

Erscheint in: Unternehmen in der Weltpolitik: Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus, hg. v. Tanja Brühl, Heid Feldt, Brigitte Hamm, Hartwig Hummel und Jens Martens. Bonn: Dietz Verlag, 2004.

PHILIPP PATTBERG

„Private-Private Partnerships“ als innovative Modelle zur Regel(durch)setzung?

Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Konzeptes am Beispiel des Forest Stewardship Council (FSC)

Private Akteure beeinflussen politische Prozesse auf nationaler und internationaler Ebene, sie überprüfen die Umsetzung bindender Verpflichtungen und bereiten neue Themenfelder im öffentlichen Diskurs vor. Darüber hinaus sind private Akteure heute zunehmend in einem Bereich tätig, der in herkömmlichen Konzeptionalisierungen von Politik den Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen vorbehalten blieb: der Setzung und Durchsetzung von global wirksamen Normen und Regeln. Private Regelsetzung als vorauseilende Selbstreglementierung transnationaler Konzerne und ihrer global operierenden Interessevertretungen ist hierbei ein bekanntes Phänomen. Dagegen gelangte die gemeinsame Problemlösung gesellschaftlich antagonistischer Akteure, wie zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ökonomische *Global Players*, bisher noch nicht auf die Agenda des wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Diskurses.

In der Frage, ob die ökologische und soziale Verträglichkeit grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten eher durch die Einführung verbindlicher internationaler Unternehmensregeln, einschließlich Überwachungs- und Sanktionsmechanismen, oder durch zivilgesellschaftlich definierte und kontrollierte Unternehmensverantwortung garantiert werden kann, scheint die wachsende Zahl kooperativer Partnerschaften zwischen Unternehmen und Zivilgesellschaft auf eine dritte Möglichkeit hinzuweisen. Anstatt ökologische und soziale Standards gegen transnationale Wirtschaftsinteressen durchzusetzen, bieten privat-private Partnerschaften die Möglichkeit, unterschiedliche Interessen in den Prozess der Regelsetzung und Regeldurchsetzung zu integrieren. Sie erweitern damit das Instrumentarium globaler Unternehmenskontrolle von international verbindlichen Standards über globale Politiknetzwerke hin zum extraterritorialen Einsatz juristischer Mittel, um das Element zivilgesellschaftlich-unternehmerischer Kooperation.

Der vorliegende Beitrag will im Lichte dieser aktuellen Entwicklungen zwei verwandte Fragen beantworten: (1) welche Funktionen erfüllen private Regelsetzungs-

partnerschaften im Bereich der globalen Umweltpolitik; und (2) welche Chancen und Risiken ergeben sich aus einer steigenden Beteiligung privater Akteure bei der Setzung von global wirksamen Regeln? Als empirisches Beispiel dient eine der einflussreichsten globalen *Private-Private Partnerships*, nämlich der von Forstwirtschaft, Umweltorganisationen und sozialen Interessengruppen zu Beginn der 90er Jahre ins Leben gerufene Forest Stewardship Council (FSC).

Global Governance und private Politik

Neben dem gesellschaftswissenschaftlichen Modewort *Globalisierung* hat sich ein zweiter, ebenso ambivalenter Begriff zur Beschreibung aktueller politischer Phänomene herausgebildet. Die Rede ist von *Global Governance*. Für die einen ein politisches Programm zur Rückgewinnung von Steuerungskompetenzen auf globaler Ebene (vgl. Messner and Nuscheler 1996), für andere eher ein diskursiver Begleiter von ökonomischer und politischer Globalisierung (vgl. Brand 2003), eignet sich *Global Governance* am ehesten als analytischer Rahmen für die Beobachtung und Erklärung einer Reihe von aktuellen Transformationen. Hierbei kommt der wachsenden Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in den Politikprozess eine zentrale Bedeutung zu. Denn in immer mehr Politikfeldern ist der Staat nicht mehr in der Lage, Probleme in ihren nationalen Grenzen im Alleingang zu lösen und öffentliche Interessen durchzusetzen, da zentrale Steuerungsressourcen jenseits der Grenzen verteilt sind und der Standortwettbewerb die Handlungsoptionen nationaler Regierungen einschränkt (vgl. Messner and Nuscheler 2000, 175). Die Ausweitung, Vertiefung und Beschleunigung aller sozialen Interaktionen (vgl. Held et al. 1999, 2) führt zu Entgrenzungsphänomenen, welche die Kongruenz von Problem und Reichweite nationaler politischer Entscheidungen aufhebt. Die Verdichtung von Beziehungen, die nicht mehr vornehmlich zwischen Staaten, sondern zunehmend zwischen einer Vielzahl neuer Akteure von der lokalen bis zur globalen Ebene ablaufen, verkoppelt die sozialen Funktionssysteme derart, dass die Trennung zwischen Innen und Außen erodiert. Die für die Moderne grundlegende Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit, von politischem Raum als Raum der verbindlichen Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls und dem wirtschaftlichen Raum als Ort der materiellen Wohlstandsmehrung, wird aufgelöst. Die bisher vornehmlich als internationale Politik verstandene politische Gestaltung grenzüberschreitender Probleme wird damit zur Weltpolitik, in der dem Staat die Gesellschaftswelt als neuer Akteur gegenüber steht (vgl. Josselin and Wallace 2001).

