SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen: ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen

Kern, Kristine; Kissling-Näf, Ingrid

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kern, K., & Kissling-Näf, I. (2002). *Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen: ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.* (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Normbildung und Umwelt, 02-302). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-113006

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DISCUSSION PAPER

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS II 02-302

Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.

Kristine Kern[1] und Ingrid Kissling-Näf[2] unter Mitarbeit von Stephanie Koenen,[3] Ute Landmann,[4] Tina Löffelsend[5] und Corine Mauch[6]

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

1 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), **<kern@wz-berlin.de>**
2 Schweizerische Akademie der Naturwissenschaften (SANW), **<kissling@sanw.unibe.ch>**
3 Freie Universität Berlin,**<tommix.zedat.fu-berlin.de>**
4 PEM GmbH/BAPEDAL, Jakarta, **<ute_boettcher@gmx.net>**
5 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), **<loeffel@wz-berlin.de>**
6 Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP),**<corine.mauch@idheap.unil.ch>**

ZITIERWEISE ● CITATION

Kristine Kern und Ingrid Kissling-Näf unter Mitarbeit von Stephanie Koenen, Ute Landmann, Tina Löffelsend und Corine Mauch

Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichen.

Discussion Paper FS II 02-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2002

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Tel.: +49/30/25491-0 ● *Fax:* +49/30/25491-684
E-mail: **wzb@wz-berlin.de** ● *Internet:* **http://www.wz-berlin.de**

ABSTRACT

Policy Convergence and Policy Diffusion by Governmental and Non-governmental Institutions. An International Comparison of Eco-labeling Systems

The study deals with eco-labeling systems that have spread faster than other types of new policy instruments. The paper focuses on the diffusion of two different types of eco-labels: (1) general eco-labeling systems such as the German "Blue Angel" *(Blauer Engel)*, and (2) the Forest Stewardship Council (FSC) certification program. We start with three different explanations for policy convergence: international regimes, regional integration, and global policy diffusion. Policy diffusion is gaining in importance due to the diffusion processes triggered by the emergence of international, intergovernmental, and transnational transfer institutions. It is assumed that governmental or quasi-governmental transfer institutions (general eco-labels) and non-governmental transfer institutions (FSC label) have similar functions and effects. Our main thesis is that labels can diffuse globally, be decided on, and even implemented at the national level without significant state influence. Furthermore, three success factors for the national performance of eco-labeling schemes are analyzed: (1) the characteristics of policy innovations (costs of labeling etc.); (2) the economic, societal, and political-institutional capacities for action; (3) the co-existence and competition between different eco-labeling systems which can result in converging standards. On this basis some conclusions regarding the overall performance of transnational network organizations, such as the FSC, are drawn.

ZUSAMMENFASSUNG

Politikkonvergenz und Politikdiffusion durch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen. Ein internationaler Vergleich von Umweltzeichensystemen

Mit dem Vergleich zweier unterschiedlicher Systeme von Umweltzeichen, stellt diese Studie ein Politikinstrument ins Zentrum, das eine sehr viel schnellere Verbreitung gefunden hat als andere Politikinnovationen. Verglichen wird die Diffusion zweier unterschiedlicher Typen von Umweltzeichensystemen: (1) allgemeiner Umweltzeichensysteme wie dem deutschen „Blauen Engel“ und (2) des Zertifizierungsprogramms des Forest Stewardship Council (FSC). Zu Beginn werden drei unterschiedliche Erklärungen für Politikkonvergenz dargestellt: Konvergenz durch internationale Regime, regionale Integration und durch globale Politikdiffusion. Letztere gewinnt an Bedeutung aufgrund der Diffusionsprozesse, die durch die Entstehung internationaler, intergouvernementaler und transnationaler Transferinstitutionen ausgelöst werden. Es kann angenommen werden, dass staatliche oder halbstaatliche Transferinstitutionen (allgemeine Umweltzeichen) und nicht-staatliche Transferinstitutionen (FSC-Zertifikat) ähnliche Funktionen und Effekte haben. Wir gehen von der These aus, dass Umweltzeichen auch ohne signifikanten staatlichen Einfluss beschlossen werden, weltweite Verbreitung finden und sogar auf nationaler Ebene implementiert werden können. Darüber hinaus werden drei Erfolgsfaktoren für die nationale Performanz von Umweltzeichen identifiziert und analysiert: (1) die Charakteristika von Politikinnovationen (Zertifizierungskosten etc.), (2) die ökonomischen, gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Handlungskapazitäten, (3) die Koexistenz von und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen von Umweltzeichen, die zu konvergierenden Standards führen können. Auf dieser Basis werden einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der allgemeinen Performanz transnationaler Netzwerkorganisationen, wie dem FSC, gezogen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

2. Politikkonvergenz, Politikdiffusion und nationale Performanz 2

   2.1 Politikkonvergenz durch internationale Regime, regionale Integration und globale Politikdiffusion 3
   2.2 Institutionalisierung der globalen Politikdiffusion 6
   2.3 Nationaler Politikwandel und nationale Performanz 8

3. Globale Diffusion allgemeiner Umweltzeichen 10

   3.1 Charakteristika allgemeiner Umweltzeichen 10
   3.2 Diffusionsmuster 10
   3.3 Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen 12
   3.4 Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz 14
   3.5 Nationale Fallstudien 16
   3.6 Zusammenfassung und Ausblick 22

4. Globale Diffusion des FSC-Labels (Forest Stewardship Council) 24

   4.1 Charakteristika des FSC-Labels 24
   4.2 Diffusionsmuster 26
   4.3 Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen 27
   4.4 Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz 29
   4.5 Nationale Fallstudien 31
   4.6 Zusammenfassung und Ausblick 39

5. Erfolgsbedingungen der globalen Politikdiffusion 41

   5.1 Vergleich der Diffusionsmuster 41
   5.2 Typen von Transferinstitutionen 43
   5.3 Wettbewerb, Konvergenz und Koexistenz von Standards 44

6. Schlussfolgerungen 46

7. Literatur 51

8. Internetquellen 59

9. Anhang 60

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abb.1: Diffusion allgemeiner Umweltzeichen 11

Abb. 2: Diffusion des FSC-Labels 27

Abb. 3: Diffusion der allgemeinen Umweltzeichen und des FSC-Labels im Vergleich 42

Tab. A-1: Anzahl der Produktgruppen, der lizensierten Unternehmen und der zertifizierten Produkte nach Ländern 60

Tab. A-2.1: FSC-zertifizierte Flächen nach Ländern 62

Tab. A-2.2: FSC-zertifizierte Unternehmen (Handelskettenzertifikate) nach Ländern..... 64

Tab. A-3: Diffusion allgemeiner Ökolabels (1978 bis 2001) 66

Tab. A-4: Diffusion des FSC-Labels (1991 bis 2002)..... 67

Abkürzungsverzeichnis

AMA	Acuerdo Mexico-Alemania (Mexican-German Agreement)
APHI	Indonesian Association of Forest Concession Holders
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
CEN	European Committee for Standardization
CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (Mexican Civil Council for Sustainable Silviculture)
CSA	Canadian Standards Association
EPIS	Environmental Product Information Scheme
EU	European Union = Europäische Union
EUB	Europäisches Umweltbüro
EUEB	European Union Eco-labelling Board
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FSC	Forest Stewardship Council
GEN	Global Ecolabelling Network
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IFF	Intergovernmental Forum on Forests
ILO	International Labor Organization of the United Nations
INGP	International Network of Green Planners
IPF	Intergovernmental Panel on Forests
ISO	International Organization for Standardization
ITTO	International Tropical Timber Organization
LEI	Lembaga Ekolabel Indonesia
LGO	Local Government Organizations
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPI	Indonesian Forestry Community
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEFC	Pan European Forest Certification

Abkürzungsverzeichnis

PPF	Plan Piloto Forestal
P & C	Principles and Criteria
RAL	Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung
Red MOCAF	Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Mexican Network of Campesino Forestry Organizations, UNORCA
SFI	Sustainable Forestry Initiative
SSNC	Swedish Society of Nature Conservation
UBC	Union of the Baltic Cities
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNFF	United Nations Forum on Forests
UNOFOC	Unión Nacional de Organizaciones en Foresteria Comunal (National Union of Community Forestry Organizations)
U.S. EPA	U.S. Environmental Protection Agency
WWF	World Wildlife Fund

1. Einleitung[1]

Umweltzeichen genießen in vielen Ländern ein hohes Ansehen. Diese umweltpolitische Innovation findet sich mittlerweile nicht nur in vielen Industrieländern, sondern auch in zahlreichen Schwellenländern. Umweltzeichen sind zwar eher als Ergänzung denn als Ersatz für die traditionellen Formen der Regulierung anzusehen (Harrison 1999: 110), doch ist zu erwarten, dass dieses neue umweltpolitische Instrument zukünftig eine wichtige Rolle in der Umweltpolitik spielen wird.[2] Zudem haben aktuelle Studien gezeigt, dass sich Umweltzeichensysteme schneller verbreiten als andere Politikinstrumente der zweiten Generation (z. B. Umweltpolitikpläne, Nachhaltigkeitsstrategien oder Ökosteuern) (Kern/Jörgens/Jänicke 2001).

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Diffusion von zwei Typen von Ökolabels: (1) dem deutschen „Blauen Engel", einem allgemeinen Umweltzeichenprogramm, und (2) dem Zertifizierungsprogramm des Forest Stewardship Council (FSC). Im Hinblick auf die Einführungsphase, d. h. die Übernahme der Politikinnovation, scheinen die Differenzen zwischen den beiden Systemen nur gering zu sein. Sie ähneln sich nicht nur stark, sondern wurden auch im gleichen Zeitraum eingeführt und haben sich seitdem weltweit verbreitet. Unterschiede zeigen sich erst in der Implementationsphase, da bei den allgemeinen Umweltzeichen zunächst Produktgruppen ausgewählt und definiert werden müssen, bevor spezifische Produkte zertifiziert werden können.

Im Folgenden wird erstens davon ausgegangen, dass die zu beobachtende globale Konvergenz von Umweltpolitik aus einer Kombination von internationalen Regimen, regionaler Integration und globaler Politikdiffusion resultiert. Zweitens wird untersucht, welche Bedeutung transnationale Institutionen für die Politikdiffusion haben. Die Fallauswahl stützt sich dabei auf die Grundannahme, dass „governance by diffusion" durch zwei Typen von Transferinstitutionen unterstützt wird: (1) staatliche oder halbstaatliche Organisationen sowie (2) nicht-staatliche Organisationen (Non-Governmental Organizations,

1 Finanziert wurde die Studie aus Mitteln der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, der VolkswagenStiftung und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

2 Vgl. Potter/Hinnells (1994: 317), die ähnlich argumentieren und feststellen, dass das Instrument des Produktlabels „needs to be integrated with other environmental policy instruments, and to be part of a coherent policy-making structure."

NGOs).[3] Während die Diffusion der allgemeinen Ökolabels primär auf intergouvernementalen Beziehungen zwischen staatlichen oder halbstaatlichen Einrichtungen basiert, wird die Diffusion des FSC-Labels durch NGOs gefördert. In dem Beitrag wird die These vertreten, dass Umweltzeichen auch ohne signifikanten staatlichen Einfluss beschlossen werden, weltweit diffundieren und sogar auf nationaler Ebene implementiert werden können. Schließlich wird drittens angenommen, dass die globale Politikdiffusion primär von globalen Transferinstitutionen beeinflusst wird, während der nationale Politikwandel und die nationale Performanz vor allem von nationalen Faktoren abhängen, wobei die folgenden Faktoren besonders wichtig zu sein scheinen: die Charakteristika der Politikinnovation, die nationalen Handlungskapazitäten und Akteurskonstellationen sowie die Beziehungen zwischen verschiedenen Standards auf nationaler Ebene.

Der Beitrag beginnt mit der Darstellung des konzeptionellen Ansatzes, wobei die Beziehungen zwischen Politikkonvergenz, Politikdiffusion und nationaler Performanz im Mittelpunkt stehen (Abschnitt 2). Der dritte Abschnitt bietet einen Überblick über die globale Verbreitung der allgemeinen Ökolabels. Im Anschluss daran wird im vierten Abschnitt das FSC-Label diskutiert. Beide Abschnitte enthalten allgemeine Betrachtungen zu den Ursachen der Politikkonvergenz, den verschiedenen Typen von Transferinstitutionen, den nationalen Ausprägungen sowie mehrere Fallstudien. Für jedes Umweltzeichensystem wurde ein Vorreiter, ein früher und ein später Übernehmer ausgewählt. Ergänzt wird diese Betrachtung durch die Darstellung eines Fallbeispiels aus einem Entwicklungsland. Abschließend werden die beiden Umweltzeichensysteme systematisch verglichen (Abschnitt 5) und einige Schlussfolgerungen gezogen (Abschnitt 6).

2. Politikkonvergenz, Politikdiffusion und nationale Performanz

Würden sich nationale Politikinnovationen völlig unabhängig voneinander entwickeln, könnte mit Politikkonvergenz nur unter gleichen strukturellen Rahmenbedingungen gerechnet werden. Da selbst in den OECD-Ländern die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen erheblich voneinander abweichen, kann Politikkonvergenz durch diese Faktoren nicht hin-

3 Politiktransfer durch NGOs ist ein vernachlässigtes Feld auf dem Gebiet der Diffusionsforschung; vgl. hierzu Stone (1999, 2000).

reichend erklärt werden. Will man die Angleichung von Politikansätzen analysieren, müssen daher neben den nationalen Faktoren internationale Einflüsse berücksichtigt werden.[4]

2.1 Politikkonvergenz durch internationale Regime, regionale Integration und globale Politikdiffusion

Entscheidend für die globale Konvergenz umweltpolitischer Regulierungsmuster sind vor allem drei Faktoren: (1) internationale Regime, (2) regionale Integration und (3) globale Politikdiffusion (Kern 2001). Im Bereich grenzüberschreitender und globaler Umweltprobleme werden internationale Verhandlungen und völkerrechtliche Verträge immer wichtiger. Globale Umweltprobleme, wie die Zerstörung der Ozonschicht oder das Problem der Treibhausgase, die einzelne Länder nicht im Alleingang lösen können, führen daher zur Entstehung und dynamischen Entwicklung *internationaler Regime.*[5] Die Anzahl der im Bereich der Umweltpolitik jährlich abgeschlossenen internationalen Verträge ist nach dem zweiten Weltkrieg bis in die 80er Jahre exponentiell gestiegen, nimmt aber mittlerweile wieder ab (Frank 1997: 411; Meyer et al. 1997: 636 f.). Internationale Regime umfassen Normen und Institutionen, durch die ein spezifisches Umweltproblem geregelt wird.[6] Sie basieren auf der horizontalen Selbstkoordination der Nationalstaaten, wobei formalisierte Entscheidungsverfahren zur Anwendung kommen. Die Hauptakteure internationaler Verhandlungen sind die Staaten selbst. Sie treffen nicht nur die entsprechenden internationalen Vereinbarungen, sondern müssen diese anschließend auf der nationalen Ebene auch umsetzen. NGOs haben zwar gelegentlich direkten Zugang zu Entscheidungsprozessen, müssen sich in der Regel aber darauf beschränken, auf die staatlichen Akteure einzuwirken, in deren Zuständigkeitsbereich die Entscheidungen fallen.

Die *regionale Integration* ist in Europa zwar besonders weit fortgeschritten, ähnliche Prozesse sind aber auch in anderen Regionen zu beobachten.[7] Es kann

4 Vgl. hierzu bereits die Überlegungen von Collier/Messick (1975), die sich mit der Frage beschäftigten, ob die Einführung der Sozialpolitik (Sozialversicherung) besser durch nationale Faktoren oder durch Politikdiffusion erklärt werden kann („Prerequisites versus Diffusion").

5 Zu den wichtigsten internationalen Umweltregimen siehe Gehring/Oberthür (1997); Young (1997); Biermann (1998) und Held et al. (1999: 391 ff.); zur Effektivität internationaler Umweltregime siehe Young (1999).

6 Siehe hierzu die klassische Definition von Stephen Krasner (1983: 2): „Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations."

7 Vgl. hierzu die Entwicklungen in anderen Weltregionen, z. B. in Nordamerika (NAFTA), Südame-

sich dabei um verschiedene Formen der Kooperation zwischen Nationalstaaten handeln, die von der relativ unverbindlichen Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten bis zur Schaffung von supranationalen Institutionen wie der Europäischen Union (EU) reichen. Konzentriert man sich auf die OECD-Welt, ist die europäische Integration von herausragender Bedeutung. Schon heute gehört mehr als die Hälfte der OECD-Staaten der Europäischen Union an, die europäischen Nicht-Mitglieder orientieren sich an deren Entscheidungen, und die geplante EU-Osterweiterung veranlasst die Beitrittskandidaten schon im Vorfeld zur weitgehenden Anpassung ihrer Gesetze. Die Politikkonvergenz der OECD-Länder ist also vor allem eine Folge der Europäisierung. EU-Entscheidungen müssen von allen Mitgliedsstaaten implementiert werden, da ansonsten mit Sanktionen zu rechnen ist, d. h. hier kommen bei Bedarf sogar hierarchische Governance-Formen zur Anwendung. Im Umweltbereich ist die Harmonisierung nationaler Politiken das vorrangige Ziel der regionalen Integration. Daneben wird die Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme in einer stärker institutionalisierten Kooperation gesehen. Zwar dominieren auch hier Nationalstaaten, die institutionalisierte Beteiligung von NGOs, aber auch von Local Government Organizations (LGOs) ist jedoch wesentlich stärker ausgeprägt als bei internationalen Regimen.

Schließlich resultiert die Konvergenz der Politik- und Regulierungsmuster aus der *globalen Diffusion von Politikinnovationen.*[8] Ausgangspunkt ist hier die Überlegung, dass sich nationalstaatliche Politikansätze nicht unabhängig voneinander entwickeln, sondern sich gegenseitig beeinflussen. Das Lernen von anderen Ländern war schon in der Vergangenheit ein wichtiges Element der Politikentwicklung und kann in vielen Politikfeldern beobachtet werden.[9] Zu den zentralen Determinanten der Politikdiffusion zählt insbesondere die Dynamik des internationalen Systems. Internationale und intergouvernementale Organisationen, aber auch transnationale Netzwerke können als Transfer-

rika (MERCOSUR) oder Asien (ASEAN); vgl. hierzu Link (1998: 82 ff.); Coleman/Underhill (1998); Schirm (1999).

8 Die Begriffe „Politikdiffusion“ und „Politiktransfer“ werden hier weitgehend synonym gebraucht. Während sich Politikdiffusion auf die Verbreitung von Politikinnovationen im internationalen System bezieht (Makro-Perspektive), zielt der Begriff Politiktransfer auf den Politikwandel und die Einführung von Politikinnovationen in einzelnen Ländern ab (Mikro-Perspektive).

9 Politikdiffusion ist keineswegs eine neue Erscheinung, da Politikinnovationen bereits vor ca. 100 Jahren von anderen Ländern übernommen wurden. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung der direkten Demokratie in den Einzelstaaten der USA, die sich am schweizerischen Modell orientierten. Die ersten Untersuchungen des Phänomens entstanden ebenfalls bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts (Tarde 1903/1992); vgl. Rogers (1995) sowie den Überblick von Stone (2001).

institutionen fungieren. Politikdiffusion kann von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren getragen werden. Westliche Industrienationen übernehmen Politikinnovationen in der Regel nur auf freiwilliger Basis. Erweitert man die Perspektive über diese Gruppe hinaus, so zeigt sich, dass Politiktransfer bisweilen erzwungen wird, mithin hierarchische Elemente eine wichtige Rolle spielen. Ein Beispiel hierfür ist die Praxis der Weltbank, Zahlungen an afrikanische Staaten an die Entwicklung von nationalen Umweltplänen und Nachhaltigkeitsstrategien zu koppeln (Schemmel 1998). Ähnliche Mechanismen kommen bei der EU-Osterweiterung zum Tragen, da der Beitritt von der Übernahme zahlreicher rechtlicher Normen abhängig ist (Tews 2002). Die demokratische Legitimation von „Politikempfehlungen" internationaler oder transnationaler Institutionen, die von Staaten übernommen werden (müssen), stellt ein Problem dar, weil dadurch die Entscheidungskompetenzen der nationalen politischen Institutionen eingeschränkt werden. Wird die Übernahme von Politikinnovationen erzwungen, kann daher auch von Dominanz (Howlett 2000) oder von Hegemonie (Lazer 2001) gesprochen werden. Zwang zur Übernahme von Standards kann auch aus der Globalisierung von Märkten resultieren. In diesem Fall wird eine Anpassung an ausländische Standards erforderlich, weil Waren nachgefragt werden, die diese Standards erfüllen. Solche Mechanismen betreffen wiederum die Entwicklungs- und Schwellenländer in besonderem Maße, da sie auf den Export von Rohstoffen angewiesen sind, sie sind aber auch für kleine Industrieländer von großer Bedeutung, da diese häufig von ihren übermächtigen Nachbarn ökonomisch abhängig sind (vgl. z. B. Hoberg 1991). Diese durch die Nachfrage auf den Exportmärkten vermittelte Diffusion spielt im Fall der Umweltzeichen eine wichtige Rolle.

