die Lösung forstpolitischer Probleme relevant sind. Als Fundament dienen dabei völkerrechtlich verbindliche und unverbindliche Normen, Regeln und Verfahren der politischen Steuerung, die etwas verbieten, ermöglichen oder verlangen können. Die Reichweite dieses Handlungsrepertoires erstreckt sich dabei auf die internationale, die (makro-) regionale,<sup>14</sup> die nationale und auch die sub-nationale Ebene. Globalisierung der Waldpolitik bedeutet somit auch das Entstehen einer neuen Politikebene, die anhand kollektiv bindender Normen und Regeln auf Mechanismen des „Regierens ohne Weltregierung“ (KÖHLER-KOCH 1993) setzt. Im bereits existierenden forstpolitischen *Mehrebenensystem* interagiert diese neue mit den bestehenden Ebenen und wirkt auf diese zurück.

## 1.2 Das forstpolitische Mehrebenensystem

Wald und Forstwirtschaft waren in den letzten Jahren nicht nur Gegenstand globaler Prozesse, sondern wurden auch auf der sog. pan-europäischen Ebene und auf Ebene der EU behandelt. HOGL (1999: 3) spricht in diesem Zusammenhang von einer „signifikanten Europäisierung“ der Forstpolitik. Wenn die Auswirkungen der Globalisierung der Waldpolitik auf innerstaatlicher Ebene untersucht werden sollen, muß versucht werden, diesen Prozeß und seine Effekte von Aspekten zu lösen, die ihren Ursprung in der pan-europäischen oder in der EU-Dimension haben. Dabei ist es wahrscheinlich, daß die Trends globaler Waldpolitik durch den „Filter“ des pan-europäischen Prozesses bzw. durch die Rolle der EU abgeschwächt oder aber auch verstärkt werden können. Jedenfalls gilt es, die Wirkung der unabhängigen Variable – also der Globalisierung der Waldpolitik – so weit wie möglich zu isolieren. Dies könnte methodisch durch eine genaue Analyse der jeweiligen Prozesse, z.B. durch das Erfassen der zeitlichen Abfolge von bestimmten Ereignissen versucht werden. Dabei läßt sich in Übereinstimmung mit HOGL (1999: 6) allerdings festhalten, daß es aus mehreren Gründen fraglich ist, „ob zwischen den Effekten der ‚Globalisierung‘, der ‚Pan-Europäisierung‘ und der ‚Europäisierung‘ der Forstpolitik auf nationaler Ebene letzten Endes valide unterschieden werden kann [...]“. Zum einen läßt sich vermuten, daß nationale Akteure nicht nur auf eingetretene, sondern auch auf erwartete Entwicklungen reagieren, was die Untersuchung der zeitlichen Abfolge von Ursache und Wirkung eines Prozesses erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, daß die erwähnten Prozesse in Wechselwirkung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Diese Tendenz wird nicht zuletzt durch die Tatsache verstärkt, daß auf den verschiedenen Ebenen meist der gleiche Kreis von Experten agiert und die Grenzen zwischen den behandelten Themenkomplexen oft fließend sind. In der Konsequenz bleibt festzuhalten, daß sich die

---

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

aktuelle deutsche Forstpolitik innerhalb der Grenzen eines „forstpolitischen Mehrebenen-systems“ bewegt, das neben der traditionellen sub-nationalen und nationalen Ebene auch die EU-Ebene, die Ebene des pan-europäischen Prozesses sowie die globale Ebene umfaßt. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die globale Ebene und betrachtet – soweit eine entsprechende Unterscheidung überhaupt möglich ist – waldrelevante Aspekte mit einem zentralen Bezug zum institutionellen System der Vereinten Nationen.

