

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 ExpertInnenwissen 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 (Pülzl/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 eingeläutet (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 waldrelevanten 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

4 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.