Obwohl neben internationalen Regimen vor allem die regionale Integration eine starke Angleichung der Politikmuster bewirkt, darf die Bedeutung der globalen Politikdiffusion für die Politikkonvergenz nicht vernachlässigt werden. Einerseits bestehen Interdependenzen zwischen den drei skizzierten Ursachen von Politikkonvergenz. Politiktransfer begünstigt die Entstehung internationaler Regime (Meinke 1999). Bei der Ratifizierung entsprechender Abkommen dürften Diffusionsprozesse ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.[10] Auch für die regionale Integration sind Diffusionsprozesse von herausragender Bedeutung, da die horizontale Politikdiffusion zwischen Ländern in vertikale Politikdiffu-

10 Senti (1999: 331) kommt zu dem Schluss, dass das Ratifizierungsverhalten der Nationalstaaten bei ILO-Abkommen (ILO) (internationale Regime) auf einen regionalen Diffusionsprozess hindeutet.

sion zwischen der nationalen und der supranationalen Politikebene übergehen kann. Andererseits wird Politikdiffusion häufig durch zivilgesellschaftliche Akteure gefördert, während bei internationalen Regimen oder regionaler Integration die staatlichen Institutionen im Mittelpunkt stehen. Daher kann Politikdiffusion sogar ohne den direkten Einfluss staatlicher Akteure zu Politikkonvergenz führen. Die zunehmende Angleichung der Politikmuster resultiert also aus der Transnationalisierung von Politik.[11]

2.2 Institutionalisierung der globalen Politikdiffusion

Internationale, intergouvernementale und transnationale Organisationen erleichtern die Politikdiffusion. Es kann davon ausgegangen werden, dass der im Zeitverlauf deutlich gestiegene Institutionalisierungsgrad des Politiktransfers dabei das Ausmaß der Politikkonvergenz bestimmt. Bestehen lediglich bilaterale Beziehungen zwischen Ländern, können sich divergierende Entwicklungspfade herausbilden. Der direkte Politiktransfer zwischen Nationalstaaten beschränkt sich in der Regel auf die Vorreiter und dauert relativ lange. Solche Prozesse sind charakteristisch für die Anfangsphase der Sozialpolitik. Die (europäischen) Länder haben hier unterschiedliche Richtungen eingeschlagen, da ein allgemein anerkanntes Politikmodell damals nicht existierte. Der Politiktransfer beschränkte sich weitgehend auf den Transfer zwischen einzelnen Ländern. Es überrascht kaum, dass sehr unterschiedliche Politikmuster entstanden, die auch heute noch erheblich voneinander abweichen.[12] Gelingt es bereits in einer frühen Phase der Politikentwicklung grenzüberschreitende Netzwerke aufzubauen, die für den Informations- und Erfahrungsaustausch sorgen, wird die Politikdiffusion beschleunigt und die Konvergenz von Politikmustern begünstigt.[13] Existiert von Anfang an eine internationale, intergouvernementale oder transnationale Institution, die die Politikdiffusion unterstützt, ist am ehesten mit Politikkonvergenz zu rechnen. In Abhängigkeit von anderen Faktoren kann es wie im Fall der Institutionalisierung der Umweltpolitik zu Beginn der 70er Jahre dann sogar zu rapider Diffusion kommen. Diese Entwicklung wurde

11 Zu transnationalen Organisationen und transnationaler Politik vgl. Kaiser (1970); Huntington (1973) sowie Keohane/Nye (1973); zur aktuellen Diskussion vgl. z. B. Risse-Kappen (1995); zur Bedeutung von transnationalen Institutionen im Bereich der Umweltpolitik vgl. Holdgate (1995).

12 Politikdiffusion spielte in der vergleichenden Sozialpolitikanalyse der 70er Jahre eine gewisse Rolle (vgl. Collier/Messick 1975 sowie Heclo 1974), wurde von dieser Forschungsrichtung in der Folgezeit aber stark vernachlässigt. Das Thema scheint erst in letzter Zeit wieder an Bedeutung zu gewinnen; siehe z. B. Senti (1998: 532); Borchert (1998: 149); Heinze/Schmid/Strünck (1999: 169); Trampusch (2000); Schmid/Blancke (2001: 227 ff.).

13 Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um relativ unumstrittene Politikinnovationen handelt.

durch die Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1972 in Stockholm angestoßen. Binnen kürzester Zeit wurden in zahlreichen Industrieländern nationale Umweltbehörden und -ministerien eingerichtet (Kern/Jörgens/Jänicke 2001: 13).

Politikdiffusion wird zum einen durch intergouvernementale und internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen,[14] die Weltbank oder die OECD unterstützt. Diese Organisationen beschäftigen sich heute mit Fragen (z. B. mit Umweltstandards), die früher den Nationalstaaten vorbehalten waren (Benner/Reinicke 1999: 28). In den letzten Jahren sind zum anderen viele transnationale Netzwerke entstanden. Gefördert wird die Politikkonvergenz vor allem durch die folgenden Typen transnationaler Netzwerkorganisationen:

- Berufsverbände und Expertennetzwerke, z. B. das „International Network of Green Planners“ (INGP);[15]
- transnationale NGOs, vor allem international agierende Umweltorganisationen (z. B. Greenpeace oder der World Wildlife Fund – WWF) sowie Dachverbände wie das Europäische Umweltbüro (EUB);[16]
- transnationale Netzwerke von Städten und Regionen, vor allem Städtenetzwerke wie der International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), die European Cities & Towns Campaign oder die Union of the Baltic Cities (UBC).

Gefördert wird die Entstehung solcher Netzwerke durch die Europäisierung und Internationalisierung der Politikentwicklung, da die Beeinflussung von Entscheidungen auf der europäischen oder der internationalen Ebene eine organisatorische Basis der Interessenvertretung voraussetzt (Repräsentationsfunktion). Daneben gewinnen im Zuge der Globalisierung der Informationsaustausch sowie der globale Wissens- und Politiktransfer (Transferfunktion) ein immer stärkeres Gewicht. In dieser Hinsicht zeichnet sich ein Funktionswandel ab, denn viele der genannten Organisationen, z. B. die OECD oder das Global Ecolabelling Networking (GEN), betrachten den Wissens- und Politiktransfer mittlerweile als zentrale Aufgabe. Viele dieser Organisationen streben explizit

14 Zur Rolle der Vereinten Nationen bei der Bildung von globalen Politiknetzwerken und deren Management siehe Reinicke/Deng (2000).

15 Vgl. in diesem Zusammenhang vor allem Haas (1992), der das Konzept der „epistemic communities“ entwickelt hat.

16 Zur Bedeutung transnationaler NGOs siehe z. B. Keck/Sikkink (1998, 1999); Boli/Thomas (1997, 1999); della Porta/Kriesi/Rucht (1999); Smith/Chatfield/Pagnucco (1997); Frank (1997) sowie Princen/Finger (1994).

das Ziel an, den Austausch von Ideen zwischen Ländern zu fördern und die Voraussetzungen für den Transfer von „best practice“ zu verbessern.

Die Entstehung von internationalen, intergouvernementalen und transnationalen Institutionen begünstigt die Konvergenz von Politikmustern. Globale Transferinstitutionen fördern nicht nur die globale Politikdiffusion, sondern beeinflussen auch die nationalen Politikprozesse (Devetak/Higgott 1999: 492). Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen ist heute sehr viel stärker institutionalisiert als in den 70er Jahren. Politikkonvergenz kann insbesondere dann erwartet werden, wenn die Auswahl von „best practice“ systematisiert wird und es zudem gelingt, nicht nur die Vorreiter, sondern auch die Nachzügler in das Transfernetzwerk zu integrieren.

2.3 Nationaler Politikwandel und nationale Performanz

Ob und wann es in einem Land zu einem Politikwandel kommt und wie Politikinnovationen implementiert werden, hängt in erster Linie von nationalen Faktoren ab. Dies bezieht sich wiederum sowohl auf staatliche als auch auf nicht-staatliche Institutionen, da sich die Implementation von neuartigen Politikansätzen auf verschiedene institutionelle Arrangements stützen kann. Die Übernahme politischer Innovationen kann durch administrative Traditionen oder existierende Politikmuster behindert oder zumindest verzögert werden. Ein Politikwandel wird möglich, wenn sich ein Politikfenster öffnet, z. B. nach der Wahl einer neuen Regierung oder durch einen bedeutenden Wandel der Problemsituation, die es zu bewältigen gilt.[17] Jedenfalls bestehen zwischen Ländern komplexe Kommunikationsbeziehungen, die durchaus Konsequenzen für die Staatstätigkeit haben, da es sich vor allem unter Problem- und Zeitdruck anbietet, andernorts erfolgreich erprobte Politiken entweder direkt oder in abgewandelter Form zu übernehmen.

Für den Erfolg oder Misserfolg von Umweltzeichensystemen sind mehrere Faktoren relevant. Von Bedeutung ist erstens die spezifische Ausgestaltung des neuen Politikansatzes. Ökolabels, die mit hohen Kosten oder zeitintensiven Verfahren verbunden sind, können das Interesse von Unternehmen schmälern, ihre Produkte zertifizieren zu lassen. Dies trifft vor allem auf kleine und mittlere Unternehmen zu, die sich hohe Zertifizierungskosten nicht leisten können. Bei der FSC-Zertifizierung zeigt sich dieses Problem vor allem bei den Kleinwaldbesitzern.

17 Siehe insbesondere Kingdon (1995) sowie Baumgartner/Jones (1993).

Zweitens ist der Grad der (nachhaltigen) Modernisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat entscheidend für den langfristigen Erfolg von Umweltzeichen. Relevant sind hier zunächst die ökonomischen Handlungskapazitäten, d. h. es muss Firmen geben, die sich freiwillig an solchen Verfahren beteiligen. Marktstrukturen und ihr Wandel spielen in diesem Zusammenhang ebenfalls eine bedeutende Rolle. Werden Produkte exportiert, sind die Anforderungen der importierenden Länder das entscheidende Kriterium. Die nachhaltige Modernisierung der Wirtschaft kann also durch die Struktur und den Wandel der Exportmärkte beschleunigt werden. Auch der Einfluss gesellschaftlicher Handlungskapazitäten ist nicht zu unterschätzen. Umweltzeichen erreichen eine wesentlich bessere Performanz, wenn die Verbraucher gegenüber Umweltproblemen sensibilisiert sind und umweltfreundliche Produkte nachfragen. Die Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente hat bessere Chancen, wenn sie von zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt wird, die in der Öffentlichkeit auf hohe Akzeptanz stoßen. Schließlich müssen die politisch-institutionellen Handlungskapazitäten berücksichtigt werden: Reichen die nationalen Handlungskapazitäten aus, um einen innovativen Politikansatz aus einem spezifischen nationalen Kontext herauszulösen, ihn an die abweichenden Kontextbedingungen eines anderen Landes anzupassen und dort zu implementieren? Solche Fragen sind für Entwicklungs- und Schwellenländer sowie für die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas von herausragender Bedeutung. Ob Umweltzeichen tatsächlich erfolgreich sind, hängt darüber hinaus von der Wahl des Verfahrens, der Formalisierung der Entscheidungsfindung und vor allem von den Akteurskonstellationen und der Beteiligung der Stakeholder ab.

Drittens kann es zur Konkurrenz zwischen bereits existierenden nationalen Politikansätzen und „importierten“ internationalen Politikmodellen kommen, die sich negativ auf die nationale Performanz von Umweltzeichensystemen auswirken kann. Solche Probleme treten eher in industrialisierten Ländern auf, da dort national und international entwickelte bzw. übernommene Standards miteinander konkurrieren und nebeneinander existieren. Verschiedene Standards können koexistieren, ohne sich zu verändern, sie können jedoch auch konvergieren und in einen einzigen Standard übergehen.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Überlegungen zu Politikkonvergenz, Politikdiffusion und nationaler Performanz werden in den folgenden Abschnitten zwei Umweltzeichensysteme, allgemeine Umweltzeichen und das FSC-Label, miteinander verglichen. Der Vergleich soll die Frage beantworten, wie Politikkonvergenz erklärt werden kann, welche Rolle die Institutionalisie-

rung der Politikdiffusion durch staatliche und nicht-staatliche Institutionen dabei spielt und welche Faktoren die nationale Performanz der eingeführten Umweltzeichen bestimmen.

3. Globale Diffusion allgemeiner Umweltzeichen

3.1 Charakteristika allgemeiner Umweltzeichen

Umweltzeichen gehören zur „zweiten Generation" der Umweltpolitik, die die in den 70er Jahren entwickelten Ansätze, die sich auf die Regulierung von Umweltmedien (Luft, Wasser etc.) konzentrierten, ergänzt und teilweise ersetzt hat. Umweltzeichen zielen auf Verhaltensänderungen der Verbraucher („nachhaltiger Konsum"), die durch die Labels in die Lage versetzt werden, den gesamten Lebenszyklus eines Produktes bereits bei der Kaufentscheidung zu berücksichtigen (Sitarz 1998: 40). Die Einführung von Umweltzeichen erfolgt in der Regel auf freiwilliger Basis und umfasst zwei Stufen[18]: In der ersten Phase werden Produktgruppen ausgewählt und entsprechende Kriterien für die Zertifizierung festgelegt. In der anschließenden zweiten Phase beantragen die Unternehmen eine Lizenz und/oder die Zertifizierung bestimmter Produkte. Obwohl die Verfahren variieren, werden die relevanten Stakeholder (Industrie, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen, Gewerkschaften etc.) in den meisten Ländern am Verfahren beteiligt (Multi-Stakeholder Approach).[19] In vielen Ländern ist die Anzahl der Produktgruppen, der lizensierten Unternehmen und der zertifizierten Produkte (siehe Tabelle A-1) innerhalb der letzen Jahre stark angestiegen.

3.2 Diffusionsmuster

Das erste nationale Umweltzeichen wurde 1978 in Deutschland eingeführt. Der „Blaue Engel" blieb das einzige Umweltzeichen weltweit, bis ein ähnliches Programm zehn Jahre später in Kanada entwickelt wurde. 1989 beschloss dann der Nordische Rat (Minister für Verbraucherangelegenheiten) das erste multinationale Umweltzeichen, das als „Nordischer Schwan" bekannt wurde.

18 Zur Klassifikation von Umweltzeichen vgl. U.S. Environmental Protection Agency (U.S. EPA) (1998: 10) und Landmann (1998: 24 ff.).

19 Stakeholder können in die verschiedenen Phasen des Verfahrens einbezogen werden. Die meisten Programme sehen zumindest vor, dass sie Vorschläge für Produktgruppen einreichen können; vgl. U.S. EPA (1998: 38); siehe ferner Häßler/Mahlmann/Schoenheit (1998: 18) sowie Rubik/Scholl (2002).

Zwischen 1989 und 1992 haben fast alle OECD-Länder[20] und sogar einige Schwellen- und Entwicklungsländer diese Politikinnovation übernommen (Abbildung 1, Tabelle A-1 und Tabelle A-3).

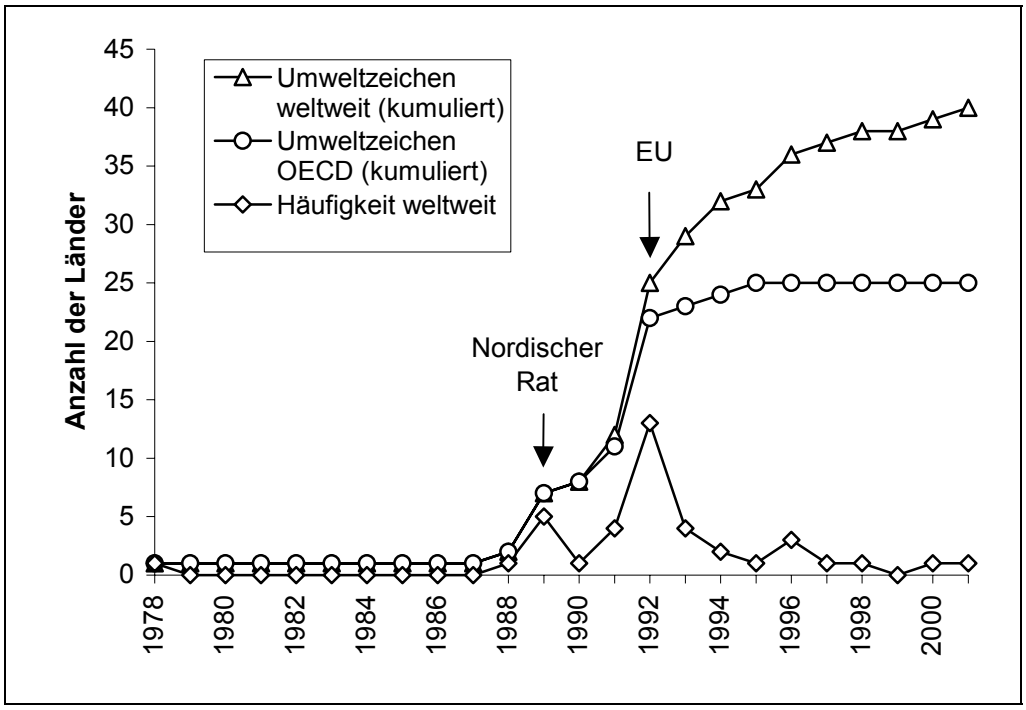

Abbildung 1: Diffusion allgemeiner Umweltzeichen

Regionale Kooperation und Koordination sind die Hauptursachen für diese rapide Diffusion. Auf der einen Seite stellte die Einführung des „Nordischen Schwans“ 1989 einen wichtigen ersten Schritt in Richtung Harmonisierung dar, da einige nordische Länder bereits damit begonnen hatten, eigene Umweltzeichensysteme aufzubauen. Auf der anderen Seite resultierte die dynamische Entwicklung aus der Einführung des europäischen Umweltzeichens 1992. Die beiden Jahre, in denen der „Nordische Schwan“ (1989) und die „Europäische Blume“ (1992) beschlossen wurden, können als die „kritischen Jahre“ dieser Politikinnovation betrachtet werden, weil der Diffusionsprozess durch die Etablierung dieser beiden Labels wesentlich beschleunigt wurde (siehe Abbildung 1). Beide Ereignisse können als eine Form vertikaler Diffusion in einem

20 Die USA und die Schweiz sind die einzigen OECD-Länder, in denen sich ein von einer staatlichen oder halbstaatlichen Institution getragenes allgemeines Umweltzeichen nie etablieren konnte; vgl. U.S. EPA (1998: 7); zur Entwicklung in den USA siehe auch Lathrop/Centner (1998).

Mehrebenensystem (Europäische Union, Nordischer Rat) interpretiert werden (Kern/Jörgens/Jänicke 2001).[21]

Bei den Ländern, die den neuen Politikansatz in der ersten Phase übernahmen, handelte es sich fast ausschließlich um OECD-Länder. Seit 1990 entschieden sich dann auch einige asiatische (Schwellen-)Länder (Singapur, Korea, Taiwan etc.) für diese Politikinnovation. Eine dritte Ländergruppe, die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas (Tschechien, Ungarn, Polen etc.), begann im selben Zeitraum, eigene Umweltzeichen zu erproben. Daneben haben einige wenige Entwicklungsländer (Indien, Simbabwe) nationale Umweltzeichen übernommen (siehe Tabelle A-3). Derzeit werden Umweltzeichensysteme in Kolumbien, Mexiko, Indonesien und Sri Lanka eingeführt. Außerdem liegen dem „Global Ecolabelling Network" (GEN) Anfragen zur Vorbereitung und zum Aufbau weiterer Umweltzeichensysteme aus Südamerika und den Karibischen Inseln (Argentinien, Jamaika, Kuba), Asien (Laos, Nepal, Vietnam), den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (Russland, Georgien), aus einigen arabischen Ländern (Tunesien, Jordanien) sowie aus Afrika (Malawi) vor.[22]

3.3 Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen

Es ist bemerkenswert, dass während der wichtigsten Phase des Diffusionsprozesses zwischen 1989 und 1992 die Aktivitäten und Initiativen von internationalen oder transnationalen Organisationen – wie dem GEN, der International Organization for Standardization (ISO) oder der OECD – für die Politikkonvergenz nicht entscheidend waren. Bilaterale Beziehungen zwischen Ländern und regionale Integration (Nordischer Rat, Europäische Union) erwiesen sich als weitaus bedeutsamer. Durch die Einführung des Europäischen Umweltzeichens 1992 war mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedsstaaten gezwungen, ein Umweltzeichensystem erstmals zu implementieren. In den anderen Mitgliedsstaaten, die bereits über ein eigenes Label verfügten, mussten parallele Systeme aufgebaut werden.

Initiativen des GEN,[23] der ISO und der OECD (1991, 1997), konnten erst in den letzten Jahren beobachtet werden. Die Diskussion über allgemeine Leit-

21 Zur vertikalen Diffusion (in Mehrebenensystemen) vgl. z. B. Gray (1994: 231); Kern (1998, 2000: 186 ff.).

22 Auskunft des GEN, Juni 2001 und August 2002.

23 Vgl. http://www.gen.gr.jp/ (04. Dezember 2002).

linien begann, als nationale Umweltzeichen in immer mehr Ländern zu einem wichtigen Politikinstrument avancierten. Die Debatte konzentrierte sich auf allgemeine Probleme und beschränkte sich hauptsächlich auf die Frage, wie sich Umweltzeichen auf den internationalen Handel auswirken.[24] Als Antwort auf den allgemeinen Druck, nationale Ökolabels zu harmonisieren, entschied sich die OECD, die die Diskussion angestoßen hatte, schließlich für die Ausarbeitung allgemeiner Richtlinien. In diesen Richtlinien wird vorgeschlagen, dass Labeling-Programme den Lebenszyklus eines Produktes berücksichtigen sollen und dass bei der Festlegung der Kriterien die Stakeholder einbezogen werden sollen (OECD 1997). Darüber hinaus entschied die ISO[25] in ihrem Arbeitsprogramm zu den ISO 14.000-Richtlinien,[26] dass alle Aspekte, die Umweltzeichen betreffen, in der ISO 14.020-Serie standardisiert werden sollten.[27] Diese Bemühungen der ISO wirkten sich ähnlich wie die Initiative der OECD aus, da nur allgemeine Standards für nationale Umweltzeichen festgesetzt wurden. Das wichtigste Element war die Vereinbarung einer eindeutigen Definition von Typ I-Ökolabels.[28]

Einen zusätzlichen Beitrag für die Harmonisierung nationaler Umweltzeichensysteme sowie für den Wissenstransfer zwischen Ländern hat das 1994 gegründete GEN geleistet. Dieses relativ lose Netzwerk, das aus den für die Vergabe von Umweltzeichen verantwortlichen Vertretern der nationalstaatlichen Behörden und Organisationen besteht,[29] bietet eine gute Ausgangsbasis für den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen allen weltweit existierenden Umweltzeichen. Das GEN stellt Informationen über die existierenden Standards seiner Mitglieder bereit und erleichtert den Zugang zu Forschungs-

24 Zur Auswirkung von Umweltzeichen auf den internationalen Handel siehe Landmann (1998: 65 ff.).

25 Die ISO setzt sich aus Standardisierungsorganisationen aus insgesamt 117 Ländern zusammen, die staatliche wie halbstaatliche, aber auch private Einrichtungen der Industrie umfassen (Clapp 1998: 301). Zum Verhältnis zwischen ISO-Standards und Umweltzeichen vgl. auch Salzman (1997).