Diese Privatisierung der Weltpolitik umfasst zwei Prozesse: „erstens die Entstaatlichung der Politik, indem Zwang und Verbindlichkeit durch freiwilliges Engagement ersetzt werden. Sie betrifft zweitens die Kommerzialisierung der Politik, die auf Rationalisierung durch Marktmechanismen und auf Orientierung am Eigennutz abzielt“ (Hummel 2001, 32). Mit dem Konzept *Global Governance* wird

dieser Übergang von verbindlichen, hierarchisch organisierten Entscheidungsstrukturen zu netzwerkartigen Entscheidungsstrukturen, unter Einbeziehung einer ganzen Reihe von nicht-staatlichen Akteuren, begrifflich gefasst. Private Regulierung tritt in diesem Sinne neben internationale Vereinbarungen und Regelsetzung durch globale Politiknetzwerke (vgl. den Beitrag von KLAUS DINGWERTH).

Von besonderem Interesse sind in unserem Zusammenhang die Kooperationen zwischen bislang als antagonistisch wahrgenommenen gesellschaftlichen Akteuren, die zwei unterschiedliche Handlungslogiken repräsentieren: auf der einen Seite das Kosten-Nutzen-Kalkül gewinnorientierter Unternehmen, auf der anderen Seite zivilgesellschaftliche Gruppen ohne Gewinnerzielungsabsicht. Die Regulierung von potentiell schädlichem Unternehmensverhalten, sowohl in ökologischer als auch in sozialer Hinsicht, wird in dieser Perspektive nicht mehr ausschließlich gegen die Konzerne durchgesetzt, sondern vielmehr in enger Kooperation von zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen gemeinsam hergestellt.

Was ist private Regel(durch)setzung?

Mag der Begriff der Regelsetzung im nationalen und zwischenstaatlichen Kontext noch eine eindeutige Bedeutung besitzen, so wird diese im Kontext privater Akteure und Institutionen zunehmend unklar.

Im Gegensatz zur nationalen Politik gibt es im Bereich der privaten Politikgestaltung keine verbindliche und öffentlich legitimierte Sanktionsinstanz. Hierin ähnelt die private Governance dem internationalen System, in dem es auch an einer zentralen Kontrollinstanz fehlt. Regeln werden freiwillig befolgt. Zwar gibt es Verträge und Abmachungen an die es sich zu halten gilt, aber prinzipiell steht es jedem Akteur frei, getroffene Vereinbarungen zu verändern oder gar zu beenden. In dieser Situation treten häufig neben die rein vertraglichen Abmachungen sogenannte Normen, die das Verhalten der Akteure in einem Politikfeld bestimmen. Die Politikwissenschaft hat für diese expliziten und impliziten Normen und Regeln, die in einem bestimmten Bereich des internationalen System Geltung erlangen, den Begriff des Regimes geprägt (vgl. Kohler-Koch 1989).

Spricht man von Normen und Regeln im Bereich privater Politikgestaltung, dann macht es Sinn, zwischen konstitutiven und regulativen Regeln zu unterscheiden. Als konstitutive Regeln werden die grundlegenden Spielregeln einer Institution bezeichnet, wohingegen regulative Regeln Verhaltensvorschriften oder Empfehlungen vorgeben. Eine Änderung der konstitutiven Regeln verändert die Institution als ganze; Veränderungen der regulativen Regeln dagegen sind Bestandteil einer flexiblen Institution, die damit auf äußerlichen Druck reagieren kann.

In unserem Zusammenhang sind vor allem die regulativen Regeln von Interesse. Sie können auch als der funktionale Output einer Regelsetzungsinstitution begriffen werden, also als diejenigen Verhaltensvorschriften, die das Verhalten von aus-

gewählten Akteuren beeinflussen. Im Kontext von *corporate accountability* werden solche regulativen Regeln häufig als Standards bezeichnet. Es lassen sich verschiedene Arten von Standards unterscheiden, zum Beispiel Produkt- und Prozessstandards. Unterschiede bestehen weiterhin im Hinblick auf die mögliche Überprüfung der Standards, ihre geographische Gültigkeit und die an ihrer Entwicklung und Umsetzung beteiligten Akteure (vgl. Nadvi and Wältring 2002).

Bei der Umsetzung und Einhaltungskontrolle privater Standards lassen sich grundsätzlich drei Modelle unterscheiden. Im ersten Fall ist die standardsetzende und standardumsetzende Institution identisch; die Einhaltung wird lediglich über einen veröffentlichten Bericht gewährleistet. Im zweiten Fall sind Standardsetzung und Umsetzung getrennt, die Berichterstattung erfolgt aber trotzdem durch regulierte Organisation selbst. Im dritten Fall sind Standardsetzung und Umsetzung getrennt, die Verifikation der Standardeinhaltung wird allerdings durch eine unabhängige Organisation überprüft. Diese Variante der Umsetzung und Einhaltungskontrolle wird auch *third party certification* (Zertifizierung durch eine dritte Partei) genannt, da die Einhaltung der freiwilligen Standards durch eine unabhängige Stelle zertifiziert und regelmäßig überprüft wird (vgl. Garcia-Johnson 2001). Ein Beispiel für diesen dritten Typ von Regelüberwachung stellt der Forest Stewardship Council dar.