### 1.3 Fragestellung

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

Dabei wird die Existenz eines Internationalen Waldregimes als weitgehend unstrittig vorausgesetzt und fungiert somit als unabhängige Variable der Arbeit. Es stellt sich deshalb nicht die Frage nach dem „**ob**“, sondern nach dem „**wie**“ von Wirkungen einer globalen Waldpolitik. Da bislang noch keine systematischen Erkenntnisse aus diesem Forschungsbereich vorliegen, wird die Fragestellung nicht weiter fokussiert, d.h. die abhängige Variable nicht so eng gefaßt, daß sich *dauerhafte Veränderungen* der nationalen forstpolitischen Strukturen eindeutig isolieren lassen. Ein solches Vorgehen scheint einmal aufgrund der Kürze des bisherigen Wirkungszeitraums einer globalen Waldpolitik von etwas mehr als acht Jahren nur schwer durchführbar. Darüber hinaus schränken die spezifische Dynamik des Internationalen Waldregimes, seine Komplexität und seine Vernetzung mit regionalen Prozessen die Möglichkeiten zur inhaltlichen Abstraktion stark ein. Dies bedeutet, daß auch einzelne Prozesse und aktuelle Programme für die Untersuchung von Interesse sind, selbst wenn sie langfristig eventuell zu keinem nachhaltigen Einfluß auf die institutionellen Strukturen des nationalen Politikfeldes führen. Mit anderen Worten: Es wird auf breiter Ebene nach Anzeichen für die Wahrnehmung, das Aufgreifen und die Wirkung von Elementen einer globalen Waldpolitik bei den forstpolitischen Akteuren in Deutschland gesucht. Insofern weist die Arbeit einen gewissen „Pilotcharakter“ auf, der weiterführenden Forschungsarbeiten als Grundlage, aber auch als Anregung und Ausgangspunkt dienen kann.

## 1.4 Zum Aufbau der Arbeit

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

Im *zweiten Teil* der Arbeit erfolgt die theoretische Verortung des Themas im Rahmen der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Ausgehend vom vieldimensionalen Phänomen der *Globalisierung* mit seinen meist als negativ beschriebenen Auswirkungen auf die Situation der globalen Umwelt<sup>15</sup> schließt sich ein kurzer Exkurs zu der sich verändernden Rolle von Nationalstaaten im Globalisierungszusammenhang an. Den nächsten Gliederungspunkt bildet die ausführliche Vorstellung des Konzeptes von *Global Governance*, das seit einigen Jahren als Referenzrahmen zur Regulierung der negativen Globalisierungskräfte und zur Bewältigung globaler Probleme diskutiert wird. Es umschreibt verschieden akzentuierte Ansätze der Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren über einzelne Politikebenen hinweg, mit denen versucht wird, die politische Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten auch in Zukunft zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Global Governance umfaßt dabei alle Dimensionen der Dreiteilung von Politik in „policy“, „polity“ und „politics“. Die Ausführungen zum Global Governance-Konzept bieten gleichzeitig den strukturellen Rahmen für die Ableitung eines allgemeinen Fragenkatalogs, welcher die Untersuchung forschungsleitend überspannt.

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

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

---

<sup>15</sup> Vgl. z.B. BECK (1997); MÜLLER (1999).

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

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

## 2 Strukturelle Grundlagen der Waldpolitik auf internationaler und nationaler Ebene

### 2.1 Die weltweite Zerstörung von Waldökosystemen

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

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind ca. 30% der eisfreien Landmasse der Erde von Wäldern bedeckt.<sup>17</sup> Dies entspricht einer Fläche von ca. 3,8 Mrd. Hektar. Dabei entfallen auf die gemäßigten Waldzonen<sup>18</sup> der Erde ca. 11%, auf die borealen ca. 33% und auf die tropischen ca. 56% dieser Fläche. Im Zeitraum von 1850 bis 1980 ist die globale Waldfläche um ca. 15% zurückgegangen, was einem Verlust von etwa 900 Mio. Hektar entspricht. Zwischen den Jahren 1990 und 2000 hat sich diese Fläche jährlich nochmals um einen Nettowert von 9,4 Mio. Hektar verringert, welcher sich aus der Differenz einer Waldverlustrate von 14,6 Mio. Hektar und einem Waldflächenzuwachs<sup>19</sup> von 5,2 Mio. Hektar errechnet (FAO 2001). Die

---

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

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

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

<sup>19</sup> Der Waldflächenzuwachs setzt sich aus der Summe von natürlicher Waldausbreitung und Aufforstungen zusammen. Die Zunahme an Waldfläche resultiert dabei v.a. aus der Anlage von Plantagewäldern. Im Durchschnitt

statistischen Daten belegen, daß die weltweite Vernichtung<sup>20</sup> der Wälder drastische Ausmaße angenommen hat. Vor allem die Vernichtung der tropischen Wälder steigt nach wie vor kontinuierlich an; zur Zeit gehen dort etwas mehr als 12 Mio. Hektar Wald pro Jahr verloren.