26 Diese Richtlinien enthalten Bestimmungen zu Umweltmanagementsystemen, Umweltaudits, Lebenszyklus-Analysen und Ökolabels (vgl. Salzman 1997: 17).

27 Die folgenden Standards sind für die Vergabe von Umweltzeichen relevant: 14.020 („general principles for environmental labels and declarations"); 14.021, 14.022 und 14.023 („principles for self-declared environmental claims"); 14.024 („third-party eco-labels") (Salzman 1997: 17).

28 Typ I bezieht sich auf die sogenannten „seal-of-approval programs". Dabei handelt es sich um freiwillige Programme, die sich auf positive Produkteigenschaften beziehen und in der Regel auf Lebenszyklus-Analysen basieren; zur Klassifikation von Umweltzeichenprogrammen siehe U.S. EPA (1998: 10 f.).

29 Dies gilt unabhängig davon, ob die jeweilige Organisation dem Umweltministerium, einer nationalen Umweltbehörde oder einer nationalen Standardisierungsorganisation zugeordnet ist.

ergebnissen.[30] Da die meisten Mitglieder des GEN mit der praktischen Umsetzung nationaler Labeling-Programme beschäftigt sind, ist es dem Netzwerk gelungen, Kooperationsprogramme zu initiieren, die auf die Harmonisierung verschiedener nationaler Umweltzeichen ausgerichtet sind. Trotz dieser Erfolge haben die Bemühungen des GEN kaum zu einer Harmonisierung der Produktgruppen beigetragen. Nationale Standards, die eine wichtige Rolle für den Binnenmarkt spielen, lassen sich, vor allem wenn sie bereits seit vielen Jahren bestehen und sich etabliert haben, kaum mehr verändern.[31]

3.4 Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz

Zwischen nationalen Umweltzeichen bestehen, insbesondere im Hinblick auf die Form der Institutionalisierung und den methodischen Ansatz, beträchtliche Differenzen. Während in einigen Ländern Umwelt- und Verbraucherschutzbehörden zuständig sind, wird diese Funktion in anderen Ländern von halbstaatlichen Standardisierungsinstituten oder sogar von privaten Institutionen übernommen.[32] Die deutlichen Unterschiede zwischen nationalen Umweltzeichensystemen können durch die Tatsache erklärt werden, dass die Institutionalisierung auf der globalen Ebene erst erfolgte, nachdem bereits mehrere miteinander konkurrierende nationale Modelle existierten, die wiederum als Ausgangsbasis für verschiedene Entwicklungspfade dienten. So orientierte sich Österreich sehr stark am deutschen Modell, z. B. wurden einige, in Deutschland entwickelte Kriterien dort unverändert übernommen.[33] Hingegen spielte das deutsche Modell in Kanada, das als zweites Land ein Umweltzeichensystem einführte, nur eine marginale Rolle.[34] Das französische Umweltzeichen weicht

30 Es ist Aufgabe des GEN „to serve its members, other ecolabelling programs, other stakeholders, and the public by improving, promoting and developing the ecolabelling of products, the credibility of ecolabelling programs worldwide, and the availability of information regarding ecolabelling standards from around the world; foster co-operation, information exchange and harmonization among its members, associates, and other ecolabelling programs with regard to ecolabelling; facilitate access to information regarding ecolabelling standards from around the world; participate in certain international organizations in order to promote ecolabelling generally; and encourage the demand for, and supply of, more environmentally responsible goods and services“ (http://www.gen.gr.jp/whats.html; 04. Dezember 2002).

31 Zu den Perspektiven der Harmonisierung von Umweltzeichensystemen vgl. Landmann (1998: 229).

32 Zum Beispiel wurde 1989 in den USA ein privates Umweltzeichen, das „Green Seal“, eingeführt; vgl. Herrup (1999); Wynne (1994).

33 Zur Entwicklung des österreichischen Ökolabels siehe Wurzel et al. (2001), Spitalsky (1994) sowie http://www.ubavie.gv.at/publikationen/diverse/UZ-brosch/zu.htm (05. April 1999).

34 Charakteristisch für das kanadische Umweltzeichen ist die Veröffentlichung der Kriterienkataloge vor der endgültigen Entscheidung (Landmann 1998: 105).

ebenfalls von seinem deutschen Pendant stark ab, da die Zertifizierung in den Zuständigkeitsbereich einer nationalen Standardisierungsorganisation fällt.

Trotz dieser Unterschiede gibt es sichtbare Tendenzen in Richtung einer Konvergenz von Programmen oder zumindest von Programmelementen. Die meisten Länder, die Umweltzeichen eingeführt haben, kooperieren regelmäßig miteinander. Kanadas „Environmental Choice Program" ist dafür ein gutes Beispiel. Sowohl mit dem Programm Taiwans als auch mit dem US-amerikanischen „Green Seal Program" wurden Informationen ausgetauscht, und als Folge davon wurden Produktkriterien, die in Taiwan oder den USA entwickelt worden waren, in das kanadische Programm integriert (U.S. EPA 1998: 37; 59 ff., A-10 f.).[35] Bemerkenswert ist auch die Entwicklung eines Umweltzeichensystems in Hongkong: Zwar wurde das Programm erst Ende 2000 eingeführt, danach gelang es jedoch innerhalb von nur sechs Monaten, zahlreiche Produktgruppen zu definieren. Dies konnte nur deshalb in dieser kurzen Zeit realisiert werden, weil die Entwicklung der Kriterien für das Hongkonger „Green Label" auf einem Benchmarking von zehn Umweltzeichensystemen anderer Länder beruht.[36]

Die sich abzeichnende Konvergenz der Standards sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Hinblick auf die nationale Performanz der existierenden Ökolabels gravierende Unterschiede bestehen. Dabei können vier Ländergruppen voneinander abgegrenzt werden:[37]

- Die Gruppe der Vorreiter besteht aus vier Umweltzeichensystemen mit ähnlichen Entwicklungsmustern, die ausnahmslos bereits vor mehr als zehn Jahren eingeführt wurden. Diese Gruppe umfasst die in Deutschland, Kanada, den nordischen Ländern und Japan eingeführten Ökolabels. Was die Anzahl der Produktgruppen, der lizensierten Unternehmen und der zertifizierten Produkte anbelangt, zeigen diese vier umfassenden Systeme eine weitaus bessere Performanz als alle anderen Labels.

35 Im Rahmen des koreanischen Programms wird ebenfalls das Ziel verfolgt, mit anderen Ländern zu kooperieren und Informationen auszutauschen (KELA 2002).

36 Als Referenzpunkt dienten die Labels der USA, des Nordischen Rats, der EU, Deutschlands, Neuseelands, Kanadas, Singapurs, Japans, Taiwans und Chinas (Auskunft des Hongkonger „Green Council" vom 28. Juni 2001).

37 Internationale Vergleiche sind nur begrenzt möglich, weil die Definition von Produktgruppen sowie die inhaltlichen Anforderungen, die ein Unternehmen oder ein zertifiziertes Produkt erfüllen muss, sich grundlegend unterscheiden können. Deshalb beinhaltet die Tabelle A-1 Daten zu allen drei Variablen: die Anzahl der Produktgruppen, der lizensierten Unternehmen sowie der zertifizierten Produkte; vgl. hierzu auch Rubik/Scholl (2002).

- Eine zweite Gruppe von zwar stabilen, aber weniger umfassenden Umweltzeichensystemen, die erst nach 1990 eingeführt wurden, besteht hauptsächlich aus (europäischen) Ländern, die der OECD schon sehr lange angehören (z. B. Österreich, Frankreich oder die Niederlande) sowie aus einigen asiatischen Ländern (z. B. Korea, Taiwan oder China[38]).
- 1993 begannen die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas eigene Systeme zu implementieren. Die Ergebnisse dieser Initiativen sind wenig überzeugend. Die Anzahl der festgelegten Produktgruppen ist ebenso begrenzt wie die der zertifizierten Produkte. Die Entwicklung dieser Systeme wird häufig als ein Schritt in Richtung auf die EU-Mitgliedschaft gesehen.[39]
- Schließlich zeigt sich in den Entwicklungsländern eine eindeutig negative Bilanz. Allgemeine Umweltzeichensysteme entsprechen offensichtlich nicht den grundlegenden Anforderungen an die Umweltpolitik dieser Länder.[40]

Aufbauend auf diesen allgemeinen Überlegungen werden im folgenden Abschnitt sowohl die strukturellen Bedingungen als auch die politischen Prozesse untersucht, die über den Erfolg oder Misserfolg einiger ausgewählter Umweltzeichensysteme entscheiden.

3.5 Nationale Fallstudien

Im Folgenden werden mehrere Fallstudien skizziert, die das Diffusionsmuster geprägt haben. Sie umfassen sowohl den vom Vorreiter Deutschland entwickelten „Blauen Engel“ als auch die vom Nordischen Rat und von der EU eingeführten Labels. Zudem wird der Fall Indien dargestellt, da dieses Land das erste Entwicklungsland war, das sich für ein Umweltzeichensystem entschieden hat.

38 Zur Entwicklung des chinesischen Ökolabel-Systems siehe International Institute for Sustainable Development (Canada)/National Environmental Protection Agency (China) (1996).

39 In Polen, wo bislang lediglich neun Produkte zertifiziert worden sind, ist geplant, die EU-Richtlinien zu implementieren und dann nur noch das EU-Umweltzeichen zu vergeben. In Litauen wurden lediglich die EU-Richtlinien übersetzt und in das nationale Recht übernommen. Obgleich die Situation in Ungarn oder Tschechien besser zu sein scheint, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich umfassende Systeme, wie sie sich in Deutschland oder Japan etablieren konnten, in naher Zukunft in Mittel- und Osteuropa erfolgreich durchsetzen werden; Auskunft des polnischen Umweltministeriums (27. Juli 2001) sowie des litauischen Umweltministeriums (25. Juli 2001).

40 Zum indischen System, das als Misserfolg gilt, siehe die Ausführungen zur indischen Fallstudie; bestätigt wird diese Tendenz durch die Tatsache, dass das in Simbabwe 1998 eingeführte Ökolabel-Programm aufgrund finanzieller Probleme ganz eingestellt werden musste (Information des GEN vom 21. August 2002).

Deutschland

Der deutsche „Blaue Engel“[41], der 1978 vom Bundesinnenminister und den Umweltministern der Länder eingeführt wurde, war das erste Umweltzeichen weltweit. Obgleich es zehn Jahre dauerte, bis weitere Umweltzeichen beschlossen wurden, stellte der „Blaue Engel“ einen wichtigen Referenzpunkt für zahlreiche andere Programme dar. Diese frühe Innovation kann zum einen auf das stark ausgeprägte Umweltbewusstsein der deutschen Verbraucher zurückgeführt werden, zum anderen war sie das Ergebnis der Kampagnen von Verbraucherschutzorganisationen, die eine stärkere Regulierung der umwelt- und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen bestimmter Produkte forderten (Landmann 1998: 52). Der staatlichen Einführung des deutschen Umweltzeichens ging der gescheiterte Versuch eines privatwirtschaftlich organisierten Kennzeichnungssystems voraus (Neveling 2000: 66 ff.).

Das Programm wird von drei Organisationen gemeinsam getragen: dem Umweltbundesamt, der „Jury Umweltzeichen“ und dem Deutschen Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung (RAL). Das Umweltbundesamt entwickelt die Kriterien, wobei die Ergebnisse der Konsultation ausgewählter Stakeholder in die Entscheidung einfließen. Die „Jury Umweltzeichen“ legt die Kriterien für die verschiedenen Produktgruppen fest. Ihr gehören Vertreter der (1) Industrie und des Handels; (2) Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen; (3) Gewerkschaften; (4) Kirchen und (5) Medien an.[42] Das Deutsche Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung (RAL) ist für die Verträge mit den Herstellern zuständig.

Die Implementation des Programms kann als Erfolg gewertet werden, weil die Anzahl der Produktgruppen und der zertifizierten Produkte stetig gewachsen ist. Derzeit gibt es ca. 3.400 zertifizierte Produkte in 87 Produktgruppen (Vergabegrundlagen) (vgl. Tabelle A-1).[43] Da das deutsche Umweltzeichen von den Verbrauchern sehr gut angenommen wurde, forderten die Deutschen von Anfang an eine Koexistenz des europäischen und des deutschen Umweltzeichens auf dem deutschen Markt (vgl. hierzu die Fallstudie zum europäischen

41 Vgl. http://www.blauer-engel.de (04. Dezember 2002).

42 Die „Jury Umweltzeichen“ besteht aus 13 Mitgliedern, die vom Umweltministerium auf jeweils drei Jahre ernannt werden.

43 Die Anzahl der zertifizierten Produkte kann von Jahr zu Jahr stark schwanken, da die von der Jury Umweltzeichen beschlossenen Vergabegrundlagen zeitlich begrenzt sind und vielfach vor Ablauf der Geltungsdauer mit neuen verschärften Anforderungen neu beschlossen werden, was oftmals eine Kündigung aller entsprechenden Verträge zur Folge hat (Auskunft des RAL vom 07. August 2002).

Umweltzeichen). Anders als das europäische Umweltzeichen ist der „Blaue Engel“ in Deutschland sehr gut bekannt: 80 Prozent der Westdeutschen und 56 Prozent der Ostdeutschen sind damit vertraut (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1996; Häßler/Mahlmann/Schönheit 1998: 18).[44]

Nordischer Rat

1989 führte der Nordische Ministerrat ein eigenes Umweltzeichen, den „Nordischen Schwan“ ein.[45] Die Einführung dieses Programms kann als ein Versuch gewertet werden, die in den nordischen Ländern existierenden Umweltzeichen zu harmonisieren (OECD 1997: 19; U.S. EPA 1998: B-23). Wie bei vielen anderen Systemen diente auch hier das deutsche Umweltzeichen als Vorbild, allerdings wurde sehr schnell vom deutschen Modell abgewichen, da eine Lebenszyklusanalyse in das Verfahren integriert wurde (Stø 2002: 208; Landmann 1998: 97). Das „Nordic Eco-labeling Board“, das dem Nordischen Ministerrat unterstellt ist, besteht aus je zwei Vertretern der Standardisierungsorganisationen der beteiligten Länder (Harrison 1999: 125). Es befasst sich mit der Fortschreibung von Kriterien für bereits bestehende Produktgruppen sowie mit der Auswahl neuer Produktgruppen.[46] Die Kriterien werden dem Gremium von seinen technischen Ausschüssen vorgeschlagen, die sich aus Vertretern von Umweltorganisationen, der Öffentlichkeit und privaten Akteuren zusammensetzen. Daneben existieren für die Vergabe von Umweltzeichen in allen Ländern nationale Stellen. Sie schlagen dem „Nordic Eco-labeling Board“ neue Produktgruppen vor, prüfen die Einhaltung der Kriterien, stellen Lizenzen aus, liefern Informationen und sorgen für die Verbreitung des „Nordischen Schwans“. Den nationalen Gremien gehören Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften sowie der Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen an. Die Mitglieder dieser Gremien werden durch die jeweilige nationale Regierung ernannt und sind rechtlich unabhängig. Die nationalen Sekretariate sind auch für die Implementation des europäischen Umweltzeichens in den Mitgliedsstaaten zuständig. Der „Nordische Schwan“ weist eine ähnlich gute Performanz wie der deutsche „Blaue Engel“ auf. Derzeit (September 2002) gibt es 51

44 Vgl. hierzu auch Scholl (2002: 97), der auf eine neuere Untersuchung verweist, aus der sich ergab, dass 91 Prozent der Befragten den Blauen Engel kannten.

45 Vgl. http://www.svanen.nu/Eng/default.asp (04. Dezember 2002).

46 Ergänzend zu den Kriterien, die sich auf den Lebenszyklus eines Produktes beziehen, muss dieses weiteren Anforderungen, z. B. an die Qualität oder an die Sicherheit, genügen.

Produktgruppen und nahezu 800 gültige Lizenzen (siehe Tabelle A-1). Dass dieses Ökolabel in den nordischen Ländern sehr bekannt ist, hat eine im Sommer 1998 durchgeführte Meinungsumfrage gezeigt, da 91 Prozent der nach der Bedeutung des „Nordischen Schwans" befragten Schweden richtig oder teilweise richtig antworteten (Norwegen: 83 Prozent; Finnland: 72 Prozent; Dänemark: 48 Prozent).

Europäische Union

Der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft führte 1992 die „Europäische Blume" ein.[47] Dieses Umweltzeichen ist Teil der EU-Strategie zur Nachhaltigkeit von Produktion und Verbrauch (Fünftes Umweltaktionsprogramm), die auf die Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente und besonders auf freiwillige Vereinbarungen und marktorientierte Ansätze abzielt (Erskine/Collins 1996: 40). Das EU-Umweltzeichen fällt in den Zuständigkeitsbereich der EU-Kommission, und in den Mitgliedsstaaten wurden zur Implementation des Programms sogenannte „Competent Bodies" geschaffen. Die Integration der Stakeholder wird durch das „Consultation Forum" gesichert, in dem folgende Gruppen repräsentiert sind: (1) Industrie, (2) Handel, (3) Verbraucherorganisationen, (4) Umweltorganisationen und (5) Gewerkschaften.

Die Entwicklung des EU-Umweltzeichens wurde durch alle Mitgliedsstaaten beeinflusst, insbesondere von denjenigen Ländern, die bereits ein eigenes Umweltzeichensystem eingeführt hatten. Der deutsche Erfolg des „Blauen Engels" wurde anerkannt, und zahlreiche Verfahren des europäischen Umweltzeichens ähneln daher dem deutschen System (vgl. Wright 2000: 97). Deutschland musste allerdings auch einige Kompromisse eingehen; so spielt z. B. das Forum nur eine untergeordnete Rolle.[48] Im Gegensatz zur deutschen Position bevorzugten darüber hinaus einige andere Länder (z. B. Frankreich) ein Modell, das alle Umweltbelastungen berücksichtigt, die ein Produkt während seines gesamten Lebenszyklus, einschließlich des Produktionsprozesses, verursacht

47 Zum europäischen Umweltzeichen vgl. Wurzel et al. (2001); Neveling (2000); Driessen (1999); Harrison (1999); Karl/Orwat (1999); Nadai (1999); Salzman (1998); Erskine/Collins (1996); vgl. http://www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel (04. Dezember 2002).

48 Das Forum wurde eingerichtet, weil Deutschland die anderen Mitgliedsstaaten von der Notwendigkeit eines „Multi-Stakeholder-Ansatzes" überzeugen konnte. Allerdings favorisierte Deutschland eine stärkere Rolle des Forums, war in dieser Hinsicht aber nicht erfolgreich. Das Forum erhielt lediglich eine beratende Funktion und ist nicht direkt in den Entscheidungsprozess eingebunden.

(full life-cycle assessment). Den pragmatischen deutschen Ansatz lehnten diese Länder zugunsten eines komplexeren Modells ab.

Das EU-Programm wurde vor einiger Zeit modifiziert. Der ursprüngliche Vorschlag für die Revision sollte die Ausbreitung nationaler Umweltzeichenprogramme verhindern und die Komplementarität zwischen dem EU-Label und den nationalen Labels sicherstellen. Es hatten sich Probleme ergeben, weil mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten[49] neben dem EU-Label ihre eigenen Systeme entwickelt und implementiert hatten. Die EU vertrat die Position, dass parallele Umweltzeichensysteme zu Marktverzerrungen, zur Verwirrung der Verbraucher und zu einer Begrenzung des Marktwertes des EU-Labels führen würden. Die Revision wurde für notwendig erachtet, weil es relativ unwahrscheinlich erschien, dass sich das europäische Umweltzeichen langfristig gegen die nationalen Umweltzeichen durchsetzen und diese schließlich ersetzen würde. Im Laufe des Verfahrens wurde sogar vorgeschlagen, dass die nationalen Programme innerhalb von fünf Jahren auslaufen sollten – zumindest jene Produktgruppen, die durch das EU-Programm bereits abgedeckt werden (U.S. EPA 1998: B-31; B-32). Diese Forderung stieß allerdings auf Widerstand und konnte daher nicht realisiert werden.[50]

Da die Implementation des EU-Umweltzeichens gezeigt hatte, dass die Entwicklung von Kriterien einen komplexen Prozess darstellt, der die Einbeziehung der Kommission in hochgradig spezialisierte technische Routinearbeiten erforderlich macht, wurde der „European Union Eco-label Board“ (EUEB) eingerichtet.[51] Neben der Koordinierung der „Competent Bodies“ entwickelt und aktualisiert diese Institution die Kriterien für die Umweltzeichen sowie die Anforderungen an das Prüfverfahren. Der EUEB soll auf Anweisung der Kommission tätig werden, und es ist Aufgabe der Kommission sicherzustellen, dass

49 Neben der „Europäischen Blume“ existieren nationale Programme in Österreich („Umweltzeichen-Bäume“), Dänemark („Nordischer Schwan“), Finnland („Nordischer Schwan“), Frankreich („NF-Environnement“), Deutschland („Blauer Engel“), den Niederlanden („Stichting Milieukeur“), Spanien („AENOR-Medio Ambiente“) und Schweden („Nordischer Schwan“); vgl. auch Karl/Orwat (1999: 212).

50 Beschlossen wurde schließlich die folgende Regelung: „While existing as well as new eco-label schemes in the member states may continue to exist, provision should be made to ensure coordination between the Community eco-label and other eco-label schemes in the Community, in order to promote the common objectives of sustainable consumption“ (Regulation No. 1980/2000 des Europäischen Parlament und des Rates, L 237/2; 21. September 2000).

51 Der „EU Eco-label Board“ umfasst die „Competent Bodies“ und das „Consultation Forum“, das die Beteiligung aller relevanten Stakeholder sicherstellen soll (Regulation No. 1980/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates, L 237/2; 21. September 2000); vgl. ferner http://www.europa. eu.int/comm/environment/ecolabel/index.htm (04. Dezember 2002).

der EUEB seine Aufgaben entsprechend seines Auftrags und der geltenden Richtlinien erfüllt. Die Novellierung entspricht dem von der EU verfolgten neuen Ansatz für die technische Standardisierung, da die Rolle des EUEB der des „European Standardization Committee“ (CEN) gleicht.