Globale Standards für die Forstwirtschaft: der Forest Stewardship Council (FSC)

Der FSC entstand im Kontext der gescheiterten Verhandlungen über eine bindende Regelung zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wälder auf der Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (UNCED) 1992. Trotz medialer Aufmerksamkeit und gesellschaftlichem Druck gelang den Regierungen nur ein Minimalkonsens, dessen offizieller Titel „*Nicht rechtsverbindliche maßgebliche Darlegung von Grundsätzen eines weltweiten Konsens über Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Waldarten*“ bereits Bände spricht. Zur selben Zeit erhöhten intensive Öffentlichkeitskampagnen einflussreicher Umweltorganisationen, insbesondere in den USA und Großbritannien, den Druck auf große Handels- und Baumarktketten. Der Verkauf von Gartenmöbeln, Parkett und Bauholz war unversehens zu einem ernststen unternehmerischen Problem für die Konzerne geworden, da die ökologisch und sozial negativen Folgen ihrer Herstellung nun öffentlich gemacht worden waren. Der wachsenden Nachfrage nach Holz aus ökologisch und sozial angepasster Bewirtschaftung stand ein undurchschaubares und widersprüchliches Angebot seitens der Forstindustrie gegenüber. In dieser Situation schien der FSC eine Lösung für alle Parteien bereitzuhalten, indem er einerseits einen ökologisch und sozial fortschrittlichen Standard für die Bewirtschaftung weltweiter Waldflächen entwickelte und damit andererseits

den unter Druck geratenen Unternehmen eine glaubwürdige Möglichkeit eröffnete, ihren Kunden in Fragen verantwortlicher Produktpolitik entgegenzukommen.

Dieser ausgleichende Kompromiss zwischen der ökologischen und sozialen Notwendigkeit globaler Regeln im Waldbereich und der ökonomischen Anreizstruktur des weltweiten Holzgeschäfts spiegelt sich auch in der spezifischen Organisations- und Führungsstruktur des FSC wider. Der FSC wird als eine Mitgliederorganisation von der Generalversammlung (General Assembly, GA) geleitet, welche in der Regel alle drei Jahre zusammen tritt. Viele Entscheidungen werden allerdings aus Zeit- und Kostengründen per Mitgliederbefragung über E-Mail getroffen. Die GA als oberstes Entscheidungsgremium des FSC besteht aus drei gleichberechtigten Kammern, in denen ökologische, ökonomische und soziale Interessen vertreten sind. Dazu zählen national und international tätige Umweltorganisationen wie der BUND, Greenpeace, ProRegenwald, Robin Wood oder der Sierra Club, Unternehmen wie OBI, Homedepot, IKEA oder Habitat sowie soziale Interessenverbände und Gewerkschaften. Die Hauptaufgabe der GA besteht darin, ein Direktorium (Board of Directors) zu wählen, in das jede Kammer drei Vertreter entsendet. Neben dieser gleichberechtigten Repräsentation der verschiedenen Mitgliedergruppen sorgt ein Rotationsprinzip für den Ausgleich zwischen nördlichen und südlichen Interessen. Momentan stammen fünf Mitglieder des Direktoriums aus dem Norden und vier aus dem Süden. Des Weiteren sehen die Statuten des FSC vor, dass bei der Wahl des Direktoriums auch auf geschlechterspezifische Ausgewogenheit geachtet werden soll (vgl. FSC 2002, § 53).¹ Während die GA als Mitgliederbasis an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt ist oder durch das von ihr gewählte Direktorium vertreten wird, obliegt das Tagesgeschäft und die Leitung des internationalen Sekretariats in Bonn einem vom Direktorium bestimmten Generalsekretär.

Grundlage aller Standards bilden die 1993 in Toronto verabschiedeten „Principles and Criteria“, die als inhaltliches Gründungsdokument des FSC angesehen werden können (vgl. FSC 2000). Sie definieren, welche Praktiken als sozial verträglich, ökologisch angepasst und ökonomisch rentabel gelten. Das erste Prinzip verlangt beispielsweise die Einhaltung aller gültigen nationalen und internationalen Standards, unter anderem die Bestimmungen des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES), des Internationalen Tropenholz Abkommens (ITTA) sowie der Konvention über Biologische Vielfalt (CBD). Das dritte Prinzip schreibt die Berücksichtigung der Land- und Nutzungsrechte indigener Bevölkerung vor und stellt eine angemessene Kompensation für die Anwendung traditionellen indigenen Wissens in Aussicht. Das fünfte Prinzip wiederum bezieht sich schwerpunktmäßig auf die ökologische Funktion intakter Wälder, und verlangt die Bewahrung biologischer Vielfalt und anderer nicht-monetärer Werte, wie Wasserressourcen, Böden oder

¹ Allerdings klaffen hierbei Anspruch und Wirklichkeit auseinander; momentan sind nur drei der neun Mitglieder Frauen. Vgl. http://www.fsc.org/fsc/how_fsc_works/governance/board_directors.

fragiler Ökosysteme. Im Laufe seiner zehnjährigen Geschichte hat der FSC eine ganze Reihe detaillierter Regelungen für die nachhaltige Bewirtschaftung der globalen Wälder entwickelt, die auf den Prinzipien und Kriterien aufbauen.