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

In den *temperierten* Wälder Europas, Mittelasiens und Nordamerikas fand die Waldzerstörung zu einem großen Teil bereits in der vorindustriellen Zeit statt. Erst durch die Verwendung von Kohle als Alternative zum bis dahin gebräuchlichen Energieträger Holz, und die Verwendung von Kunstdünger, der eine intensive Landwirtschaft ohne weiteren Landverbrauch ermöglichte, nahm der Druck auf die Wälder in diesen Gebieten ab.<sup>21</sup> Aber auch die Industrialisierung mit ihrem enormen Verbrauch an Ressourcen trug zu einem weiteren Niedergang der temperierten Wälder bei.<sup>22</sup> Zur Zeit nimmt die Waldfläche in der gemäßigten Zone tendenziell zu (FAO 2001: 46). In vielen Regionen sind die Waldökosysteme jedoch durch Stoffeinträge, insbesondere Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>), Ammoniak (NH<sub>3</sub>) und Ozon (O<sub>3</sub>) belastet, die in erster Linie aus dem Energiebereich, dem Verkehrssektor und der Intensivlandwirtschaft stammen. In Kombination mit anderen Faktoren, wie z.B. klimatischen Einflüssen, Schädlingskalamitäten und Krankheitsbefall führen die Stoffeinträge zu komplexen Waldschäden (EK 1994: 450ff).<sup>23</sup> Die vorgeschädigten Bestände fallen vermehrt klimatischen Extremereignissen, vor allem Stürmen, zum Opfer (FAO 2001: 4f).

Menschliche Eingriffe in die *borealen* Wälder und deren Folgen hatten bis vor wenigen Jahrzehnten nur lokalen und (mikro-) regionalen Charakter. Erst seit etwa 1960 dehnen sich

---

der letzten zehn Jahre konnten weltweit pro Jahr etwa 3,1 Mio. Hektar Plantagewälder erfolgreich etabliert werden. Etwa die Hälfte davon wurde auf Flächen angelegt, auf denen zu diesem Zweck vorher Naturwald gerodet wurde (FAO 2001: 46). Insofern sind Daten im Zusammenhang mit dem Zuwachs von Waldflächen äußerst kritisch zu betrachten.

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

<sup>21</sup> Vgl. z.B. MANTEL (1990); EK (1994: 440ff).

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

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



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

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

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die wachsende Weltbevölkerung, der anhaltende Flächenbedarf, die steigende Nachfrage nach Holz und vor allem nach kurzlebigen Holzprodukten (z.B. Papier) in absehbarer Zeit zu einer Ausweitung der anthropogenen Eingriffe in die Wälder führen wird. Das bereits heute katastrophale Ausmaß der Waldvernichtung und -degradation droht sich entsprechend auszuweiten, mit unabsehbaren

---

<sup>24</sup> Vor allem die Veröffentlichung der Daten zur Tropenwaldschadenserhebung der FAO im Jahre 1981 richtete ein größeres internationales Interesse auf das Problem der Tropenwaldvernichtung.

Folgen für Weltklima, biologische Vielfalt, Böden, Wasserhaushalt und das menschliche (Über-) Leben (EK 1994: 347).

## 2.2 Die Entstehung des Internationalen Waldregimes

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

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

Vor dem Hintergrund der massiven Waldzerstörung in den Tropen empfahl das von der FAO gegründete „Committee on Forest Development in the Tropics“ (CFDT) 1983 die Einberufung von fünf ad hoc-Gruppen, die eine internationale Strategie zur Einführung einer nachhaltigen Tropenforstwirtschaft unter dem Motto „Nützen und Schützen“ skizzieren sollten. Parallel dazu stellte das „World Resources Institute“ (WRI) mit Unterstützung der Weltbank und von UNDP ein 56 Länder umfassendes Investitionsprogramm mit einer vergleichbaren Zielsetzung auf.<sup>26</sup> Beide Vorschläge führte die FAO 1985 im „*Tropical Forestry Action Plan*“ (TFAP) zusammen,<sup>27</sup> welcher sich für einen Zeitraum von zehn Jahren Aspekte der finanziellen und technischen Hilfe für die forstwirtschaftliche Nutzung und den Schutz von Tropenwäldern beinhaltete. Neben der Etablierung eines „Multi-Donor Trust Fund“ zur Finanzierung der Maßnahmen wurde eine sog. „Forestry Advisers Group“ (FAG) ins Leben gerufen, die sich aus Experten und Repräsentanten der internationalen

---

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

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

<sup>27</sup> Der Tropical Forestry Action Plan wurde später in *Tropical Forestry Action Programme* umbenannt (LISS 1999: 27).