Im Gegensatz zu den beiden bereits dargestellten Umweltzeichen, konnte sich die „Europäische Blume“ nur mit Mühe durchsetzen (Herrup 1999: 147). Länder, die bereits ein nationales Umweltzeichensystem eingeführt hatten, als die „Europäische Blume“ 1992 beschlossen wurde, sind nicht gewillt, ihre eigenen Programme zu verändern oder diese sogar auslaufen zu lassen.[52] Da sich mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten zuvor oder im gleichen Zeitraum für ein eigenes Umweltzeichensystem entschieden hatte, wurde eine pfadabhängige Entwicklung eingeleitet. Dies führte zum Wettbewerb und zur Koexistenz verschiedener Umweltzeichen innerhalb nationaler Grenzen.[53] Diese Dynamik beschränkt die Harmonisierung der Standards innerhalb der EU beträchtlich. Während das deutsche, das nordeuropäische und das japanische System während der ersten zehn Jahre äußerst dynamische Diffusionsmuster aufwiesen, hatte das EU-Umweltzeichen einen schlechten Start. Die „Europäische Blume“ ist in einigen Mitgliedsstaaten nach wie vor kaum bekannt, während nationale Umweltzeichen wie der deutsche „Blaue Engel“ von Herstellern wie Konsumenten gleichermaßen anerkannt sind.[54] Gerade in jüngster Zeit hat das EU-Umweltzeichen, insbesondere in den Ländern, in denen es kein weiteres Umweltzeichen-System gibt, deutlich aufgeholt. Zwischenzeitlich gibt es 19 Produktgruppen und rund 700 zertifizierte Produkte (Tabelle A-1).

Indien

Das indische Parlament initiierte 1991 ein freiwilliges Umweltzeichenprogramm („Ecomark“). Entscheidend für diese Entwicklung waren externe Einflüsse, d. h. der Politiktransfer basierte in erster Linie auf dem direkten Kontakt zwischen Indien und einigen Industrieländern. Das indische Umwelt-

52 Zu den Schwierigkeiten der Äquivalenzbestimmung der Kriterien und den Problemen, die mit der gegenseitigen Anerkennung von Umweltzeichen verbunden sind, siehe Jacobsson/Jönsson (1998).

53 In Schweden („Nordischer Schwan“, „Bra Miljöval“ und „TCO Development“) und Katalonien („AENOR-Medio Ambiente“ für Spanien und „Medi Ambient“ für Katalonien) existieren neben der „Europäischen Blume“ gleich mehrere andere Umweltzeichen.

54 Im Hinblick auf das EU-Umweltzeichen wird häufig die Meinung vertreten, dass ein Konsens oft nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich sei (Karl/Orwat 1999: 217); zu einer relativ negativen Einschätzung des europäischen Umweltzeichens kommt auch Neveling (2000: 260 ff.); zur deutschen Position vgl. Häßler/Mahlmann/Schoenheit (1998: 20); siehe ferner Rubik/Scholl (2002).

zeichen stellt eine Synthese verschiedener Ansätze dar, weil neben kanadischen auch deutsche und britische Experten in die Entwicklung des Umweltzeichens involviert waren (Landmann 1998: 98 f.). Die deutschen Experten vom Umweltbundesamt und die kanadischen Experten von „Terra Choice“ wurden durch bilaterale technische Kooperationsprojekte finanziert. Es ist evident, dass Elemente sowohl des deutschen als auch des kanadischen Umweltzeichens in das indische Umweltzeichen integriert wurden: Das Verfahren für die Entwicklung der Kriterien ähnelt dem deutschen Verfahren, da dafür ein technischer Ausschuss zuständig ist. Vom kanadischen Umweltzeichen übernommen wurde hingegen die Pflicht, die Kriterien zu veröffentlichen, damit sie allen interessierten Parteien vor der endgültigen Entscheidung zugänglich sind. Obgleich die Erfahrungen der Experten aus den Industriestaaten entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des indischen Umweltzeichens hatten, wurde ein neues Element entwickelt, das in den erwähnten Modellen nicht existiert: In Indien muss die Produktionsstätte jedes Antragstellers besichtigt werden.[55]

Das indische Programm wird vom Ministerium für Umwelt und Forstwirtschaft implementiert. Eine interministerielle Steuerungsgruppe ist für die Auswahl der Produktgruppen und für die Förderung des Umweltzeichens verantwortlich. Für die Auswahl der Produkte, die mit dem Umweltzeichen ausgezeichnet werden, ist ein technischer Ausschuss des „Central Pollution Control Board“ zuständig. Obwohl 16 Produktgruppen festgelegt wurden, haben bislang nur zwei Unternehmen eine Lizenz erhalten: Lediglich drei Produkte werden tatsächlich auf dem Markt angeboten. Die Hersteller zögern offensichtlich, das Umweltzeichen zu beantragen. Das mangelnde Interesse sowohl der Hersteller als auch der Verbraucher kann zumindest teilweise dadurch erklärt werden, dass die relevanten Stakeholder nicht am Verfahren beteiligt sind (U.S. EPA 1998: B-59 ff.). Aufgrund der bisherigen negativen Erfahrungen ist eine weitreichende Reform des Programms geplant.[56]

3.6 Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend können folgende Punkte festgehalten werden: Der deutsche „Blaue Engel“ diente weltweit als Vorbild und beeinflusste nicht nur die hier skizzierten Umweltzeichen („Nordischer Schwan“, „Europäische Blume“ und

55 Für eine detaillierte Analyse des Politiklernens im Zusammenhang mit dem indischen Umweltzeichen vgl. Landmann (1998: 201 f.).

56 Auskunft des indischen Ministry of Environment and Forests (7. August 2002).

indisches „Ecomark“), sondern viele andere Labels, die in den letzten Jahren eingeführt wurden (Landmann 1998). Zudem wurde die Diffusion dieser umweltpolitischen Innovation durch Initiativen beschleunigt, die auf die Harmonisierung existierender Standards ausgerichtet waren. Während die regionale Integration der nordischen Länder (Nordischer Rat) sehr erfolgreich war, ist das EU-Umweltzeichen – zumindest bislang – sowohl bei den Herstellern als auch bei den Verbrauchern nur auf geringes Interesse gestoßen. Neben den OECD-Ländern haben einige (Schwellen-)Länder in Asien, wie etwa Korea oder Taiwan, eigene Systeme eingeführt, die sich innerhalb der letzten Jahre rasch entwickelt haben.

Internationale, intergouvernementale oder transnationale Transferorganisationen spielten in der Anfangsphase des Diffusionsprozesses nur eine untergeordnete Rolle. Im Gegensatz zur frühen Phase dieser Politikinnovation entwickelten die meisten für das Umweltzeichen zuständigen Organisationen zwischenzeitlich transnationale Beziehungen und kooperieren regelmäßig miteinander. Zudem gewannen die Bemühungen von Organisationen wie dem GEN oder der ISO, die auf eine Harmonisierung der Labels abzielten, in den 90er Jahren zunehmend an Bedeutung. In Zukunft dürften diese halbstaatlichen Organisationen und transnationalen Expertennetzwerke (der in diesem Bereich tätigen Praktiker) die weitere Diffusion dieser umweltpolitischen Innovation erleichtern. Sie sind gerade auch für Länder wichtig, die bereits Umweltzeichensysteme eingeführt haben, weil sie die Koordination der Mitglieder und Ansätze zur Harmonisierung existierender Standards unterstützen.

Im Hinblick auf ihre Performanz weisen die verschiedenen Umweltzeichensysteme erhebliche Unterschiede auf. Die wenigen Erfolgsfälle beschränken sich auf die in Deutschland, Kanada, den nordischen Ländern und Japan entwickelten Systeme. Heute sind stabile Systeme in fast allen OECD-Ländern sowie in einigen asiatischen (Schwellen-) Ländern vorzufinden, so z. B. in Taiwan. Die Systeme, die in Mittel- und Osteuropa in den frühen 90er Jahren initiiert wurden, hatten einen schlechten Start, und in einigen Ländern wurden sie bis heute nicht richtig implementiert. Hinzu kommt, dass das indische Umweltzeichen („Ecomark“), das erste Umweltzeichen, das von einem Entwicklungsland bereits in der frühen Phase der globalen Diffusion dieser Politikinnovation übernommen wurde, als Misserfolg gelten muss.

Will man die Performanz eines Umweltzeichensystems beurteilen, so muss man die Einbeziehung der Stakeholder in das Verfahren berücksichtigen. In Deutschland oder den nordischen Ländern werden Vertreter der Industrie, des

Handels, von Umwelt- und Verbraucherorganisationen sowie der Gewerkschaften in die verschiedenen Phasen des Verfahrens einbezogen.[57] Der Grad der Stakeholder-Beteiligung variiert jedoch zwischen den verschiedenen Umweltzeichensystemen beträchtlich: In Deutschland sind die Stakeholder bei der Entwicklung der Kriterien am gesamten Verfahren bis hin zur endgültigen Entscheidung beteiligt. Im Gegensatz dazu kommt den Stakeholdern im EU-Programm lediglich eine beratende Funktion zu. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der „Blaue Engel" zwar weltweit als Vorbild diente, dass das Ausmaß der Stakeholder-Beteiligung, das für das deutsche Modell charakteristisch ist, von anderen Ländern aber nur ganz selten in vollem Umfang übernommen wurde (nur das österreichische Umweltzeichen garantiert ebenfalls die Stakeholder-Beteiligung bei der abschließenden Entscheidung). Die divergierenden Muster zeigen, dass bestimmte Elemente einer Innovation entweder gar nicht oder nur stark verändert übertragen werden.

Schließlich verfügen mehrere EU-Mitgliedsstaaten über mehr als ein Umweltzeichensystem. Als die Europäische Union 1992 die Einführung eines Umweltzeichens beschloss, gab es bereits in mehreren wichtigen Mitgliedsstaaten eigene Labels. Während der deutsche „Blaue Engel" schon 1978 eingeführt wurde, entschied man sich in Frankreich (1991), den Niederlanden (1992) und Spanien (1993) für denselben Schritt erst zu Beginn der 90er Jahre (Tab. A-1). Dies bedeutet, dass sich innerhalb der EU neben dem europäischen System, das 1992 eingeführt wurde, mehrere nationale Systeme etablierten (vgl. Tabelle A-3). In mehr als der Hälfte der Mitgliedsstaaten konkurriert bzw. koexistiert das EU-Label daher bis heute mit nationalen Systemen, und es ist eine offene Frage, ob sich das EU-Label langfristig gegenüber diesen Systemen durchsetzen wird.

4. Globale Diffusion des FSC-Labels (Forest Stewardship Council)

4.1 Charakteristika des FSC-Labels

Ähnlich wie die allgemeinen Umweltzeichen wird das Forest Stewardship Council auf freiwilliger Basis vergeben.[58] Der Unterschied zu den allgemeinen

57 Der australische Fall zeigt, dass die Beteiligung der Stakeholder, insbesondere aus Industrie und Handel, eine Grundvoraussetzung für den Erfolg eines Umweltzeichens ist. Das 1991 eingeführte Umweltzeichen „Environmental Choice" scheiterte, weil es von der Industrie abgelehnt wurde (Auskunft eines Vertreters der Enviromark Environmental Campaign, Juni 2001).

58 Im Gegensatz dazu stehen zwingend vorgeschriebene Kennzeichnungsvorschriften.

Umweltzeichen besteht vor allem darin, dass in diesem Fall NGOs als Transferinstitutionen dienen (IDARio 2000: 9). Die für die Vergabe des Labels entscheidenden Kriterien umfassen ökonomische, ökologische, soziale und verwaltungstechnische Aspekte, denen das Ziel einer nachhaltigen Forstwirtschaft zugrunde liegt. Das Forest Stewardship Council, das seinen Hauptsitz in Oaxaca (Mexiko) hat,[59] ist eine unabhängige und gemeinnützige Organisation, der sowohl Organisationen als auch Individuen beitreten können. Gegründet wurde diese internationale NGO 1993 in Toronto von einer heterogen zusammengesetzten Gruppe (z. B. Vertreter der Umwelt- und Naturschutzorganisationen, Zertifizierungsorganisationen, indigenen Völker, Holzindustrie etc.).

Da ein Gleichgewicht zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Interessen hergestellt werden sollte, einigte man sich auf gleiche Stimmrechte – sowohl für die Vertreter der drei Kammern (Wirtschafts-, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen) im „Board of Directors" als auch für die Vertreter der Länder des Nordens und des Südens in den drei Kammern (Elliott 1999: 38). Auf der Basis dieser Organisations- und Entscheidungsstruktur hat der FSC zehn Prinzipien und Kriterien (Principles & Criteria = P & C) für die Forstwirtschaft entwickelt (FAO 1999: 10), z. B. Bestimmungen zur Einhaltung nationaler Gesetze und internationaler Vereinbarungen, zum Schutz der Waldarbeiter, zur Definition von Nutzungsrechten oder zur Überwachung der Einhaltung der Grundsätze.[60] Die P & C dienen als Basis zur Entwicklung detaillierter Standards auf nationaler und lokaler Ebene, die die regionalen Besonderheiten berücksichtigen.[61] Organisationen, die FSC-Zertifizierungen durchführen wollen, müssen vom FSC akkreditiert werden. Die Programme[62] werden vom FSC hinsichtlich ihrer Konformität mit den P & C geprüft und können nach der Akkreditierung weltweit angewandt werden. Bis heute hat der FSC elf Zertifizierungsorganisationen akkreditiert.[63] Existieren keine nationalen

59 Derzeit wird die Verlagerung des Sitzes von FSC International nach Bonn vorbereitet (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 4, 2002, S. 3).

60 Siehe hierzu http://fscoax.org/principal.htm (4. Dezember 2002).

61 Da die nationalen Standards mit der nationalen Gesetzgebung in Einklang stehen müssen (P & C Nr. 1), kann eine Novellierung der nationalen Gesetzgebung, z. B. die Verschärfung von Standards, eine Änderung der nationalen FSC-Standards zur Folge haben.

62 Rein formal akkreditiert der FSC nicht den Zertifizierer, sondern lediglich dessen Programm (Stoffel 2000: 58).

63 Silva Forest Foundation (Kanada), GFA Terra Systems (Deutschland), South African Bureau for Standards (SABS, Südafrika), Institut für Marktökologie (IMO, Schweiz), SKAL (Niederlande), BM Trada Certification (Großbritannien), SGS Forestry QUALIFOR Programme (Großbritannien), Soil Association Woodmark Scheme (Großbritannien), Rainforest Alliance SmartWood Program (USA), Scientific Certification Systems (SCS, USA), Istituto per la Certificazione ed I

Standards, passen die Zertifizierer die internationalen Prinzipien an den jeweiligen nationalen Kontext an (Stoffel 2000: 64). Das Zertifizierungsverfahren umfasst auch die Konsultation der lokalen Stakeholder (von Kruedener 2000: 16). In der Regel überprüft der Zertifizierer einmal jährlich, ob die Prinzipien und Kriterien auch eingehalten werden. Werden Verstöße festgestellt, besteht die Möglichkeit, das Zertifikat zu entziehen. Darüber hinaus gibt es ein Beschwerdeverfahren für NGOs: In einem ersten Schritt geht der verantwortliche Zertifizierer den Beschwerden nach. Nur wenn dies nicht zur Lösung des Problems führt, muss das FSC direkt eingeschaltet werden. Auch dies kann zum Verlust des Zertifikats führen. Daneben besteht bei gravierenden Verstößen sogar die Möglichkeit, dass dem Zertifizierer die FSC- Akkreditierung aberkannt wird.[64]

4.2 Diffusionsmuster

Mexiko war das erste Land, in dem 1991 86.000 Hektar Wald durch SmartWood zertifiziert wurden.[65] Die USA und Costa Rica folgten 1992 bzw. 1993, in Europa übernahmen die Niederlande (erste Zertifizierung 1995) die Rolle des Vorreiters, gefolgt von Schweden und Polen 1996 sowie Großbritannien[66] und Italien 1997. Nach einer langsamen Anlaufphase stieg sowohl die Anzahl der Länder mit zertifizierten Wäldern (Forstmanagementzertifizierung) bzw. mit zertifizierten Unternehmen der Holzindustrie (Handelskettenzertifizierung) als auch die weltweit zertifizierte Waldfläche bzw. die weltweit vergebenen Handelskettenzertifikate rasch an. Zertifizierte Wälder gibt es heute in 57 Ländern, und in 65 Länder wurden bislang Handelskettenzertifikate vergeben (Abbildung 2, Tabelle A-2.1 und A-2.2). Eine besonders dynamische Entwicklung zeigte sich in den letzten Jahren z. B. in Kanada (vgl. WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 4, Juli 2002) oder in Estland, wo

Servizi per Imprese dell'arrendemento e del legno (ICILA) (Stand: 17. Juli 2002). Von diesen elf akkreditierten Zertifizierern sind drei ausschließlich für die Handelskettenzertifizierung („chain of custody certification"), nicht aber für die Forstmanagementzertifizierung („forest management certification") zugelassen

64 Dass von dieser Möglichkeit durchaus Gebrauch gemacht wird, zeigt der zeitweilige Entzug der Akkreditierung des Zertifizierers SKAL (siehe WWF Newsletter Forestry and Wood Certification No. 10, April 2001).

65 SmartWood ist ein Programm der Rainforest Alliance, einer internationalen NGO mit Sitz in New York. Obwohl das Programm ursprünglich auf tropische Wälder ausgerichtet war, ist SmartWood heute weltweit tätig, wobei der Schwerpunkt in Lateinamerika liegt; siehe http://www.smartwood.org (04. Dezember 2002).

66 Zur Entwicklung in Großbritannien siehe Howell (1999) sowie Cashore et al. (2001: 23 ff.).

allein 2002 eine Million Hektar Staatswald FSC-zertifiziert wurden (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 3, 2002).

Bemerkenswert ist, dass in diesem Prozess die Schwellen- und Entwicklungsländer von Anfang an eine bedeutende Rolle spielten. Mitte 2002 waren nur ca. 40 Prozent der Länder mit FSC-zertifizierten Flächen OECD-Mitglieder (vgl. Abbildung 2). Dies mag auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass der Hauptgrund für die Einführung des FSC-Labels die drohende Abholzung der tropischen Wälder war, die vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern liegen.

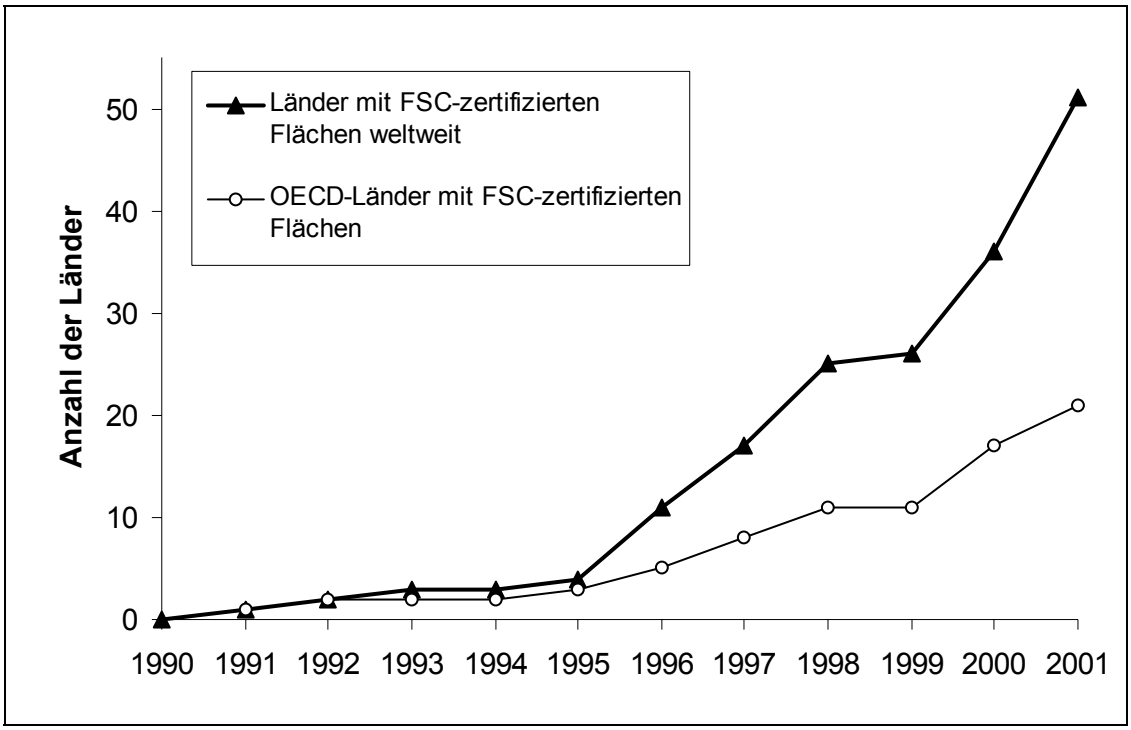

Abbildung 2: Diffusion des FSC-Labels

4.3 Internationale, intergouvernementale und transnationale Transferinstitutionen

Der Schutz der Wälder[67] avancierte bereits in den frühen 80er Jahren zu einem auf globaler Ebene diskutierten Thema. Da die ersten intergouvernementalen Initiativen – wie z. B. die Einrichtung der International Tropical Timber Orga-

67 Zu nennen sind hier mehrere Probleme: die Abholzung tropischer Wälder, der Verlust alter Waldbestände in den gemäßigten Zonen, die Gefährdung der Biodiversität und der ökologischen Funktionen des Waldes sowie der unzureichende Schutz der Rechte indigener Völker.

nization (ITTO)[68] 1986 – nicht zum Erfolg führten, kam es zu Boykottaufrufen der Umweltbewegung. Einige Umweltorganisationen (z. B. der WWF International) vertraten jedoch die Auffassung, dass das Problem nur in Kooperation mit der lokalen Bevölkerung gelöst werden könne, da die Abholzung häufig durch die Realisierung grundlegender Bedürfnisse der Bevölkerung verursacht wird (Dürrenmatt 1999: 2). Statt Boykottmaßnahmen zu propagieren, wurden neue Methoden der Bewirtschaftung tropischer Wälder vorgeschlagen, die nicht nur die ökologischen Bedingungen, sondern auch die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung berücksichtigen.