Außerdem legt der FSC fest, welche unabhängigen Organisationen die Standards vor Ort überprüfen dürfen und somit berechtigt sind, Zertifikate an Forstbetreiber zu vergeben. Für alle diese Standardsetzungsprozesse gilt im Prinzip der gleiche Ablauf. Zuerst entwickelt die *Standards and Policy Unit* des FSC einen Entwurf, der anschließend von allen relevanten Stakeholdern und Mitgliedern kommentiert werden kann. Wichtiges Element des Standardsetzungsprozesses ist außerdem die Gewährleistung von Transparenz. Dazu gehört, dass Standards in der national oder regional üblichen Sprache vorbereitet werden müssen, allen interessierten Parteien² vorgelegt werden sollen und auch im Internet zugänglich gemacht werden müssen. Nachdem Partizipation und Transparenz im Standardsetzungsprozess gewährleistet worden ist, kann das Direktorium den Standard annehmen. Im Falle nationaler oder regionaler Standards entscheidet eine Mitgliederversammlung, die den selben Kriterien hinsichtlich Repräsentanz der drei Interessengruppen genügen muss, wie auch die GA des FSC insgesamt.

Funktionen im globalen Politikprozess

Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits angedeutet, bietet der FSC eine institutionalisierte Möglichkeit, unterschiedliche Probleme verschiedener Akteure in einem gemeinsamen organisatorischen Rahmen zu bearbeiten. Dabei greift der FSC vorrangig auf drei Instrumente zurück. Erstens garantieren die Entscheidungsmechanismen und die Organisationsstruktur des FSC, dass alle widerstreitenden Interessen angemessenes Gehör finden und sich keine Gruppe auf Kosten der anderen durchsetzen kann. Besonders wichtige Entscheidungen, zum Beispiel über etwaige Veränderungen der Prinzipien und Kriterien, trifft die GA konsensual. Zweitens konstituiert der FSC ein Forum, in dem sich die unterschiedlichen Seiten regelmäßig austauschen können, und so gegenseitiges Vertrauen und Verständnis für spezifische Positionen entwickeln können. Diese Funktion als Forum für Verhandlungen und Deliberation übt der FSC nicht nur auf der globalen Ebene aus; er sorgt durch seine dezentrale Struktur auch für eine Verbreitung gemeinsamer Regelsetzungsprozesse bis hinunter auf die nationale und lokale Ebene. Drittens schafft die unabhängige Überprüfung der Standardeinhaltung und die prinzipielle Trennung von Standardsetzung und Zertifizierung Vertrauen in den FSC jenseits interessenspolitischer Erwägungen. Der FSC kann eine Lösung für viele widerstrebende Interessen in Waldwirtschaft, Handel, Konsum und Naturschutz bereitstellen, weil sei-

² Zu den interessierten Parteien zählen: Umweltorganisationen, soziale NROs, Waldarbeitergewerkschaften, Wirtschaftsorganisationen und Vertreter der indigenen Bevölkerung.

ne Unabhängigkeit durch die spezifischen Entscheidungsmechanismen, unabhängige Kontrollen und vertrauensbildende Maßnahmen gewährleistet wird.

Neben seiner Funktion als Lösungsanbieter im Bereich ökologisch und sozial verträglicher, ökonomisch rentabler Waldwirtschaft, spielt der FSC auch eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung und Verbreitung von Informationen. Gerade der Einbeziehung einer breiten Wissens- und Expertenbasis kommt dabei eine wichtige Stellung zu. Standards müssen ökologischen und sozialen Ansprüchen genügen, ohne dabei den wirtschaftlichen Interessen von Forstbetreibern, Holzhändlern und großen Handelsketten zu widersprechen. Auch gilt es technische Möglichkeiten und Grenzen zu kennen und gegebenenfalls in den Standardsetzungsprozess zu integrieren. Diese Leistung kann eine Institution nicht erbringen, ohne ihre Wissensbasis effektiv zu nutzen. Der FSC hat dafür Sorge getragen, dass der Informationsfluss sowohl vom Sekretariat zu den einzelnen regionalen Zentren und nationalen Initiativen als auch in umgekehrter Richtung verläuft. Um diesen Prozess auch effizient gestalten zu können, hat der FSC jüngst seine Kommunikationsabteilung personell verstärkt. Doch nicht nur innerhalb seines Netzwerkes verbreitet der FSC Wissen, er stellt auch ein generelles Modell im Kontext privater Politikgestaltung dar. So ist zum Beispiel im Bereich nachhaltiger Fischereiwirtschaft ein ähnlicher institutioneller Rahmen entstanden. Seit 1999 arbeitet der Marine Stewardship Council (MSC) an Prinzipien und Kriterien ökologisch angepasster, sozial verantwortlicher und dabei ökonomisch rentabler Fischerei.³

Die dritte zentrale Funktion des FSC besteht darin, Lernprozesse zwischen organisatorisch und inhaltlich verschiedenen Akteuren zu ermöglichen und zu institutionalisieren. Dabei kommt der netzwerkartigen Struktur der Institution eine besondere Bedeutung zu. Die Möglichkeit, auf nationaler, regionaler und globaler Ebene regelmäßig Standpunkte und Informationen auszutauschen, trägt zur Vertrauensbildung bei und ermöglicht erhebliche Lerneffekte. Die vielen unterschiedlichen organisatorischen Erfahrungen und Interessen der Mitglieder und Stakeholder sind in dieser Perspektive einer der entscheidenden Erfolgsressourcen des FSC. So wurde es einigen großen Handelsketten zum Beispiel möglich, mit Hilfe lokaler umweltpolitischer und sozialer NROs, illegale Zwischenhändler im Holzgeschäft zu identifizieren und auszuschalten. Nicht nur konnten Unternehmen ihre Gewinnmargen erhöhen, auch die NROs kamen ihrem Ziel näher, einigen der illegalen, ökologisch und sozial schädlichen Praktiken in sensiblen Wäldern ein Ende zu bereiten.

³ Zur Modellfunktion des FSC bei der Entstehung des MSC vgl. Fowler und Heap (2000).

Erfolgreiche Regulierung ökonomischer Interessen? Die Bilanz des FSC

Der FSC kann eine beachtliche Bilanz vorweisen: Bis Juni 2004 hat er über 42 Mio. Hektar Waldfläche zertifiziert. Insgesamt haben die bislang vom FSC akkreditierten zwölf Zertifizierungsunternehmen mehr als 3300 Zertifikate an Forstbetriebe und Holzunternehmen ausgegeben. Die Menge an Holz aus FSC-Quellen, die jährlich auf den Markt gelangt, beträgt nach konservativen Schätzungen 100 Mio. Kubikmeter Holz. FSC-internen Schätzungen zur Folge entspricht diese Menge einem Marktanteil von 5-7%. Der FSC hält eine Ausdehnung der zertifizierten Fläche auf etwa 140 Mio. ha. und 10.000 Zertifikate bis zum Jahr 2010 für möglich.

Doch es gibt auch Anlass zur Skepsis. Mehrere Gründe sprechen dafür, dass es vermutlich schwer sein wird im bisherigen Tempo weiter zu zertifizieren. So wurden zunächst die einfachen und unkontroversen Forstoperationen zertifiziert. Die problematischen Wälder, besonders im tropischen Regenwald, rücken erst langsam in Blickfeld des FSC. Zudem stellt die geographische Überrepräsentation Europas in der bisher erfolgten Zertifizierung ein Problem dar. Gegenwärtig entfallen etwa 63% der weltweit zertifizierten Fläche auf Europa, 17% auf Nordamerika, der Rest verteilt sich auf Afrika, Asien und den Pazifikraum sowie Lateinamerika. Die Ursache für dieses Missverhältnis liegt vor allem im ökonomischen Ungleichgewicht und fehlender Infrastruktur begründet. So haben die gut organisierten Forstbetreiber in den gemäßigten Breiten wenig Schwierigkeiten, die Standards und Kriterien zu erfüllen, wohingegen Tropenwaldgebiete viel seltener die notwendigen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zertifizierung aufweisen.

Ein weiterer Aspekt, der Anlass zur Sorge gibt, ist der Umgang mit Plantagenwäldern. Zwar hat der FSC über die Einbeziehung von Plantagen in sein Zertifizierungssystem lange und kritische Debatten geführt, aber schließlich 1996 die Bewirtschaftung von Plantagen in seinen Prinzipien und Kriterien anerkannt. Momentan stammen 23% aller Zertifikate von Plantagen, was einem Anteil von 12% an der zertifizierten Gesamtfläche entspricht. Für viele NROs steht damit ihre eigene Glaubwürdigkeit auf dem Spiel, da trotz ihrer generellen Unterstützung für den FSC die Kritik an Plantagenwirtschaft ein Teil ihrer öffentlichkeitswirksamen Kampagnen ist.