1989 schlugen mehrere NGOs[69] mit Unterstützung der britischen Regierung der ITTO vor, ein Label für Nutzholz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern einzuführen. Da die ITTO darauf nicht reagierte, begannen die NGOs unabhängig von internationalen und intergouvernementalen Organisationen eigene Strategien zu entwickeln. Die Initiative bekam weitere Impulse, als es 1992 im Rahmen der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro nicht gelang,[70] eine von den G 7-Staaten und der Food and Agriculture Organization der UN (FAO) befürwortete internationale Waldkonvention zu beschließen.[71]

Die Entwicklung des FSC-Labels kann als eine Reaktion auf das Scheitern der NGO-Initiativen auf internationaler Ebene gewertet werden (vgl. Humphreys 1996: 149). Der FSC entstand aus einer Initiative von ungefähr 150 Organisationen aus ganz unterschiedlichen Bereichen (Umweltschutz, Wald- und Forstwirtschaft, indigene Völker etc.). Als der WWF eine weltweite Kampagne zum Schutz der Wälder startete, wurde die Wald- und Holzzertifizierung schnell zu einem Schlüsselthema. Obwohl zu Beginn viele verschiedene NGOs und Wirtschaftsorganisationen involviert waren, wurde der FSC in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit vor allem mit dem WWF identifiziert. Begünstigt

68 Die ITTO ist eine internationale Organisation, die Länder umfasst, die Nutzholz produzieren oder nachfragen. Sie besteht aus 57 Mitgliedern, einschließlich der EU, und hat ihren Sitz in Yokohama (Japan); für weiterführende Informationen siehe http://www.itto.or.jp (27. November 2002).

69 Dabei handelte es sich vor allem um den WWF International, Friends of the Earth und Greenpeace (Kiekens 1999).

70 Zum Scheitern der internationalen Waldkonvention vgl. Hönerbach (1996).

71 Seitdem gab es mehrere Initiativen wie z. B. das Intergovernmental Panel on Forests (IPF) (1995-1997), das Intergovernmental Forum on Forests (IFF) sowie die Kriterien- und Indikatorenprozesse (Montreal-Prozess, Helsinki-Prozess), durch die Kriterien, Indikatoren und Verfahren für die Überwachung der Waldbewirtschaftung entwickelt wurden, (1997-2000) (Humphreys 1996, 2001). Im Jahre 2000 wurde schließlich das United Forum on Forests (UNFF) eingerichtet (Humphreys 2001a).

wurde dies durch die Tatsache, dass sich WWF-Initiativen auf eine hoch professionalisierte Organisation stützen können, die zudem über Organisationseinheiten auf der nationalen und regionalen Ebene verfügt, die für die Verbreitung des FSC-Labels von großer Bedeutung sind. Nationalstaatliche Institutionen spielen in diesem Prozess allenfalls als Waldbesitzer und Vertreter der entsprechenden ökonomischen Interessen eine Rolle.

4.4 Politikkonvergenz, nationale Unterschiede und Performanz

Nationale FSC-Standards basieren auf den zehn P & C, werden jedoch von nationalen Arbeitsgruppen entwickelt. Bei der Definition nationaler FSC-Standards werden darüber hinaus nicht nur die spezifischen regionalen Aspekte berücksichtigt, sondern auch alle relevanten Stakeholder beteiligt. Hierbei können zwei Ländergruppen voneinander abgegrenzt werden: (1) Länder mit nationalen oder regionalen FSC-Arbeitsgruppen und nationalen Standards,[72] die mit den internationalen FSC-Richtlinien vereinbar sein müssen; und (2) Länder, in denen FSC-Zertifizierungen zwar durchgeführt werden, nationale Standards aber (noch) nicht festgesetzt wurden (z. B. Italien und Frankreich). In einigen Ländern wird der FSC von „Käufergruppen" (WWF Wood Groups) unterstützt. Sie sind die eigentliche Zielgruppe des FSC und stellen eine Plattform für Unternehmen dar, die am Verkauf von zertifizierten Holzprodukten interessiert sind (Leuba 1998: 8; vgl. auch Meidinger 1997: 52). Derzeit gibt es weltweit 19 nationale (z. B. in Großbritannien, Deutschland oder Belgien) oder regionale (z. B. in Nordamerika oder in Mittelamerika) „Forest and Trade Networks", 14 davon in Europa und Nordamerika. Drei weitere Netzwerke (in Bolivien, Südostasien und Westafrika) befinden sich gerade im Aufbau. Diesen nationalen und regionalen Netzwerken gehören derzeit fast 900 Unternehmen an.[73]

Nationale Standards weisen beträchtliche Unterschiede auf (Stoffel 2000: 61). Da alle Unternehmen unabhängig von den spezifischen nationalen Standards jedoch dasselbe Zertifikat erhalten, kann dies zu Verzerrungen auf den internationalen Märkten führen. In Ländern mit einer relativ fortschrittlichen Forst- und Umweltpolitik besteht die Neigung, eine überdurchschnittliche Performanz zu fordern, was sich negativ auf die Bereitschaft der Forstwirtschaft

72 Nationale FSC-Standards, die vom FSC auch anerkannt wurden, gibt es in Belgien (mit Einschränkungen), Bolivien, Brasilien, Deutschland, Großbritannien, Kanada, Kolumbien (mit Einschränkungen), Peru, Schweden und in den USA (Auskunft des FSC International, August 2002).

73 Stand: April 2002, Auskunft des Global Forest & Trade Network/WWF Schweden vom 21. August 2002.

auswirken kann, ihre Wälder zertifizieren zu lassen. Von großer Bedeutung ist daneben, dass Eigentümer großer Waldflächen (insbesondere die Forstindustrie) Vorteile bei der FSC-Zertifizierung haben, da die Zertifizierung für diese Unternehmen wesentlich kostengünstiger ist als für Kleinwaldbesitzer.[74] Unterschiede zwischen Ländern (z. B. im Hinblick auf die Anzahl der Zertifikate oder die Koexistenz mehrerer Systeme) können daher durch die spezifische Eigentümerstruktur in diesen Ländern verursacht werden. Hinweise darauf ergeben sich aus der durchschnittlichen Fläche pro Zertifikat, die erhebliche nationale Unterschiede aufweist (vg. Tabelle A-2.1).[75]

Als direkte Antwort auf das FSC-System wurde 1998/1999 auf Initiative der Forstwirtschaft das „Pan European Forest Certification"-System (PEFC) eingeführt (Gillon 2001: 635 ff.). Das PEFC basiert auf Kriterien und Indikatoren, die vom pan-europäischen Prozess[76] beschlossen wurden, jedoch nicht bindend sind. Die meisten nationalen PEFC-Initiativen wählten einen regionalen Ansatz, der die Eigentümerstruktur berücksichtigt (Kiekens 1999). Die gesamte PEFC-zertifizierte Fläche lag in Europa im November 2002 bei 43,8 Millionen Hektar, wobei auf Finnland 21,9 Millionen Hektar, auf Norwegen 9,3 Millionen Hektar, auf Deutschland 6 Millionen Hektar, auf Österreich 3,9 Millionen Hektar und auf Schweden 2,2 Millionen Hektar entfielen.[77] Das PEFC basiert auf nationalen Zertifizierungssystemen und der gegenseitigen Anerkennung dieser Systeme. Vergleiche zwischen dem FSC und dem PEFC zeigen, dass die PEFC-Kriterien weniger anspruchsvoll sind und sozialen sowie ökologischen Kriterien ein geringerer Stellenwert eingeräumt wird. Gravierende Differenzen bestehen vor allem im Hinblick auf die Stakeholder-Beteiligung.[78]

74 Zu den Problemen der Kleinwaldbesitzer, ihre Wälder FSC-zertifizieren zu lassen und der Möglichkeit der Gruppenzertifizierung siehe Scrase (2000).

75 Zur Implementation der Prinzipien und Kriterien des FSC siehe vor allem Lantheaume (2001), der auch das Verhältnis zwischen der ISO-Norm 14.001 und dem FSC-System diskutiert.

76 Das „Statement of Forest Principles", das im Rahmen der Agenda 21 auf der Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 beschlossen wurde, fordert zur nachhaltigen Nutzung der Wälder auf. Es stellt den Ausgangspunkt verschiedener Initiativen zur Definition von Kriterien und Indikatoren für eine nachhaltige Forstwirtschaft dar. In Europa führte dies zu mehreren Ministerkonferenzen (u. a. Helsinki 1993, Lissabon 1998). In diesem Rahmen einigten sich 37 Länder auf eine Definition nachhaltiger Forstwirtschaft und ein System von Kriterien und Indikatoren.

77 PEFC-zertifizierte Waldflächen gibt es darüber hinaus in Frankreich, Spanien, der Schweiz und Lettland (siehe http://www.pefc.de/stand_zertifizierung/europa.phtml, 4. Dezember 2002).

78 In Deutschland wurde vor kurzem von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe ein systematischer Vergleich zwischen dem FSC- und dem PEFC-System erarbeitet; siehe FSC Arbeitsgruppe Deutschland/PEFC Deutschland (2002) sowie http://pefc.ihb.de/vergleich/synopse_kurz.htm (04. Dezember 2002); zur Kritik der NGOs an dem PEFC-System siehe z. B. Ozinga (2000).

Bislang bestanden zudem Unterschiede bei der räumlichen Ausbreitung der beiden Zertifizierungssysteme, da sich das PEFC-System ursprünglich auf Europa beschränkte. Eine Zusammenarbeit mit den nordamerikanischen Systemen gibt es seit 2001,[79] und im November 2002 schlossen sich weitere acht nationale Forstzertifizierungssysteme dem PEFC an. Neben Estland, Lettland, Luxemburg und der Slowakei, handelt es sich dabei um die nationalen Systeme Australiens, Brasiliens, Chiles und Malaysias (Pressemitteilung des PEFC vom 22. November 2002). FSC und PEFC konkurrieren zwar miteinander, gleichzeitig kann aber auch eine gewisse Tendenz zur Angleichung der beiden Ansätze festgestellt werden. So gibt es beim FSC mittlerweile die Möglichkeit der „Gruppenzertifizierung" – ein Instrument, das ursprünglich im Rahmen des PEFC-Systems eingeführt wurde und die Interessen der Kleinwaldbesitzer berücksichtigt.[80] Zwar ist nicht zu erwarten, dass die beiden Systeme in ein einheitliches System übergehen werden, jedoch hat sich die internationale Diskussion über die gegenseitige Anerkennung[81] und die Angleichung der Systeme in letzter Zeit intensiviert. In einigen Ländern wird daher verstärkt über die zusätzlichen Anforderungen diskutiert, die eine Parallelzertifizierung mit sich bringt.

4.5 Nationale Fallstudien

Mexiko

Bereits 1991 wurden die ersten Wälder in Mexiko von SmartWood zertifiziert. Diese 1989 gegründete Organisation entwickelte das erste Programm zur Zertifizierung, das weltweit angewandt wurde. Vier Jahre nach dieser ersten Zertifizierung in Mexiko beantragte SmartWood die Akkreditierung des Programms durch den FSC, die 1996 erfolgte.[82] Der „Mexican Civil Council for Sustainable Silviculture" (CCMSS)[83], der mit SmartWood kooperiert, war einer der Initiato-

79 Im Mai 2001 hat FERN, eine auf den Schutz der Wälder spezialisierte NGO, eine vergleichende Studie zu folgenden Labels vorgelegt: FSC, PEFC, US Sustainable Forestry Initiative (SFI), Zertifizierungssystem der Canadian Standards Association (CSA). Dieses Gutachten kommt zu einer relativ negativen Einschätzung von PEFC, SFI und CSA (FERN 2001). Siehe hierzu auch den Bericht des Meridian Institute (Meridian Institute 2001), in dem das FSC-System systematisch mit dem Zertifizierungsprogramm des SFI verglichen wird.

80 Bei der „Gruppenzertifizierung" können mehrere kleine Unternehmen gemeinsam die FSC-Zertifizierung beantragen, wodurch die Kosten pro Hektar sinken.

81 Zur gegenseitigen Anerkennung und zum Vergleich der verschiedenen Systeme der Holzzertifizierung siehe auch http://www.mutualrecognition.org (05. Dezember 2001).

82 Deshalb gelten Flächen, die vor diesem Zeitpunkt durch SmartWood zertifiziert wurden, als FSC-zertifizierte Flächen.

83 CCMSS ist ein nationales NGO-Netzwerk, das sich für die Verbreitung eines nachhaltigen Forst-

ren für die Zertifizierung in Mexiko (Markopoulos 1999: 13). Der Council hatte bereits Erfahrungen auf dem Gebiet der Zertifizierung, da die ersten Wälder auf der Basis eines mexikanisch-deutschen Abkommens (AMA) zertifiziert worden waren. In diesem Zusammenhang stellten die mexikanische Regierung und die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in den frühen 80er Jahren gemeinsam den „Plan Piloto Forestal" (PPF) auf – ein ehrgeiziges Projekt, das darauf abzielte, die Verantwortung für die Bewirtschaftung der Wälder auf die lokale Ebene zu verlagern. Bei der Entwicklung dieses Zertifizierungssystems haben mehrere Faktoren eine wichtige Rolle gespielt: Die Unterstützung durch den CCMSS, die internationale Nachfrage nach zertifiziertem Holz (Maynard/Robinson o. J.: 24), der „sanfte Druck" der die Initiative fördernden Organisationen (z. B. MacArthur Foundation), die Initiativen der mexikanischen Regierung sowie die aktive Förderung der Zertifizierung durch die „National Union of Community Forestry Organizations" (UNOFOC) und das „Mexican Network of Campesino Forestry Organisations" (Red MOCAF).

Zwar wurden nach der ersten Zertifizierung 1991 bis zur Akkreditierung von SmartWood 1996 keine weiteren Zertifikate vergeben, seitdem hat deren Zahl aber ständig zugenommen. Da die lokale Problemstruktur zu berücksichtigen ist, werden die sozialen Aspekte im mexikanischen Zertifizierungsprozess stärker gewichtet als die ökologischen Aspekte (Maynard/Robinson: 6). 1996 wurde eine vorläufige nationale Arbeitsgruppe gegründet und ein Konsultationsprozess eingeleitet, um nationale und regionale Standards zu bestimmen (Markopoulos 1999: 13).[84] Im Juni 2002 gab es in Mexiko mehr als 500.000 Hektar zertifizierte Flächen, was rund 0,9 Prozent der gesamten Waldfläche Mexikos entspricht (vgl. Tabelle A-2.1).

Schweden

In Schweden kam es in den 80er Jahren zu schwerwiegenden Kontroversen zwischen den NGOs und der Forstindustrie (z. B. im Hinblick auf Kahlschläge). Die Debatte, die zunächst national geprägt war, wurde in den späten 80er Jahren mehr und mehr internationalisiert, da die schwedischen NGOs mit entsprechenden Organisationen in Ländern, in die schwedisches Holz exportiert wird (vor allem Großbritannien), zusammenarbeiteten, um Druck auf die schwedische Forstindustrie ausüben zu können (Elliott 1999: 352; Elliott/Schlaepfer 2001:

managements und die Zertifizierung von Wäldern einsetzt (Markopoulos 1999: 13).

84 Ein nationaler FSC-Standard wurde zwar entwickelt, vom FSC International aber bislang nicht anerkannt.

643 f.).[85] Dies hatte zur Folge, dass der schwedische Forstindustrieverband 1992 zusammen mit privaten Forstbesitzern, der Kirche und den Gewerkschaften eine „Absichtserklärung" zu ökologisch orientierten Praktiken des Forstmanagements vorlegten.[86]

1994 richtete der WWF Schweden eine beratende Arbeitsgruppe ein, um die Entwicklung der Zertifizierungsstandards voranzutreiben. Die Arbeitsgruppe bestand aus Vertretern von NGOs, der Forstbesitzer, der Forstindustrie und der staatlichen Forstbehörden, die den FSC unterstützten (Elliott 1999: 381). Nachdem sich die „Schwedische Gesellschaft für Naturschutz" (SSNC) dieser Gruppe angeschlossen hatte, wurde Fragen der Biodiversität bei der Entwicklung der Standards ein hoher Stellenwert eingeräumt. Ergebnis dieser Diskussionen waren die „Vorläufigen Kriterien der Umweltzertifizierung der schwedischen Forstwirtschaft", die 1995 vorgestellt wurden.[87] Nahezu gleichzeitig entwickelte der schwedische Forstindustrieverband einen Gegenvorschlag („Nordisches Projekt zur Zertifizierung von Wäldern"), der auf einer Initiative der Forstindustrie und der Forstbesitzer in Schweden, Finnland und Norwegen basierte. Dieses Projekt schlug u. a. fehl, weil es von den schwedischen NGOs boykottiert wurde, die zudem ihre Schwesterorganisationen in Norwegen und Finnland davon überzeugten, ebenso zu handeln.

1995 gründeten der WWF und die SSNC eine „vorläufige" schwedische FSC- Arbeitsgruppe. Die Mitglieder mussten schriftlich erklären, dass sie die Prinzipien und Kriterien (P & C) des FSC unterstützen. Da weder die Forstbesitzer noch die Forstindustrie dazu bereit waren, setzte sich die Gruppe aus Umwelt-NGOs (WWF, SSNC, Friends of the Earth und Greenpeace), Kirchen und der Forstgesellschaft (*Skogssällskapet*) zusammen. Während der darauffolgenden Wochen schlossen sich andere Akteure wie Ikea, Kinnarps (Büromöbelhersteller), die schwedische Vereinigung der Samen[88] und die Gewerk-

85 Der Schutz der Artenvielfalt und der Schutz der Wälder wurde im Zusammenhang mit der Biodiversitäts-Konvention aus dem Jahr 1992 zu einem wichtigen Thema. Dies schuf ein günstiges Umfeld für Politiklernen und die Veränderung des Forstmanagements (Elliott 1999: 375).

86 Aufbauend auf ein 1990 von der nationalen Forstbehörde eingerichtetes Programm, durch das private Waldbesitzer geschult werden sollten, beim Forstmanagement Umweltaspekte zu berücksichtigen, wurde die nationale Forstpolitik im Forstgesetz von 1994 neu geregelt. Im Gegensatz zu der alten Bestimmung, die stark produktionsorientiert war, zielte dieses Gesetz auf ein Gleichgewicht zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten.

87 Zuvor hatte der schwedische WWF bereits eine Studie in Auftrag gegeben, um die Erfahrungen mit dem Labeling in der Ökolandwirtschaft evaluieren zu lassen (Elliott 1999: 376). Wegen des Mangels an praktischen Erfahrungen mit der Wald- und Holzzertifizierung verzögerte sich die Einführung des FSC-Labels allerdings erheblich.

88 Konflikte zwischen den Samen und privaten Forstbesitzern über Rentiere, die auf dem Privatbesitz

schaften dieser Gruppe an.[89] Aufgrund des Drucks, der von den großen Forstunternehmen AssiDomän und Korsnäs ausging, entschlossen sich die Forstunternehmen im Januar 1996 gemeinsam der Arbeitsgruppe beizutreten, und schließlich beteiligten sich auch die privaten Waldbesitzer an den Debatten.[90]

Die Arbeitsgruppe, die sich formal im Februar 1996 konstituierte, setzte sich aus sechs Umweltvertretern, sechs Wirtschaftsvertretern (private Waldbesitzer, Forstindustrie und ein Einzelhändler) und drei Vertretern sozialer Interessen (Gewerkschaften und Samen) zusammen.[91] Sie hatte die Aufgabe, einen FSC-kompatiblen Standard für die Forstzertifizierung in Schweden zu entwickeln. Zwar sollten die Entscheidungen der Arbeitsgruppe konsensual getroffen werden, da die Agenda aber vor allem durch die NGOs bestimmt wurde (Elliott 1999: 385), zogen sich die privaten Forstbesitzer im Frühjahr 1997 aus der Arbeitsgruppe zurück. Schließlich wurde doch noch ein Kompromiss erreicht, weil AssiDomän zu verstehen gab,[92] dass es die Standards selbst dann akzeptieren würde, wenn sich kein anderes Unternehmen dazu bereit erklären sollte.

Ende 1997 wurde beim FSC die formale Anerkennung für den schwedischen Standard beantragt, und im Januar 1998 wurde der schwedische Vorschlag als erster nationaler FSC-Standard akzeptiert. Er ähnelte den vorläufigen Standards, die vom SSNC und vom WWF 1995 entwickelt wurden und spiegelt im Wesentlichen die Interessen von drei Akteuren wider: den Samen (sichere Weidefläche für Rentierherden im Winter), den Gewerkschaften (Einbeziehung von Unterauftragnehmern in die kollektiven Verhandlungssysteme zu den Arbeitsbedingungen) und den privaten Forstbesitzern (Ausnahmen und spezifische Regeln für Kleinwaldbesitzer bei der Anwendung der Standards) (Elliott 1999: 394 f.). Seit der schwedische Standard festgelegt wurde, hat sich die Zertifizierung der Wälder, die im Besitz von Forstunternehmen sind, sehr

der Forstbesitzer grasen, kommen in Nordschweden häufig vor (Elliott/Schlaepfer 2001: 646) und führen sogar zu gerichtlichen Auseinandersetzungen.

89 Zusätzlich wurde eine beratende Gruppe eingerichtet, die aus Stakeholdern bestand, die das FSC-Label unterstützen. Am Ende des Prozesses gehörten dieser Gruppe 90 Organisationen an.

90 Der Großteil der schwedischen Wälder ist im Besitz von über 345.000 privaten Waldbesitzern (50 Prozent) oder der Forstindustrie (37 Prozent). Nur 13 Prozent sind öffentliches Eigentum.

91 Die nationale Forstbehörde wurde nicht in den Prozess einbezogen, weil der FSC die direkte Beteiligung nationalstaatlicher Institutionen nicht vorsieht.