Auch scheint es generelle Zweifel an der Zuverlässigkeit der FSC-Zertifizierung zu geben. So berichtet eine unabhängige Evaluierung des FSC, die von Rainforest Foundation im Jahre 2002 durchgeführt wurde, von punktuellen Verletzungen der Standards (Rainforest Foundation 2002). Als Ursache wird vor allem die enge Interessenkoalition zwischen Zertifizierungsorganisationen und Forstbetreibern sowie eine Strategie des schnellen Wachstums ausgemacht. Als Reaktion auf diese Kritik hat der FSC beschlossen, die Akkreditierungsarbeit von der Standardsetzung zu trennen und strengere, auch unangemeldete Kontrollen bei den Zertifizierern durchzuführen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Unterstützung

von sonst eher kritischen NROs wie Greenpeace, die dem FSC bescheinigen, bereits viele im Report aufgeführte Mängel beseitigt zu haben.⁴

Ein weiteres Problem betrifft die zukünftige Finanzierung des FSC. Langfristige Planungssicherheit kann es nur in relativer Unabhängigkeit von der bislang praktizierten Spendenfinanzierung durch gemeinnützige internationale Stiftungen geben. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine verstärkte Eigengenerierung von Gewinnen der Grundidee des FSC zuwider laufen, und damit gleichzeitig die Glaubwürdigkeit als Basis erfolgreicher Operationen schädigen würde. Die in jüngster Zeit angestregten organisatorischen Neuorientierungen innerhalb des FSC – unter anderem wurde die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Marketing verstärkt und die Umwandlung der Akkreditierungsabteilung zu einer eigenständigen organisatorischen Einheit vorbereitet – deuten in die Richtung einer verstärkt am Markt orientierten Strategie des FSC, auch jenseits der Kernaufgaben nachhaltiger Forstwirtschaft.

Ein zusätzliches Problem ist die herrschende Unübersichtlichkeit im Bereich der Waldzertifizierung. Über 20 unterschiedliche nationale, regionale oder globale Standards konkurrieren mit denen des FSC um die Aufmerksamkeit der Kunden, so zum Beispiel auf dem deutschen Markt die 1999 von der Holzindustrie und Waldbesitzern als Reaktion auf den FSC ins Leben gerufene Paneuropäische Forstzertifizierung (PEFC). Im Gegensatz zum FSC-Standard schreibt der PEFC keine unabhängige Vor-Ort-Überprüfung vor Vergabe des Zertifikates vor. Es reicht, wenn der Antragsteller eine Selbstverpflichtung sowie einen regionalen Waldbericht vorlegt. Auch werden im Gegensatz zum FSC keine jährlichen Kontrollen der zertifizierten Betriebe vorgenommen, sondern lediglich Stichproben durchgeführt. Außerdem gibt es kein vollständiges Verbot von Pestiziden bei der Waldbewirtschaftung. Für den Verbraucher ergibt sich aus dieser Situation ein Nachteil, da er ohne meist aufwendige Informationsbeschaffung keine verlässliche Einschätzung der Glaubwürdigkeit eines Standards erzielen kann. Für Holzindustrie und Waldbesitzer ergibt sich dagegen die erfreuliche Situation, zwischen mehreren verfügbaren Standards wählen zu können. Ob dabei dann immer die ökologisch und sozial fortschrittlichsten Standards den Zuschlag erhalten, bleibt fraglich.

Rückkoppelungen im politischen Mehrebenensystem: Der FSC und staatliche Regulierung

Der Erfolg des FSC kann auch an der Beeinflussung bestehender staatlicher Regelungen untersucht werden. Hierbei sind die nationale, internationale und transnationale Ebene zu unterscheiden. Betrachten wir zunächst die Ebene nationaler

⁴ Für eine ausführliche Stellungnahme von Greenpeace Deutschland zum Report und der Kritik von Rainforest Foundation vgl. <http://www.greenpeace.org/deutschland/?page=/deutschland/fakten/wald/>.

politischer Systeme. Grundsätzlich können private Regulierungsprozesse auf zwei verschiedene Weisen in nationale Systeme eingreifen: sie können erstens Bestandteil verbindlicher Regelungen seitens der verschiedenen nationalen oder lokalen Gesetzgeber werden; zweitens können private Regeln staatliche, und damit verbindliche Regelungen ersetzen. Als Beispiele können die aktuelle Beschaffungspolitik der Bundesregierung sowie die momentan durchgeführte Privatisierung des südafrikanischen Staatswälder angefügt werden. In einer Rede des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit heißt es mit Bezug auf die zukünftige Beschaffungspolitik der Bundesregierung:

„In der Bundesverwaltung gilt, dass Tropenholz bei der öffentlichen Beschaffung des Bundes aus FSC-zertifizierten Beständen stammen muss. Die Bundesregierung wird bis zum Ende dieser Legislaturperiode die gesamte Holzbeschaffung des Bundes auf diesen Standard nachhaltiger Waldbewirtschaftung umstellen. Wir werden die Bundesforste nach FSC-Qualitätskriterien zertifizieren, um die besondere Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei der Waldbewirtschaftung auch in der Praxis auszufüllen“ (Trittin 2003).

Der zweite Fall betrifft die weitgehende Privatisierung der südafrikanischen Staatswälder. Unternehmen oder Individuen, die Wald aus Staatsbesitz erwerben möchten, müssen sich zur regelmäßigen Überwachung ihrer Besitzungen nach FSC-Standards verpflichten. Für den südafrikanischen Staat bedeutet dies vor allem eine erhebliche Kostenersparnis, da Überwachungsmaßnahmen, die nach nationalem oder internationalem Recht nötig werden, fortan privatisiert sind.

Die möglichen Rückkoppelungen privater Politikgestaltung mit dem internationalen System lassen sich am Beispiel der Einbeziehung verbindlicher Arbeitnehmerrechte in die Akkreditierungsstandards des FSC verdeutlichen. Im Gegensatz zur erfolgreichen Zusammenarbeit mit unterschiedlichen privaten Interessengruppen, von den Waldbesitzern über die Holzindustrie bis zu globalen Umweltorganisationen und lokalen Menschenrechtsgruppen, hat der FSC gegenüber internationalen Regierungsorganisationen und zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen eine eher passive Haltung eingenommen. So bemühte sich der FSC erst im Jahr 2003 um den Status eines Beobachters bei wichtigen walddpolitischen Verhandlungen der Vereinten Nationen (VN). Im nunmehr fast zehnjährigen Verhandlungsmarathon im Rahmen des IPF/IFF/UNFF (Intergovernmental Panel/Forum on Forests/United Nations Forum on Forests) hat der FSC keine Rolle gespielt, obwohl es hier auch um die Entwicklung von Kriterien und Indikatoren nachhaltiger Waldbewirtschaftung ging. Ausgeprägter als der Einfluss des FSC auf internationale Regelsetzungsprozesse ist der umgekehrte Zusammenhang. Schon seit seiner Gründung hat der FSC internationale Normen zu sozial und ökologisch angepasster Waldwirtschaft beachtet. Gegebenenfalls werden FSC Standards an internationale Regeln angepasst. So erfolgte 2002 die Einbeziehung aller acht Kernkonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labor Organisation, ILO) in die FSC-Akkreditierungsstandards. Diese reaktive Strategie ist allerdings auch auf Kritik gestoßen. Bereits im Jahr 2000 empfahl ein vom Di-

rektorium eingesetztes Evaluationsteam die Verlegung des Sekretariats von Oaxaca, Mexiko, in ein stärker internationales Umfeld, um die Zusammenarbeit mit wichtigen Akteuren im Bereich der globalen Waldpolitik zu verbessern. Der Umzug nach Bonn erfolgte schließlich dann schließlich im Jahr 2003.

Auch mit Bezug auf die Ebene transnationaler Politik, in unserem Fall die Beziehung des FSC zu anderen privaten oder öffentlich-privaten Regelsetzungsinstitutionen, ergibt sich ein gemischtes Bild. Anstatt proaktiv seine Interessen in diversen privaten und öffentlich-privaten Zusammenhängen durchzusetzen, versucht der FSC eher seine Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit zu erhöhen, indem auf eine verstärkte Konvergenz mit Normen und Regeln anderer wichtiger Institutionen in diesem Bereich gesetzt wird. Die forcierte Angleichung der FSC-Akkreditierungsstandards an die der Internationalen Standardorganisation (ISO) stellt ein aktuelles Beispiel für diese Strategie dar.

Möglichkeiten und Grenzen privater Regel(durch)setzung

Im Anschluss an die vorangegangene Diskussion einer bekannten privaten Regel(durch)setzungspartnerschaft stellen sich nun zwei verwandte Fragen. Kann die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Unternehmen bei der Setzung und Implementierung von freiwilligen globalen Standards als ein innovatives und effektives Model zur Kontrolle von Unternehmen und gleichzeitiger Verbesserung der sozialen und natürlichen Umwelt gelten? Oder ergeben sich aus der zunehmenden Verantwortlichung privater Institutionen Probleme für eine erfolgreiche Strategie der Unternehmenskontrolle?

Aus der empirischen Analyse des FSC werden vier Bedingungen erkennbar, die erfüllt sein müssen, damit Partnerschaften zivilgesellschaftlicher und ökonomischer Akteure tatsächlich zu einer besseren Praxis transnationaler Unternehmen führen:

(1) Kontrolle durch NROs

Eine wesentliche Erfolgsbedingung privater Regelsetzungsinstitutionen ist ihre Glaubwürdigkeit gegenüber allen beteiligten Stakeholdern. Aus ihr ergibt sich die Fähigkeit zur Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme, die sich der herkömmlichen Problemlösungsstrategie des nationalen und internationalen politisch-administrativen Systems weitgehend entziehen. Glaubwürdigkeit, und damit Autorität, beziehen Regelsetzungsinstitutionen vor allem von der Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure. NROs sind, als Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet, der Garant für die ökologische und soziale Angemessenheit der verabschiedeten Standards. Entziehen einflussreiche Organisationen den privaten Partnerschaften ihre Unterstützung, sei es durch Austritt oder öffentlichkeitswirksame Kampagnen, verlie-

ren diese schnell an Autorität gegenüber Produzenten, Händlern, Kunden und ihren Unterstützern.