92 AssiDomän, ein 1993 durch Privatisierung entstandenes Unternehmen, betrachtet ökologische Qualifikationen und ein entsprechendes Image als wichtige Unternehmensstrategie auf den nationalen, vor allem aber auf den internationalen Märkten. Dies ist nicht zuletzt dem Verhalten der Nachfrager geschuldet: 1995 besuchten Mitglieder der „WWF UK Wood Group“ (Einkäufer) Schweden und beobachteten den schwedischen Zertifizierungsprozess (Elliott 1999: 382).

dynamisch entwickelt. Im Juni 2002 waren bereits mehr als 10 Millionen Hektar, d. h. über 40 Prozent der gesamten schwedischen Waldfläche, zertifiziert (siehe Tabelle A-2.1). Allerdings befinden sich mehr als 80 Prozent der zertifizierten Fläche im Besitz der Forstindustrie. Die Präferenzen sind klar verteilt: Während die Forstindustrie das FSC-Label bevorzugt, entscheiden sich die Kleinwaldbesitzer in der Regel für das PEFC-System.

In jüngster Zeit geht es in Schweden vor allem darum, die Konkurrenz und die Konflikte zwischen dem FSC-System und dem PEFC-System zu entschärfen. Zu diesem Zweck wurde eine informelle Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus Vertretern des Waldbesitzerverbandes, des schwedischen Verbandes der Forstindustrie, der schwedischen Naturschutzgesellschaft (SSNC) und des WWF Schweden. Diese Arbeitsgruppe hat kürzlich ein sogenanntes „Bridging Document" veröffentlicht. Es handelt sich dabei um eine Übersicht über die Anforderungen, die PEFC-zertifizierte Waldbesitzer zusätzlich erfüllen müssen, damit sie auch das FSC-Zertifikat erhalten können. An die Festlegung eines einheitlichen Standards ist jedoch nicht gedacht (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 1, Januar 2002 sowie Nr. 2, Februar 2002).

Schweiz

Als Antwort auf die Diskussionen der späten 80er Jahre über das „Waldsterben" in den heimischen Wäldern[93] und die Abholzung von Tropenwäldern begann die schweizerische Holzindustrie mit der Vermarktung von zertifiziertem Holz (Ursprungserzeugnis „Schweizer Holz").[94] Gleichzeitig wurden politische Initiativen gestartet, die auf die Kontrolle von importiertem tropischem Holz abzielten. Diese Initiativen wurden sowohl von der Regierung als auch vom Parlament zurückgewiesen, da diese Institutionen freiwilliges Labeling gegenüber zwingenden Kennzeichnungsvorschriften präferierten. 1993 lud der WWF Schweiz nationale Umweltorganisationen, Entwicklungs- und Verbraucherorganisationen, die Holzwirtschaft und die Forstindustrie sowie Wissenschaftler zu Diskussionen über die Zertifizierung des Waldes als Mittel zur Etablierung einer nachhaltigen Forstwirtschaft ein. Trotz der Initiative der Regierung, die in diesem Prozess eine Vermittlerrolle einnahm, kam es aufgrund der abweichen-

93 Für die jüngste Entwicklung der Wälder in der Schweiz und der schweizerischen Forstpolitik vgl. BUWAL (1993, 1999, 2000).

94 Diese Markenbezeichnung bezieht sich ausschließlich auf den Ursprung des Holzes und formuliert keine Ansprüche hinsichtlich des Forstmanagements oder der Holzverarbeitung.

den Positionen zu keiner Einigung auf ein gemeinsames freiwilliges Zertifizierungssystem.

1995 wurde eine FSC-Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich im Wesentlichen aus den Akteuren zusammensetzte, die der WWF bereits 1993 eingeladen hatte (Leuba 1998: 6). Im September 1998 stellte der WWF das erste FSC-zertifizierte und vermarktete schweizerische Produkt der Öffentlichkeit vor (Dürrenmatt 1999: 5). Eine wichtige Rolle für diese Entwicklung spielte die WWF Wood Group, eine Käufergruppe („buyer group"), die vom WWF Schweiz 1997 gegründet wurde und derzeit (Oktober 2002) aus 32 Mitgliedern (u. a. Migros) besteht (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 3, April 2002).

Im Herbst 1997 gründeten die Verbände der Forstwirtschaft und der Holzindustrie als Alternative zur FSC-Zertifizierung das Q-Label, da sie befürchteten, dass ihre ökonomischen Interessen nicht hinreichend berücksichtigt würden (Stoffel 2000: 3).[95] Dadurch wurden zwei miteinander konkurrierende Ansätze zur Wald- und Holzzertifizierung in der Schweiz etabliert, deren Vereinheitlichung große Probleme aufwirft. Einen ernsthaften Versuch unternahm das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), das eine vermittelnde Position einnahm und darauf drängte, allgemeine Anforderungen für beide Labels zu definieren („Nationale Standards für die Holzzertifizierung") (BUWAL Presseveröffentlichung; 16. Februar 2000).

Die FSC-zertifizierten Flächen in der Schweiz sind seit der ersten Zertifizierung 1998 schnell gewachsen. Im Juni 2002 gab es ca. 84.000 Hektar zertifizierten Wald, was 7,4 Prozent der gesamten schweizerischen Waldfläche entspricht (vgl. Tabelle A-2.1). FSC-Zertifikate werden von zwei (der insgesamt elf) Zertifizierungsorganisationen[96] vergeben, die vom FSC International bislang zugelassen wurden und völlig unabhängig von den Verbänden der Produzenten und der staatlichen Administration arbeiten. Heute basiert die FSC-Zertifizierung primär auf den „Nationalen Standards für die Holzzertifizierung", die in Übereinstimmung mit den FSC-Richtlinien von verschiedenen Stakeholdern (z. B. Naturschutzorganisationen, Gewerkschaften, Forstwirtschaft und Holzindustrie) ausgehandelt wurden. Sie können allerdings nur auf freiwilliger Basis angewandt werden, da sie vom FSC International noch nicht anerkannt wurden

95 Das Q-Label, die schweizerische Version des PEFC-Labels, basiert auf dem schweizerischen Forstgesetz und den ISO 14.001- und den ISO 9.001-Standards.

96 Die SGS International Certification AG (Basel) und das IMO Institut für Marktökologie (Sulgen).

(WWF/Pro Natura 2000). Die Standards, die für die Schweiz vorgeschlagen wurden, spiegeln deren traditionelle politische Konsenskultur wieder und zielen darauf ab, unter Berücksichtigung der FSC-Richtlinien zu einer Integration der divergierenden Ansätze der Wald- und Holzzertifizierung beizutragen. Da eine Vereinheitlichung der Standards nicht erreicht werden konnte, befürwortet das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die Parallelzertifizierung von FSC- und Q-Label (BUWAL 2000a).

Indonesien

Zehn Prozent aller tropischen Regenwälder weltweit und 60 Prozent der asiatischen Regenwälder liegen in Indonesien, das zu 75 Prozent mit Wald bedeckt ist. Der Übergang zu einer nachhaltigen Forstwirtschaft erscheint für dieses Land daher besonders geboten. Die ersten Reaktionen auf die Abholzung der indonesischen Wälder kamen von den NGOs im eigenen Land sowie von Wissenschaftlern und Beobachtern aus dem Ausland. Bereits 1984 initiierte die Umweltorganisation „Friends of the Earth" in Großbritannien eine Boykottkampagne gegen Tropenholz (Elliott 1999: 162). In den späten 80er und den frühen 90er Jahren führte der von den Exportmärkten (vor allem in Europa und den USA) ausgehende Druck[97] zu ersten Schritten in Richtung auf die Entwicklung eines indonesischen Programms zur Holzzertifizierung. Darüber hinaus wurde 1990 bei einem Treffen des Rates (Council) der ITTO in Bali von den Mitgliedsstaaten eine freiwillige Selbstverpflichtung, die „Target 2000", beschlossen, die darauf abzielte, ein nachhaltiges Forstmanagement für alle bewirtschafteten Waldbestände einzuführen. Im Jahr 2000 sollte nur noch Tropenholz aus solchen Wäldern exportiert werden (ebd.: 195).

Obwohl die ersten Wälder von SmartWood bereits 1990 zertifiziert wurden, hatte dieser Schritt keine signifikanten Folgen für die weitere Entwicklung der Zertifizierung in Indonesien. 1992 gründete die Indonesian Forestry Community (MPI), ein einflussreicher Dachverband der privaten Verbände in diesem Wirtschaftssektor, eine Arbeitsgruppe, die vom APHI (Indonesian Association of Forest Concession Holders), dem indonesischen Verband der Unternehmen mit einer Konzession zur Bewirtschaftung der staatlichen Wälder,[98] koordiniert wurde und Kriterien für ein nachhaltiges Forstmanagement entwickeln sollte.

97 Beispielsweise wurde in Österreich eine Kennzeichnungspflicht für tropisches Holz eingeführt (Elliott 1999: 195).

98 In Indonesien sind die meisten Wälder Eigentum des Staates, der Konzessionen an private Unternehmen vergibt.

Zudem richtete das Ministerium für Forstwirtschaft 1993 eine weitere Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Zertifizierungsprogramms ein, an der auch NGOs beteiligt waren. Nachdem die beiden Arbeitsgruppen eine Zeitlang relativ unabhängig voneinander gearbeitet hatten, einigte man sich 1997 auf ein Set von Kriterien und Indikatoren für das nachhaltige Forstmanagement. Getragen wurde dieser Kompromiss vom Ministerium für Forstwirtschaft, der von diesem eingesetzten Arbeitsgruppe, dem APHI und der indonesischen nationalen Standardisierungsorganisation. Ende 1997 akzeptierte letztere ein Programm, das auch von den NGOs unterstützt wurde.[99] Schließlich wurde im Februar 1998 das LEI (Lembaga Ekolabel Indonesia) formell gegründet, das als unabhängige Instanz die Wald- und Holzzertifizierung kontrollieren sollte (ebd: 162).[100]

Die Einführung des indonesischen Zertifizierungsprogramms wurde hauptsächlich von drei Akteuren getragen: (1) der Regierung, die sich gegenüber der ITTO verpflichtet hatte; (2) dem APHI, der die Entwicklung der Kriterien und Indikatoren zeitweilig förderte; und (3) den NGOs, die auf den Prozess Druck ausübten. Der FSC spielte in dieser ersten Phase zwar keine bedeutende Rolle, wurde allerdings in den Prozess integriert, nachdem das LEI begonnen hatte, mit dem FSC zu kooperieren und auf die Anerkennung des indonesischen Programms durch den FSC hinarbeitete (Naka/Hammett/Stuart 2000: 77).

In Indonesien bestehen allerdings nach wie vor gravierende Probleme mit illegal eingeschlagenem Holz. Dies betrifft offensichtlich selbst FSC-zertifizierte Flächen: So erhielt der Zertifizierer SGS einen Beschwerdebrief von WAHLI, einer indonesischen Umweltorganisation, und der Rainforest Foundation, in dem beklagt wird, dass PT Diamond Raya, ein indonesisches Holzunternehmen, die Prinzipien und Kriterien des FSC nicht einhalten würde (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 7, August 2001). In eine ähnliche Richtung weist die Entscheidung des Zertifizierers SmartWood, der die FSC-Zertifizierung für die Perum Perhutani[101] Teak Plantagen in Indonesien stoppte, weil die nachhaltige Nutzung der Plantagen ernsthaft gefährdet war (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 8, Sep-

99 Im Vergleich zu den ursprünglichen APHI-Kriterien spielten soziale und ökologische Aspekte hier eine entscheidende Rolle (Elliott 1999: 203).

100 Das LEI wurde u. a. von der Weltbank finanziell unterstützt. Vereinfacht wurde dies durch die Tatsache, dass der Vorsitzende des LEI früher Umweltminister und Mitglied der Brundtland-Kommission war (ebd.: 200).

101 Perum Perhutani ist der bedeutendste Forstbetrieb auf der Insel Java.

tember 2001). Dies ist einer der Gründe, warum die FSC-zertifizierten Flächen in Indonesien in den letzten Jahren keineswegs zugenommen haben, sondern sogar rückläufig sind.

4.6 Zusammenfassung und Ausblick

Bei der weltweiten Diffusion der Wald- und Holzzertifizierung hat sich der FSC als treibende Kraft erwiesen. Ohne dieses Label wäre die Zertifizierung in diesem Bereich vermutlich noch immer kaum erprobt. Obwohl das FSC-Label erst vor zehn Jahren eingeführt wurde, gibt es heute (Juni 2002) in 57 Ländern zertifizierte Wälder und in 65 Ländern wurden Handelskettenzertifikate vergeben (Tab. A-2.1 und A-2.2). Aus globaler Perspektive können die bisherigen Ergebnisse der weltweiten Zertifizierung daher als Erfolg gewertet werden. So sind in den Niederlanden, Schweden, Polen, Irland, Großbritannien und Estland zwischen 30 und 77 Prozent der Waldfläche zertifiziert,[102] und in Costa Rica, Südafrika, der Schweiz, Neuseeland, Swasiland, Uruguay und Kroatien liegt dieser Anteil immerhin zwischen 5 und 20 Prozent. In etwa der Hälfte der Länder ist bislang allerdings weniger als ein Prozent der Waldfläche zertifiziert worden (z. B. Mexiko, Brasilien, Sri Lanka, Italien oder Kanada). Insgesamt liegt der durchschnittliche Anteil der zertifizierten Wälder in den Ländern, die das FSC-System eingeführt haben, nur bei ca. ein Prozent (vgl. Tabelle A-2.1).[103] Die nationalen Differenzen sind im Zusammenhang mit der Eigentümerstruktur zu sehen, die direkte Auswirkungen auf die durchschnittliche Fläche pro Zertifikat hat. Gerade in den Vorreiterländern Schweden, Polen oder Estland, wo mehr als 40 Prozent der Wälder FSC-zertifiziert sind, liegt dieser Wert besonders hoch (siehe Tabelle A-2.1). Entscheidend für die Ausbreitung der FSC-Zertifizierung scheint darüber hinaus die Abhängigkeit von ausländischen Märkten zu sein, auf denen FSC-zertifiziertes Holz nachgefragt wird (vgl. Cashore et al., 2001: 29 ff.).

Ein wesentlicher Faktor für die schnelle Verbreitung des FSC-Labels ist die Flexibilität dieses Zertifizierungssystems. Der WWF unterstützte die neue Initiative nicht nur professionell, sondern stellte auch eine exzellente organisatori-

102 Die gute Performanz Polens oder Estlands ist nicht der Nachfrage im eigenen Land, sondern der Tatsache geschuldet, dass Holz in Länder exportiert wird, in denen zertifiziertes Holz verstärkt nachgefragt wird (vor allem nach Großbritannien).

103 Ungefähr 60 Prozent der zertifizierten Flächen konzentrieren sich auf nur drei Länder: Schweden (35 Prozent), Polen (12 Prozent) und die USA (13 Prozent); und beinahe 65 Prozent dieser Flächen befinden sich in Europa (einschließlich Russland), vgl. Tabelle A-2.1.

sche Basis für deren Aktivitäten bereit, da diese internationale Umweltorganisation auch auf der nationalen Ebene präsent ist. In der Regel stabilisiert sich das System durch die Einführung nationaler Standards, da diese an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden können, falls ein Konsens zwischen den beteiligten Akteuren erreicht wird. Gleichzeitig ist die Implementation des Programms aber nicht von nationalen Standards abhängig, da die Zertifizierung, die immer von einem FSC-akkreditierten Zertifizierer[104] vorgenommen wird, direkt auf die internationalen Prinzipien und Kriterien (P & C) des FSC gestützt werden kann. Entscheidend für den Erfolg des FSC-Labels scheint darüber hinaus die Integration der Stakeholder und die Organisationsstruktur des Forest Stewardship Council (FSC) zu sein, das aus drei Kammern besteht (Wirtschaft, Umwelt und Soziales), die an allen wichtigen Entscheidungen sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene beteiligt sind. Dadurch wird die breite Akzeptanz des Zertifizierungssystems und der Standards gewährleistet. Positive Auswirkungen auf die Diffusion des Labels hatte zudem die Bildung von „Forest and Trade Networks“ (WWF Wood Groups), durch die sich in einigen Ländern die Akteurskonstellationen änderten und Druck auf die Forstbesitzer und die Holzproduzenten ausgeübt wurde, sich am Verfahren zu beteiligen.

Als eine indirekte Folge der Einführung des FSC-Labels kann die Entwicklung konkurrierender Zertifizierungssysteme (z. B. PEFC, ISO 14.001) angesehen werden, die zumeist von den Verbänden der Waldbesitzer vorgeschlagen wurden. Konkurrierende Systeme wie das PEFC sind in der Regel nicht so umfassend angelegt wie das FSC-System, schließen nicht alle Stakeholder ein, und konzentrieren sich eher auf ökonomische Fragen, während sozialen Fragen nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die interdependenten Beziehungen zwischen den verschiedenen Systemen zu deren Angleichung beitragen können (z. B. sind im Rahmen des FSC-Systems mittlerweile auch „Gruppenzertifizierungen“ möglich, die zunächst nur im PEFC-System vorgesehen waren). Die aktuelle Entwicklung zeigt allerdings auch, dass es Grenzen für die Konvergenz der Standards gibt. Die Herausbildung eines einheitlichen Standards ist kaum zu erwarten, praktikabler erscheint hingegen die Parallelzertifizierung.

104 Einige dieser Zertifizierer (z. B. SmartWood) haben bereits in der Gründungsphase des FSC eine wichtige Rolle gespielt.

5. Erfolgsbedingungen der globalen Politikdiffusion

5.1 Vergleich der Diffusionsmuster

Rapide Diffusion kann sowohl bei den allgemeinen Umweltzeichen als auch beim FSC beobachtet werden. Allerdings begann die Diffusion des FSC-Labels erst fünf bis sechs Jahre nachdem die Diffusion der allgemeinen Umweltzeichen eingesetzt hatte. Diese zeitliche Verzögerung wurde jedoch schnell ausgeglichen, denn in den letzten Jahren hat die FSC-Zertifizierung an Dynamik gewonnen und sich schneller als die allgemeinen Umweltzeichen verbreitet (siehe Abbildung 3). Während sich beim FSC eine stetige Entwicklung abzeichnet, diffundierten die allgemeinen Umweltzeichen aufgrund der regionalen Integration (Nordischer Rat, Europäische Union) in den Jahren 1989 und 1992 besonders rasch.

Unterstützt wurde die Diffusion des FSC-Labels insbesondere von NGOs, wobei eine weltweite WWF-Kampagne sicher ausschlaggebend war.[105] Die rapide Diffusion des FSC-Labels ist bemerkenswert, da es in der Umweltpolitik nur ganz wenige Fälle gibt, die ein ähnliches Diffusionsmuster aufweisen,[106] und staatliche Behörden beim FSC praktisch keine Rolle spielen. Dass es sich um eine außergewöhnliche Entwicklung handelt, zeigt sich auch, wenn man die Charakteristika der Labels genauer betrachtet. Während es sich bei vielen allgemeinen Umweltzeichen primär um Produktstandards handelt, können die FSC-Labels als Produktionsstandards charakterisiert werden. Generell kann allerdings angenommen werden, dass Produktstandards auf geringeren Widerstand stoßen als Produktionsstandards und sich daher schneller ausbreiten.[107] Der Grund für die rapide Diffusion des FSC-Labels könnte darin liegen, dass sich diese Labels auf eine einzige Produktkategorie beschränken, während allgemeine Umweltzeichen zahlreiche Produktgruppen umfassen und bei ihrer Entwicklung wesentlich mehr Stakeholder einbezogen werden müssen. In der Übernahmephase bestehen nur marginale Differenzen zwischen den beiden untersuchten Systemen, während die Abweichungen in den späteren Phasen wesentlich stärker ausgeprägt sind, weil bei den allgemeinen Ökolabels zunächst Produktgruppen festgelegt und Kriterien entwickelt werden müssen.

105 Zur Rolle von Umweltorganisationen für globale Diffusionsprozesse vgl. auch Meinke (1999).

106 Vgl. z. B. die Diffusion von Umweltministerien und nationalen Umweltämtern (Kern/Jörgens/Jänicke 2001).

107 Zu den Unterschieden zwischen Produkt- und Produktionsstandards vgl. Scharpf (1998: 141).

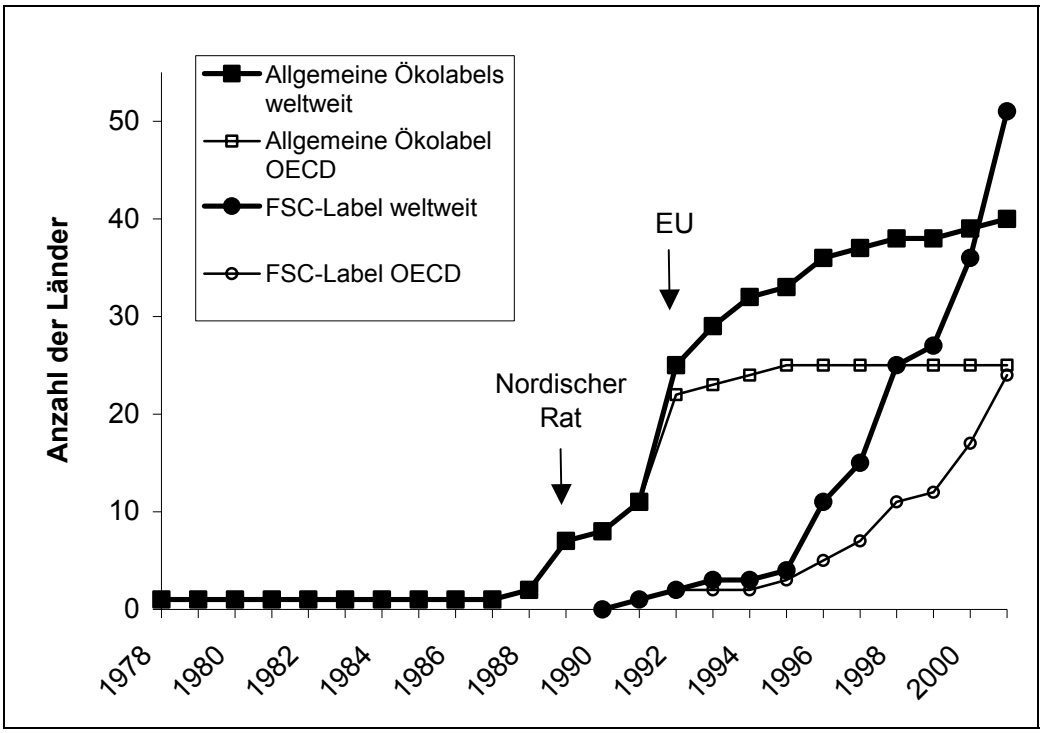

Abbildung 3: Diffusion der allgemeinen Umweltzeichen und des FSC-Labels im Vergleich

Die Diffusion des FSC-Labels unterscheidet sich signifikant von der Diffusion anderer umweltpolitischer Innovationen in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Häufig erfolgt die Übernahme umweltpolitischer Innovationen durch diese Länder auf der Basis von Zwangsmechanismen. So wurden Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien in den meisten OECD-Staaten auf freiwilliger Basis eingeführt, während die Übernahme in vielen Ländern (Afrikas oder Osteuropas), wo sich diese Politikinnovation sehr schnell verbreitete, durch internationale Organisationen, insbesondere die Weltbank, erzwungen wurde (Schemmel 1998). Hingegen gibt es keine Hinweise darauf, dass beim FSC-Label Druck auf die Entwicklungs- und Schwellenländer ausgeübt wurde. Dies scheint von der Form des Politiktransfers abzuhängen, da beim FSC-Label vor allem NGOs als Transferinstitutionen fungieren. Von besonderem Interesse ist dabei das regionale Diffusionsmuster in Lateinamerika, das offensichtlich durch die Vorreiterschaft Mexikos und durch die Tatsache beeinflusst wurde, dass zahlreiche potenzielle Übernehmer in Lateinamerika liegen. Während latein-

amerikanische Länder nur selten zu umweltpolitischen Vorreitern avancieren, sind sie in der Gruppe der FSC-Übernehmer recht zahlreich vertreten.[108]

Im Gegensatz zur Diffusion der allgemeinen Umweltzeichensysteme zeigt sich bei der globalen Diffusion der FSC-Labels ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Ländern der nördlichen und der südlichen Hemisphäre. Während sich die Diffusion der allgemeinen Umweltzeichen in der Anfangsphase ausschließlich auf OECD-Länder konzentrierte, kann beim FSC-Label keine zeitliche Verzögerung für die Schwellen- und Entwicklungsländer festgestellt werden (vgl. Abbildung 3, Tabelle A-2.1 und A-4). Das FSC-Label wurde von Anfang an von vielen Schwellenländern übernommen. Da das Programm ursprünglich für Tropenwälder gedacht war, konnte ein Politiktransfer in solche Länder sicherlich erwartet werden. Schwellen- und Entwicklungsländer stehen unter weitaus größerem Druck, exportiertes Holz zu zertifizieren als allgemeine Umweltzeichen für Verbrauchsgüter einzuführen.