(2) *Faire Entscheidungsmechanismen zum Ausgleich konkurrierender Interessen*

Glaubwürdigkeit resultiert auch aus der angemessenen Beteiligung relevanter Akteure am Prozess der Standardsetzung. Um die spätere Akzeptanz der ausgehandelten Standards zu gewährleisten und eine breite Implementierung zu garantieren sind faire Mechanismen der Entscheidungsfindung wichtig. Nur wenn keine der beteiligten Interessengruppen Entscheidungen gegen die anderen durchsetzen kann, werden Kompromisse möglich. Ein erfolgsversprechendes Modell für gleichberechtigte Entscheidungsverfahren stellt das Dreikammersystem des FSC dar, in dem neben ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen auch Fragen der Nord-Süd-Gerechtigkeit und Geschlechterrepräsentanz Berücksichtigung finden. Ob private Regelsetzungsprozesse allerdings generellen Kriterien demokratischer Legitimität genügen, bleibt bislang ungeklärt. Erste Untersuchungen aus dem Bereich der Globalen Politiknetzwerke verweisen auf ernstzunehmende Defizite (Dingwerth 2003).

(3) *Transparenz in der Entwicklung von Standards*

Eine weitere Bedingung für breite Akzeptanz, und damit Wirksamkeit privater Regeln, ist die Transparenz des Standardsetzungsprozesses. Nur wenn die Regeladressaten ausreichend Einblick in den Regelsetzungsprozess haben und dadurch von der Sachbezogenheit der getroffenen Entscheidungen überzeugt werden können, scheint eine effektive Umsetzung der Standards möglich.

(4) *Unabhängigkeit von ökonomischen Interessen*

Schließlich kommt auch der Unabhängigkeit der Regelsetzungsinstitution von ökonomischen Interessen eine wichtige Bedeutung zu. Auf der einen Seite sollten privat-private Partnerschaften nicht durch ökonomisch direkt betroffene Akteure, zum Beispiel Zertifizierungsorganisationen im Fall des FSC, finanziert werden. Andererseits bietet auch die Finanzierung durch Stiftungen oder öffentliche Mittel keine langfristige Perspektive, da sie üblicherweise stark schwankt und von äußeren Einflüssen abhängig ist. Auch die dritte Alternative, die Finanzierung durch verstärkte Eigengenerierung von Mitteln, ist problembehaftet. Eine solche Ökonomisierung privater Regelsetzungsinstitutionen wirft die Frage auf, ob der Anreiz zur Gewinnerzielung, zum Beispiel durch den Verkauf von Benutzungsrechten für Kennzeichen oder durch Informations- und Servicedienstleistungen, nicht mit anderen zentralen Zielen der Institution kollidiert. Eine einfache Lösung für dieses Finanzierungsdilemma scheint es nicht zu geben. Letztendlich kommt es

darauf an, ob die angebotenen Lösungen von den zentralen Akteuren in einem bestimmten Politikfeld akzeptiert werden oder nicht.

Nur falls alle diese Bedingungen erfüllt werden, könnte die wachsenden Anzahl privater Kooperationen im Bereich der Regel(durch)setzung einen wirklichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und verantwortlichen Unternehmensführung leisten.

Literatur

- Brand, Ulrich. 2003. Nach dem Fordismus: Global Governance als der Neue Hegemoniale Diskurs des Internationalen Politikverständnisses. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10 (1):143-166.
- Dingwerth, Klaus. 2003. Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: Analyse der Weltstaudammkommission. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10 (1):69-109.
- Fowler, Penny, and Simon Heap. 2000. Bridging Troubled Waters. The Marine Stewardship Council. In *Terms for Endearment. Business, NGOs and Sustainable Development*, edited by J. Bendell. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- FSC. 2000. FSC Principles and Criteria. Oaxaca: FSC A.C.
- . 2002. Forest Stewardship Council A.C. By-Laws. Bonn: FSC A.C.
- Garcia-Johnson, Ronie. 2001. Certification Institutions in the Protection of the Environment: Exploring the Implications for Governance. Paper read at 23rd Annual Research Conference of the Association for Public Policy, Analysis and Management, November 1, at Washington D.C.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Hummel, Hartwig. 2001. Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen. In *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, edited by T. Brühl, T. Debiel, B. Hamm, H. Hummel and J. Martens. Bonn: Dietz.
- Josselin, Daphné, and William Wallace, eds. 2001. *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave.
- Kohler-Koch, Beate. 1989. Zur Empirie und Theorie internationaler Regime. In *Regime in den Internationalen Beziehungen*, edited by B. Kohler-Koch. Baden-Baden: Nomos.
- Messner, Dirk, and Franz Nuscheler. 1996. Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF).
- . 2000. Politik in der Global-Governance-Architektur. In *Global Change - Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze*, edited by R. Kreibich and U. E. Simonis. Berlin: Berlin Verlag.
- Nadvi, Khalid, and Frank Wältring. 2002. Making Sense of Global Standards. Duisburg: INEF.
- Rainforest Foundation. 2002. Trading In Credibility. The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council. London: Rainforest Foundation.

Trittin, Jürgen. 2003. *Der Schutz der Wälder* [Rede zum Empfang der FSC Arbeitsgruppe Deutschland]. FSC Deutschland 2003 [cited 15.07. 2004]. Available from <http://www.fsc-deutschland.de/inhalt/news/news/trittin.htm>.