5.2 Typen von Transferinstitutionen

Entscheidend für die Diffusion von Umweltzeichen ist die Dynamik des internationalen Systems. Der Informations- und Wissenstransfer wird von internationalen und intergouvernementalen Organisationen sowie von transnationalen NGOs und Expertennetzwerken getragen. Der Informations- und Erfahrungsaustausch beschränkt sich nicht auf bilaterale Kontakte zwischen nationalen Akteuren, sondern wird von neuen Formen der multilateralen Kommunikation, die sich in den letzten Jahren herausgebildet haben, gefördert. Als Transferinstitutionen dienten bei den allgemeinen Umweltzeichen vor allem intergouvernementale Institutionen und Expertennetzwerke[109] (insbesondere die OECD, die ISO und das GEN), während beim FSC-Label diese Funktion vor allem von NGOs übernommen wurde. Am Anfang der Entwicklung stand hier eine erfolglose Initiative der NGOs, die ITTO zum Handeln zu veranlassen, sowie die Unzufriedenheit vieler NGOs mit dem Scheitern einer globalen Waldkonvention auf der „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro. Deshalb initiierten einige NGOs eigene Kampagnen, aus denen schließlich das FSC-Programm hervorging.

108 Heute liegen 14 von 57 Ländern mit FSC-zertifizierten Wäldern und 12 Prozent der weltweit zertifizierten Flächen in Lateinamerika (Juni 2002).

109 Vgl. auch die Diskussion über „epistemic communities“ (Haas 1992).

Die Diffusion des FSC-Labels wurde hauptsächlich durch Aktivitäten des WWF unterstützt. Dessen Organisationsstruktur eignet sich hervorragend als globales Transfernetzwerk, weil Initiativen sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden können. Der WWF organisierte den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteursgruppen in verschiedenen Ländern, richtete „Käufergruppen“ (WWF Wood Groups) ein und schuf die Rahmenbedingungen für die Festsetzung nationaler Standards. Offensichtlich weist die Struktur des WWF gegenüber der Struktur des GEN oder der ISO im Hinblick auf die Unterstützung des Politiktransfers bedeutende Vorteile auf.

Die rapide Diffusion des FSC-Labels ist der Tatsache geschuldet, dass der Prozess zwei unterschiedliche Formen der Zertifizierung umfasst: Obwohl Zertifikate nur von FSC-akkreditierten Organisationen vergeben werden dürfen, kann deren Entscheidung sowohl direkt auf internationalen FSC-Richtlinien (P & C) als auch auf nationalen Standards basieren, die von nationalen Arbeitsgruppen, die alle relevanten Stakeholder umfassen müssen, festgelegt werden. Die zugelassenen Zertifizierer können Zertifikate auch dann vergeben, wenn nationale Standards noch nicht festgesetzt und vom FSC International anerkannt worden sind. Dies bedeutet, dass der Diffusionsprozess nicht nur von transnationalen NGOs, insbesondere vom WWF, sondern auch von den akkreditierten Zertifizierern getragen wird.

5.3 Wettbewerb, Konvergenz und Koexistenz von Standards

Die Frage der Konvergenz von Standards kann auf zwei Ebenen gestellt werden: Sie betrifft einerseits die Konvergenz nationaler Politikansätze, also die Annäherung der in unterschiedlichen Ländern verfolgten Ansätze, z. B. die weitgehende Orientierung des österreichischen Umweltzeichens am deutschen Modell. Andererseits kann nach der Konvergenz der in einem bestimmten Land miteinander konkurrierenden Standards gefragt werden. Ausgangspunkt für diese Perspektive ist z. B. die Konkurrenz mehrerer allgemeiner Ökolabels in Deutschland (Blauer Engel, EU-Blume) oder die Konkurrenz zwischen dem FSC-System und dem PEFC-System in Schweden.

Die Unterschiede zwischen nationalen Programmen sind sowohl für die allgemeinen Umweltzeichen als auch für das FSC-Label essenziell. Die Tendenz zur Konvergenz der Standards scheint beim FSC jedoch stärker ausgeprägt zu sein, da internationale Richtlinien bereits existierten, bevor die ersten nationalen Initiativen gestartet wurden. Die internationalen Richtlinien (P & C) sind deshalb von entscheidender Bedeutung für die Festsetzung der nationalen Stan-

dards. Im Gegensatz zum FSC-Label entwickelten sich die nationalen Varianten der allgemeinen Umweltzeichen unabhängig voneinander. Die nationalen Entwicklungspfade der Umweltzeichen unterscheiden sich beträchtlich, da die Harmonisierungsinitiativen der EU und anderer internationaler Organisationen (OECD, ISO, GEN) erst gestartet wurden, nachdem mehrere wichtige Länder bereits eigene Standards festgesetzt hatten. Zunächst gab es keine von internationalen oder intergouvernementalen Organisationen entwickelten allgemeinen Richtlinien, sondern lediglich nationale Modelle wie den deutschen „Blauen Engel".

Das FSC-Label und der „Nordische Schwan", ein multinationales allgemeines Umweltzeichen, zeigen, dass es eher zur Konvergenz von Systemen kommt, wenn internationale Richtlinien bereits zu Beginn des Prozesses gestartet werden. Sie erleichtern den Diffusionsprozess und begrenzen zugleich die Divergenz nationaler Standards, da nationale Initiativen sich an diesen internationalen Richtlinien orientieren müssen. Deshalb spielt die Diskussion über die Harmonisierung beim FSC-Label kaum eine Rolle, während sie bei den allgemeinen Umweltzeichen von zentraler Bedeutung ist. Nationale FSC-Standards müssen auf den FSC-Richtlinien (P & C) basieren, und Entscheidungen über nationale Standards, die von nationalen Komitees getroffen werden, müssen vom FSC International anerkannt werden.

Grundlegend für die nationale Performanz der Umweltzeichensysteme ist die Frage, ob der Wettbewerb der in einem Land existierenden unterschiedlichen Standards zu Koexistenz oder gar Konvergenz der Standards führt. Unter bestimmten Bedingungen können miteinander konkurrierende Standards entweder in ein einheitliches System integriert werden oder zur Durchsetzung eines bestimmten Systems führen, weil Akteurskonstellationen bestehen, die die Einführung und Implementation dieses Systems begünstigen. Dies schließt auch die Dominanz eines Standards ein, während der konkurrierende Standard bedeutungslos werden kann oder starke Asymmetrien zwischen den Standards entstehen.

Die Untersuchung zeigt, dass die Konvergenz von konkurrierenden Standards auf der nationalen Ebene eher die Ausnahme zu sein scheint. Schweden ist hierfür ein herausragendes Beispiel, da dort mehrere allgemeine Umweltzeichensysteme schon seit vielen Jahren koexistieren (Nordischer Schwan, Europäische Blume, Good Environmental Choice, TCO-Label). Die Koexistenz unterschiedlicher Systeme findet sich in vielen EU-Mitgliedsstaaten, da in mehr

als der Hälfte der Länder ein eigenes nationales System neben dem europäischen Label existiert.

Der Wettbewerb zwischen Standards kann natürlich zu unterschiedlichen nationalen Entwicklungen führen. In Schweden, gelang es der Koalition eines wichtigen Holzproduzenten mit den NGOs, das FSC-Label durchzusetzen, während eine alternative Initiative der Forstindustrie zunächst scheiterte. Hingegen wurde in der Schweiz versucht, sich ausgehend von zwei miteinander konkurrierenden Standards (FSC-Label, Q-Label) auf einen einheitlichen Standard zu einigen. Der Wettbewerb zwischen dem FSC- und dem PEFC-Label führte bisher allerdings weder in Schweden noch in der Schweiz zur Herausbildung eines einheitlichen Standards. In beiden Ländern scheint sich die Parallelzertifizierung durchzusetzen. Ähnliche Tendenzen in Richtung Koexistenz deuten sich auch in anderen Ländern an, z. B. in Polen.

Wettbewerb, Koexistenz und Konvergenz von Umweltzeichen können durch die Charakteristika der Systeme und die Sequenz der Ereignisse erklärt werden, z. B. den Zeitpunkt der Einführung der Labels, die Entwicklungspfade und den Wandel der Akteurskonstellationen. Nationale Systeme, die sich bereits lange vor der Einführung der „Europäischen Blume“ etablieren konnten und sich stark vom europäischen System unterscheiden, zeigen kaum Tendenzen zur Anpassung an das europäische Umweltzeichen. Der Grad der Akzeptanz eines Systems und die Zeitspanne zwischen der Einführung der unterschiedlichen Systeme scheinen für den Erfolg oder Misserfolg eines neuen Umweltzeichensystems entscheidend zu sein.

6. Schlussfolgerungen

Welche Schlüsse lassen sich aus dem Vergleich der untersuchten Umweltzeichensysteme ziehen? Kann Politikkonvergenz durch Politikdiffusion erklärt werden? Können staatliche und nicht-staatliche Organisationen im Hinblick auf ihre Bedeutung als Transferinstitutionen im Diffusionsprozess als funktionale Äquivalente betrachtet werden? Und schließlich: Welche Faktoren bestimmen die Performanz transnationaler Netzwerkorganisationen (z. B. GEN, FSC)?

Die Konvergenz von Umweltzeichensystemen ist bei den Ökolabels nicht von internationalen Regimen abhängig, da es in diesem Bereich solche Institutionen nicht gibt. Gleichwohl kann angenommen werden, dass eine Ursache für die Entwicklung des FSC-Labels das Scheitern eines internationalen Regimes (internationale Waldkonvention) war. Für den „Nordischen Schwan“ und die

„Europäische Blume“ war die regionale Integration sehr wichtig. Der nordische Ministerrat und die Europäische Kommission haben die Verbreitung dieser Umweltzeichen aktiv unterstützt, wobei ein wichtiges Ziel der regionalen Koordination und Kooperation die Marktintegration war. Hierarchische Strukturelemente spielten dennoch bei der Einführung dieser beiden Zeichen eine gewisse Rolle, da diese Systeme von allen Mitgliedsstaaten implementiert werden mussten. Im Gegensatz dazu steht der Fall des FSC, da die Konvergenz hier primär durch Politikdiffusion verursacht wurde. Die Etablierung des FSC, einer transnationalen Netzwerkorganisation, vereinfachte den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den in den Prozess eingebundenen Akteursgruppen. Zudem kann festgehalten werden, dass das FSC-Label auf freiwilliger Basis übernommen wird und hierarchische Elemente hier keine Bedeutung haben. In beiden Fällen kann eine Institutionalisierung des Politiktransfers beobachtet werden. Während staatliche oder halbstaatliche Organisationen (OECD, ISO) und transnationale Expertennetzwerke (GEN) im Fall der allgemeinen Umweltzeichen dominieren, wurde die Verbreitung des FSC-Labels vorrangig durch nicht-staatliche Akteure, insbesondere durch den WWF, gefördert.

Einerseits gibt es Ähnlichkeiten zwischen den beiden Typen von Transferinstitutionen. Solche Organisationen erfüllen mehrere Funktionen, insbesondere die Entwicklung von allgemeinen Richtlinien und Normen wie die ISO-Richtlinien oder die Prinzipien und Kriterien des FSC. Darüber hinaus vereinfachen beide Typen von Transferinstitutionen den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen nationalen Initiativen, sie fördern die Übernahme von „best practice“ und unterstützen globales Politiklernen. Bei beiden Systemen zeigen sich aber auch Schwierigkeiten, die aus dem Wettbewerb der Standards und um neue Mitglieder (Waldbesitzer/Unternehmen, die an der Zertifizierung ihrer Wälder/Produkte interessiert sind) resultieren. Die Entstehung alternativer Standards kann in beiden Fällen beobachtet werden, sowohl bei den allgemeinen Umweltzeichen (z. B. „Blauer Engel“ versus „Europäische Blume“) als auch bei der Zertifizierung von Wäldern (FSC versus PEFC). Es scheint typisch für Umweltzeichensysteme zu sein, dass mehrere Standards innerhalb desselben Bereichs entwickelt werden und dass diese konkurrierenden Standards in der Folgezeit nicht etwa in einen einzigen Standard übergehen (Konvergenz), sondern bestehen bleiben und sich etablieren (Koexistenz).

Andererseits bestehen bemerkenswerte Unterschiede zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Transferinstitutionen. Transnationale Netzwerkorganisa-

tionen wie der FSC haben große Vorteile aufgrund der spezifischen Form der direkten Verbindung transnationaler, nationaler und lokaler Politikentscheidungen. Die föderalisierte und dezentralisierte Struktur des WWF bietet eine gute Basis für die Verbreitung internationaler wie nationaler und lokaler Initiativen. Die Mehrebenenorganisation des FSC ist daher nicht nur auf internationaler Ebene präsent, sondern auch auf der nationalen Ebene (nationale FSC-Arbeitsgruppen und nationale „Forest and Trade Networks" der potentiellen Käufer) und sogar auf der lokalen Ebene (FSC-akkreditierte Zertifizierer). Im Gegensatz dazu ist das GEN lediglich ein locker verbundenes Expertennetzwerk, das weder auf nationaler noch auf lokaler Ebene institutionalisiert ist und nur geringen oder gar keinen direkten Einfluss auf nationale Politikentscheidungen hat. Durch die Entstehung des GEN bildeten sich transnationale Beziehungen zwischen den für die allgemeinen Umweltzeichen zuständigen Organisationen heraus. Während das GEN als eine Form der Selbstorganisation bereits existierender nationaler Institutionen betrachtet werden kann (Transnationalisierung nationaler Institutionen), ist der FSC eine transnationale Mehrebenen-Netzwerkorganisation, die vor den entsprechenden nationalen Institutionen etabliert wurde. Nationale FSC-Institutionen entstanden erst, nachdem die internationalen Richtlinien festgelegt worden waren (Nationalisierung transnationaler Institutionen). Die Performanz transnationaler Netzwerkorganisationen scheint davon abzuhängen, ob sie durch Transnationalisierung nationaler Institutionen (bottom-up) oder durch Nationalisierung transnationaler Institutionen (top-down) entstehen. Der Fall des FSC zeigt darüber hinaus, dass die Nationalisierung einer transnationalen Institution kaum Probleme aufwirft, wenn die organisatorische Struktur einer bereits existierenden Institution (WWF) genutzt werden kann.

Die erfolgreiche Verbindung von transnationaler und nationaler Politik setzt eine extrem flexible Struktur voraus. Solche Organisationen müssen in der Lage sein, schnell zu lernen und sich an Veränderungen ihrer Umwelt anzupassen. Nationale Standards müssen sich zwar an den Richtlinien des FSC International orientieren, da die nationalen Rahmenbedingungen aber beträchtlich variieren können und auf der nationalen Ebene alle relevanten Stakeholder beteiligt werden müssen, können die nationalen Standards erheblich voneinander abweichen. Dennoch müssen alle nationalen Standards mit den Prinzipien und Kriterien des FSC International im Einklang stehen.

Der FSC International unterstützt die Etablierung von nationalen Arbeitsgruppen, die alle relevanten Stakeholder sowie die nationalen „Forest and Trade

Networks“ (Käufergruppen) umfassen sollen. Das bedeutet, dass sich durch die Festlegung internationaler Standards, durch die die Entwicklung nationaler Standards angeregt wird, ein Politikfenster auf nationaler Ebene öffnen kann. Nationale FSC-Standards werden durch zivilgesellschaftliche Akteure festgesetzt, während staatliche Akteure allenfalls in ihrer Eigenschaft als Waldbesitzer an den Entscheidungen beteiligt sind. „Käufergruppen“ (WWF Wood Groups), die in vielen Ländern existieren, können den nationalen Politikwandel unterstützen, weil sich durch ihre Entstehung Akteurskonstellationen verändern und dadurch die Akzeptanz nationaler FSC-Standards durch die Verbände der privaten (Klein-)Waldbesitzer und der Forstindustrie verbessert wird.

FSC-akkreditierte Zertifizierer sind weltweit tätige Institutionen, die auf lokaler Ebene arbeiten. Zertifizierung durch diese elf international akkreditierten Organisationen können entweder direkt auf den Richtlinien des FSC International oder auf nationalen Standards basieren. Die Zertifizierer kontrollieren die Einhaltung der internationalen (bzw. der nationalen) FSC-Standards. In diesem Rahmen wird dann sogar geprüft, ob nationale Rechtsbestimmungen eingehalten werden (P & C No. 1). Werden bei der jährlichen Kontrolle gravierende Verstöße festgestellt, kann sogar das Zertifikat entzogen werden. Ein Beispiel hierfür ist die aktuelle Entwicklung in der Ukraine: Der Zertifizierer (IMO) zog das Zertifikat für ein Forstunternehmen (ILMEST) zurück, nachdem bei Kontrollen ernsthafte Verstöße gegen die FSC-Richtlinien festgestellt worden waren (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung, Nr. 7, August 2001, S. 3). Die Kontrolle der Zertifizierer kann wiederum dadurch sichergestellt werden, dass den Zertifizierern bei gravierenden Verstößen die Akkreditierung entzogen werden kann.

Die Zertifizierung durch einen FSC-akkreditierten Zertifizierer, kann als ein erster Schritt hin zur nationalen Institutionenbildung (nationale Arbeitsgruppen, nationale Standards, nationale „Forest and Trade Networks“) betrachtet werden. Die verschiedenen Formen der Institutionenbildung begünstigen die Stärkung der Zivilgesellschaft. Zunächst einmal müssen die lokalen Stakeholder im Rahmen jedes einzelnen Zertifizierungsverfahrens beteiligt werden und ihnen steht es zudem frei, bei angenommenen Verstößen gegen die Prinzipien und Kriterien des FSC International oder die nationalen Standards ein Beschwerdeverfahren einzuleiten. Werden nationale Arbeitsgruppen eingerichtet und nationale Standards festgelegt, so müssen die vom FSC dafür vorgegebenen Verfahrensrichtlinien beachtet werden. Dadurch wird der Grundstein für die Anwendung konsensbildender Strategien und die Bildung von sozialem Kapital gelegt.

Die Notwendigkeit, alle relevanten Stakeholder von vornherein einzubeziehen, ist gerade für Entwicklungs- und Transformationsländer von herausragender Bedeutung, d. h. die Zertifizierung kann einen Beitrag zum Aufbau der Demokratie in diesen Ländern leisten. Dies gilt etwa für Polen, wo im Juni 2001 eine FSC-Arbeitsgruppe gegründet und ein Partizipationsprozess initiiert wurde, um einen nationalen FSC-Standard festzulegen (FSC-Newsletter, Forest Stewardship Council, Arbeitsgruppe Deutschland, Nr. 2, Juni 2001, S. 7). Gerade in Ländern, in denen – wie in Polen – die Verbraucher kaum zertifizierte Produkte nachfragen, kann die Abhängigkeit vom Export der Holzprodukte zur Einführung und zur Einhaltung der vom FSC geregelten Verfahren beitragen. Die ökonomische Globalisierung führt also nicht nur weltweit zu einer nachhaltigeren Bewirtschaftung der Wälder, sondern kann sogar zur Diffusion neuartiger Verfahren beitragen, durch die die Zivilgesellschaft in diesen Ländern zweifellos gestärkt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass staatliche und nicht-staatliche Transferinstitutionen funktionale Äquivalente sind. Der Fall des FSC beweist, dass eine staatliche Beteiligung für die Diffusion von Politikinnovationen nicht notwendig ist und dass sowohl die Normsetzung als auch die Implementierung der Labels an private und zivilgesellschaftliche Akteure delegiert werden kann. Die Erfahrung mit dem FSC-Label zeigt zudem, dass das gleiche Maß an Performanz erreicht werden kann, wenn die Zertifizierung hauptsächlich durch nicht-staatliche Institutionen getragen wird. Schließlich ist offensichtlich, dass die allgemeine Performanz transnationaler Netzwerkorganisationen durch die Institutionalisierung auf verschiedenen Politikebenen und durch die erfolgreiche Verbindung transnationaler, nationaler und lokaler Entscheidungen bestimmt wird.

7. Literatur

Baumgartner, Frank R. und Bryan D. Jones 1993: Agendas and Instability in American Politics, Chicago (IL) and London: University of Chicago Press.

Benner, Thorsten und Wolfgang H. Reinicke 1999: Politik im globalen Netz, Internationale Politik 1999(8): 25-32.

Biermann, Frank 1998: Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden: Nomos.

Boli, John und George M. Thomas 1997: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization, American Sociological Review 62: 171-190.

Boli, John und George M. Thomas (Hrsg.) 1999: Constructing World Culture. International Non-Governmental Organizations since 1875, Stanford (CA): Stanford University Press.

Borchert, Jens 1998: Ausgetretene Pfade. Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main und New York: Campus, S. 137-176.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 1993: Der Schweizer Wald: Ein Portrait. Umweltmaterialien 3, Bern: BUWAL.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 1999: Wie nachhaltig ist die Schweizer Forstpolitik? Zusammenfassung. Schriftenreihe Umwelt Nr. 313, Bern: BUWAL.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) 2000: Die Schweiz beschliesst Standards für die Zertifizierung der Wälder, Umweltfakten 1/2000: 24-25.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) (Hrsg) 2000a: Waldzertifizierung. Parallelzertifizierung nach FSC- und Q-Label-System. Umweltmaterialien 129, Bern.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 1996: Umweltbewußtsein in Deutschland 1996, Ergebnisse einer repäsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin.

Cashore, Benjamin, Graeme Auld, Jamie Lawson und Deanna Newsom 2001: Forest Certification (Eco-labeling) Programs and Their Policy-Making Authority: Explaining Divergence Among North American and European Case Studies, International Seminar on Political Consumerism in Stockholm, 31. Mai-3.Juni 2001.

Clapp, Jennifer 1998: The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14,000 and the Developing World, Global Governance 4: 295-316.

Coleman, William D. und Geoffrey R.D. Underhill 1998: Regionalism and Global Economic Integration. Europe, Asia and the Americas, London und New York: Routledge.

Collier, David und Richard E. Messick 1975: Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption, American Political Science Review 69: 1299-1315.

della Porta, Donatella, Hanspeter Kriesi und Dieter Rucht (Hrsg.) 1999: Social Movements in a Globalizing World, London und New York: MacMillan und St. Martin's Press.

Devetak, Richard und Richard Higgott 1999: Justice Unbound? Globalization, States and the Transformation of the Social Bond, International Affairs 75: 483-498.

Driessen**,** Bart 1999: New Opportunities or Trade Barrier in Disguise? The EC Eco-Labelling Scheme, European Environmental Law Review 8: 5-15.

Dürrenmatt, Roger 1999: Waldzertifizierung und Holzlabelling in der Schweiz. Kreditarbeit Forstliche Ressourcenökonomie I, Februar 1999, ETH Zürich.

Elliott, Christopher 1999: Forest Certification: Analysis from a Policy Network Perspective. Thèse no. 1965, Lausanne: Ecole Polytechnique de Lausanne.

Elliott, Chris und Rodolphe Schlaepfer 2001: The Advocacy Coalition Framework: Application to the Policy Process for the Development of Forest Certification in Sweden, Journal of European Public Policy 8: 642-661.

Erskine, Camilla C. und Lyndhurst Collins 1996: Eco-Labelling in the EU: A Comparative Study of the Pulp and Paper Industry in the UK and Sweden, European Environment 6:. 40-47.

FERN 2001: Behind the Logo. An Environmental and Social Assessment of Forest Certification Schemes, Moreton-in-March (UK).

Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) 1999: Geneva Timber and Forest Discussion Papers. The Status of Forest Certification in the ECE Region, Genf and New York: United Nations.

Food and Agricultural Organization of the United States (FAO) 1999a: State of the World's Forests, Genf and New York: United Nations.

Frank, David John 1997: Science, Nature, and the Globalization of the Environment, 1870-1999, Social Forces 76: 409-437.

FSC Arbeitsgruppe Deutschland e.V. und PEFC e.V. 2002: Gemeinsame Synopse der Zertifizierungssysteme von Forest Stewardship Council (FSC) und Pan-European Forest Certification (PEFC) (Stand 21. Mai 2002).

Gehring, Thomas und Sebastian Oberthür (Hrsg.) 1997: Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen: Leske + Budrich.

Gillon, Henri Plauche 2001: Le système Paneuropéen de Certification Forestière PEFC, Revue Forestière Francaise 53: 635-644.

Gray, Virginia 1994: Competition, Emulation, and Policy Innovation, in: Lawrence C. Dodd und Calvin Jillson (Hrsg.), New Perspectives on American Politics, Washington D.C.: CQ Press, S. 230-248.

Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, International Organization 46: 1-35.

Häßler, Rolf-D., Imke Mahlmann, und Ingo Schoenheit 1998: Erfolgskontrolle Umweltzeichen/Assessing the Success of the German Eco-Label, Berlin: Umweltbundesamt.

Harrison, Kathryn 1999: Racing to the Top or the Bottom? Industry Resistance to Eco-labelling of Paper Products in Three Jurisdictions, Environmental Politics 8: 110-137.

Heclo, Hugh 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, New Haven: Yale University Press.

Heinze, Rolf G., Josef Schmid und Christoph Strünck 1999: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen: Leske + Budrich.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt und Jonathan Perraton 1999: Global Transformations. Politics, Economy, and Culture, Stanford (CA): Stanford University Press.

Herrup, Andrew 1999: Eco-Labels: Benefits Uncertain, Impacts Unclear? European Environmental Law Review 8: 144-153.

Hoberg, George 1991: Sleeping with an Elephant: the American Influence on Canadian Environmental Regulation, Journal of Public Policy 11: 107-132.

Hönerbach, Frank 1996: Verhandlung einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und Scheitern, Berlin, Wissenschaftsentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 96-404, Berlin.

Holdgate, Martin W. 1995: Pathways to Sustainability. The Evolving Role of Transnational Institutions, Environment 37 (9): 16-20, 38-42.

Howell, Bede 1999: The Forest Certification Debate, Quarterly Journal of Forestry 93: 42-44.

Howlett, Michael 2000: Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation-based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy, Journal of Public Policy 20: 305-329.

Humphreys, David 1996: Forest Politics. The Evolution of International Cooperation, London: Earthscan.

Humphreys, David 2001: The Creation of the United Nations Forum on Forests, Environmental Politics 10: 160-165.

Humphreys, David 2001a: Forest Negotiations at the United Nations: Explaining Cooperation and Discord, Forest Policy and Economics 3: 125-135.

Huntington, Samuel P. 1973: Transnational Organizations in World Politics, World Politics 25: 335-368.

IDARio/Interdepartementaler Ausschuss Rio 2000: Anerkennung und Förderung von Labels. Umsetzung der Strategie des Bundesrates zur nachhaltigen Entwicklung (Massnahme 6) Bericht, Bern: IDARio.

International Institute for Sustainable Development (Canada) und National Environmental Protection Agency (China) 1996: Fifth Conference of the China Council for International Cooperation on Environment and Development, Beijing, 23.-25. September 1996.

Jacobsson, Nicholas und Karin Jönsson 1998: Feasibility Study of Equivalence of Ecolabelling Criteria, Lund: International Institute for Industrial Environmental Economics at Lund University.

Kaiser, Karl 1970: Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1, S. 80-109.

Karl, Helmut und Carsten Orwat 1999: Environmental Labeling in Europe: European and National Tasks, European Environment 9: 212-220.

Keck, Margret E. und Kathryn Sikkink 1998: Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca und London: Cornell University Press.

Keck, Margret E. und Kathryn Sikkink 1999: Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics, International Social Science Journal 159: 89-101.

Keohane, Robert O. und Joseph S. Nye 1973: Transnational Relations and World Politics, Cambridge (MA): Harvard University Press, 3rd edition.

Kern, Kristine 1998: Horizontale und vertikale Politikdiffusion in Mehrebenensystemen, Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU-report 98-6, Berlin <http://www.fu-berlin.de/ffu/download/rep98-6.PDF>.

Kern, Kristine 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen: Leske + Budrich.

Kern, Kristine 2001: Konvergenz umweltpolitischer Regulierungsmuster durch Globalisierung? Ursachen und Gegentendenzen, in: Lars-Hendrik Röller und Christian Wey (Hrsg.), Die Soziale Marktwirtschaft in der New Economy, WZB Jahrbuch 2001, Berlin: edition sigma, S. 327-350.

Kern, Kristine, Helge Jörgens und Martin Jänicke 2001: The Diffusion of Environmental Policy Innovations. A Contribution to the Globalisation of Environmental Policy, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 01-302, Berlin <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-302.pdf>.

Kiekens, Jean-Pierre 1999: Forest Certification, Part I: Impacts on Forestry, Trade and Consumer Information, Engineered Wood Journal, Fall 1999 edition.

Kingdon, John W.1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, New York: Harper Collins, 2nd edition.

Korean Environmental Labelling Association (KELA) 2002: The Environmental Program of Korea.

Krasner, Stephen D. 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Stephen D. Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca: Cornell University Press, S. 1-21.

von Kruedener, Barbara 2000: FSC Forest Certification – Enhancing Social Forestry Developments?, Forests, Trees and People Newsletter Nr. 43: 12-18.

Landmann, Ute 1998: Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik. Analyse und Perspektiven von Umweltzeichenprogrammen mit ergänzender Untersuchung von ethischen Warenzeichen, Dissertation, Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Lantheaume, Fabrice 2001: Portée, pratique et avenir de la certification forestière selon les principes et critères du Forest Stewardship Council (FSC), in: Revue Forestière Francaise 53: 661-669.

Lathrop, Kyle W. und Terence J. Center 1998: Eco-Labeling and ISO 14.000. An Analysis of US Regulatory Systems and Issues Concerning Adoption of Type II Standards, Environmental Management 22: 163-172.

Lazer, David 2001: Regulatory Interdependence and International Governance, Journal of European Public Policy 8: 474-492.

Leuba, Dominique 1998: Absatzchancen für zertifizierte Holzprodukte in der Schweiz. Rahmenbedingungen und Untersuchung ausgewählter Verwendungsbereiche. Diplomarbeit, Abteilung für Forstwissenschaften, ETH Zürich.

Link, Werner 1998: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München: Beck.

Maynard, Bill und Dawn Robinson, o.J.: Ethical Trade and Sustainable Rural Livelihoods. The Case Study Quintatna Roo (draft), NRI.

Markopoulos, Matthew 1999: Community Forest Enterprise and Certification in Mexico. A Review of Experience with Special Reference to the Union of Zapotec and Chinatec Forestry Communities (UZACHI), Oxford Forestry Institute (UK).

Meidinger, Errol E. 1997: Look Who's Making the Rules: International Environmental Standard Setting by Non-Governmental Organizations, Human Ecology Review 4: 52-54.

Meinke, Britta 1999: Mehrebenenregulierung durch internationale Umweltregime. Die Entstehung und Weiterentwicklung der globalen und regionalen Umweltregime in den Problemfeldern „Einbringen von Abfällen auf See" und „Grenzüberschreitende Verbringungen von gefährlichen Abfällen", Dissertation, Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.

Meridian Institute 2001: Comparative Analysis of the Forest Stewardship Council and Sustainable Forestry Initiative Certification Programs.

Meyer, John W., David John Frank, Ann Hironka, Evan Schofer und Nancy Brandon Tuna 1997: The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, International Organization 51: 623-651.

Nadai, Alain 1999: Conditions for the Development of a Product Ecolabel, European Environment 9: 202-211.

Naka, Kozma, A.L. Hammett und William B. Stuart 2000: Forest Certification: Stakeholders, Constraints and Effects, Local Environment 5: 475-481.

Neveling, Stefanie 2000: Produktinnovation durch Umweltzeichen. Eine vergleichende Untersuchung des deutschen und des europäischen Umweltzeichens, Baden-Baden: Nomos.

Organisation for Economic Cooperation and Development 1991: Environmental Labelling in OECD Countries, Paris: OECD.

Organisation for Economic Cooperation and Development 1997: Eco-Labelling: Actual Effects of Selected Programmes, Paris: OECD.

Ozinga, Saskia 2000: The European NGO Position on the Pan-European Forest Certification Scheme (PEFC), Forest, Trees and People Newsletter Nr. 43: 54-56.

Potter, Stephen und Mark Hinnells 1994: Analysis of the Development of Eco-labelling and Energy Labelling in the European Union, Technology Analysis and Strategic Management 6: 317-328.

Princen, Thomas and Matthias Finger 1994: Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global, London and New York: Routledge.

Reinicke, Wolfgang H. und Francis Deng (unter Mitarbeit von Jan Martin Witte, Thorsten Benner, Beth Whitaker und John Gershman) 2000: Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance, Ottawa et al.: International Development Research Centre.

Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) 1995: Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge (UK): Cambridge University Press.

Rogers, Everett M. 1995: Diffusion of Innovations, 4th edition, New York: Free Press.

Rubik, Frieder und Gerd Scholl 2002: Eco-labeling Practices in Europe. An Overview of Environmental Product Information Schemes, Schriftenreihe des IÖW 162/02, Berlin.

Salzman, James 1997: Informing the Green Consumer. The Debate Over the Use and Abuse of Environmental Labels, Journal of Industrial Ecology 1: 11-21.

Salzman, Jim 1998: Product and Raw Material Eco-Labeling: The Limits for a Transatlantic Approach, BRIE Working Paper 117 <http://WWW.berkeley.edu/~briewww/pubs/wp/wp117.htm> (19. Juli 2001).

Scharpf, Fritz 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, S. 121-144.

Schemmel, Jan-Peter 1998: National Environmental Action Plans in Africa, Berlin: Freie Universität Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU-report 98-8).

Schirm, Stefan A. 1999: Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und in den Amerikas, Baden-Baden: Nomos.

Schmid, Josef und Susanne Blancke 2001: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Risiken einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin: edition sigma.

Scholl, Gerd (in cooperation with Jutta Horn) 2002: Environmental Product Information Scheme (EPIS) in Germany, in: Frieder Rubik und Gerd Scholl (Hrsg.), Eco-labelling Practices in Europe. An Overview of Environmental Product Information Schemes, Berlin (Schriftenreihe des IÖW 162/02), S. 84-108.

Senti, Martin 1998: Der Einfluß internationaler Organisationen auf nationale Sozialausgaben: Das Beispiel der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) 1960-1989, Politische Vierteljahresschrift 39: S. 527-557.

Senti, Martin 1999: Globalisierung oder Regionalisierung der internationalen Sozialpolitik? Die Ratifikation der ILO-Konventionen im Industrieländervergleich, in: Andreas Busch und Thomas Plümper (Hrsg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, Baden-Baden: Nomos, S. 307-337.

Sitarz, Daniel (Hrsg.) 1998: Sustainable America. America's Environment, Economy and Society in the 21st Century, Carbondale (IL): Earthpress.

Smith, Jackie, Charles Chatfield, und Ron Pagnucco 1997: Transnational Social Movements and Global Politics. Solidarity Beyond the State, Syracuse (NY): Syracuse University Press.

Spitalsky, Hannes 1994: Eco-Labelling: Österreichisch-Europaweit, in: Cornelia Mittendorfer (Hrsg.), Umweltzeichen und Öko-Audit. Was können die sanften Instrumente? Informationen zur Umweltpolitik 103, Wien: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Scrase, Hannah 2000: FSC Certification of Forest Products for Small Enterprises – Improving Access, Issues and Options, Forests, Trees and People Newsletter No. 43.

Stø, Eivind 2002: Environmental Product Information Systems (EPIS) in the Nordic Countries Denmark, Sweden and Finland, in: Frieder Rubik und Gerd Scholl (Hrsg.), Eco-labelling Practices in Europe. An Overview of Environmental Product Information Schemes, Schriftenreihe des IÖW 162/02, Berlin, S. 203-225.

Stoffel, Damian 2000: Determinanten und Erfolgsbedingungen von Holz-Zertifizierungen und deren Berücksichtigung in den beiden Schweizer Lösungsansätzen, Diplomarbeit. Zürich: Departement für Forstwissenschaften ETH Zürich.

Stone, Diane 1999: Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, Politics 19: 51-59.

Stone, Diane 2000: Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independence Policy Institutes, Governance 13: 45-70.

Stone, Diane 2001: Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas, Center for the Study of Globalisation and Regionalisation, Warwick.

Tarde, Gabriel 1903/1992: The Laws of Imitation; Gloucester (MA): Peter Smith.

Tews, Kerstin 2002: Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikexporten am Beispiel der EU-Osterweiterung, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 25: 173-202.

Trampusch 2000: Grenzen der Diffusion. Die formative Phase der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden, in: Andreas Aust, Sigrid Leitner und Stephan Lessenich (Hrsg.), Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4), Opladen: Leske + Budrich, S. 153-177.

U.S. Environmental Protection Agency (US EPA) 1998: Environmental Labeling**.** Issues, Policies and Practices Worldwide, Washington D.C.

Wright, Robert 2000: Implementing Voluntary Policy Instruments: The Experience of the EU Ecolabel Award Scheme, in: Christoph Knill und Andrea Lenschow (Hrsg.), Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems, Manchester und New York, Manchester University Press, S. 87-115.

Wurzel, Rüdiger, Andrew Jordan, Anthony R. Zito und Lars Brückner 2001: Convergence or Divergence in European Environmental Governance: National Eco-Labelling Schemes in Comparative Perspective, Prepared for the International Seminar on Political Consumerism in Stockholm, 31. Mai–3. Juni 2001.

WWF FSC Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung, mehrere Jahrgänge.

WWF Newsletter Forestry and Wood Certification, mehrere Jahrgänge.

WWF/Pro Natura Januar 2000: FSC-Zertifizierung in der Schweiz – Fragen und Antworten (Holzverarbeitende Betriebe) <http://www.wwfwoodgroup.ch> (21. November 2000).

Wynne, Roger D. 1994: The Emperor's New Eco-Logos? A Critical Review of the Scientific Certification Systems Environmental Report Card and the Green Seal Certification Mark Programs, Virginia Environmental Law Review 14: 51-149.

Young, Oran (ed.) 1997: Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge (MA) und London: MIT Press.

Young, Oran (ed.) 1999: The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms, Cambridge (MA) und London: MIT Press.

8. Internetquellen

Blue Angel ("Blauer Engel"): http://www.blauer-engel.de.

Certified Wood: http://certifiedwood.org.

European Flower: http://www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index.htm.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO):
http://www.fao.org/forestry/fo/country/index.

Forest Stewardship Council (FSC): http://www.fscoax.org.

Global Ecolabelling Network (GEN): http://www.gen.gr.jp/index.html.

International Tropical Timber Organization (ITTO): http://www.itto.or.jp.

Lembarga Ekolabel Indonesia (LEI): http://www.lei.or.id/eng.

Nordic Swan: http://www.svanen.nu/Eng/ecolabel.htm.

Pan European Forest Certification (PEFC): http://www.pefc.org.

SmartWood: http://www.smartwood.org.

9. Anhang

TABELLE A-1
Anzahl der Produktgruppen, der lizensierten Unternehmen und der zertifizierten Produkte nach Ländern*

Jahr der Einführung	Land	Anzahl der Produktgruppen	Anzahl der lizensierten Unternehmen	Anzahl der zertifizierten Produkte (Anzahl der Lizenzen)
1978	Deutschland	87	674	3.386
1988	Kanada	126	223	ca. 3.000
1989	Japan	64	1.795	5.176
1989	Nordischer Rat[1]	51	*keine Angabe*	767
1990	Neuseeland	19	7	112
1991/2000	Australien[2]	3	2	2
1991	Frankreich	10	70	400
1991	Indien	16	2	3
1991	Österreich	48	114	555
1992	EU	19	119	ca. 700
1992	Korea	82	218	403
1992	Niederlande[3]	35	169	359
1992	Singapur[4]	29	53	109
1992	Taiwan	72	294	1.197
1993	Brasilien[5]	(0)	(0)	(0)
1993	Israel	11	28	82
1993	Kroatien	43	11	12
1993	Spanien	13	61	ca. 250

1 Die Angaben für den „Nordischen Schwan“ können nicht direkt mit anderen Ländern verglichen werden, da ein Unternehmen mehrere Lizenzen haben und eine Lizenz mehrere Produkte umfassen kann.

2 Australien führte 1991 das Umweltzeichen „Environmental Choice“ ein. Da es nicht sehr erfolgreich war, machte man im November 2000 einen neuen Versuch mit dem „Environmark“-Programm.

3 In den Niederlanden werden 11 Produktgruppen derzeit nicht angewandt. Sie können bei ausreichendem Interesse der Hersteller aber entweder überarbeitet oder unverändert aktiviert werden. Der Sektor Lebensmittel wurde weder bei den Produktgruppen noch bei der Anzahl der Produkte berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern gewährleisten zu können.

4 Das „Singapore Green Labeling System“ wurde 1992 vom Umweltministerium initiiert. Seit Juni 1999 wird es vom „Singapore Environmental Council“, einer NGO, verwaltet.

5 Keine aktuellen Daten verfügbar; es kann bei den genannten Ländern allerdings davon ausgegangen werden, dass diese Systeme nie richtig implementiert wurden.

Jahr der Einführung	Land	Anzahl der Produktgruppen	Anzahl der lizensierten Unternehmen	Anzahl der zertifizierten Produkte (Anzahl der Lizenzen)
1993	Ungarn	33	23	*keine Angabe*
1994	China	40	305	1.274
1994	Thailand	33	32	173
1994	Tschechien	28	63	126
1995	Polen	9	11	21
1996	Litauen[5]	(17)	(0)	(0)
1996	Malaysia[5]	(0)	(0)	(0)
1996	Slowakei	21	9	29
1997	Estland[5]	(0)	(0)	(0)
1998	Simbabwe[6]	0	0	0
2000	Hongkong	37	2	3
2001	Philippinen[5]	(0)	(0)	(0)

**Ökolabel-Systeme privater Organisationen werden nicht einbezogen; z.B. „Good Environmental Choice"-Programm (Schweden); Green Seal (USA).*

Datenquelle: Informationen von nationalen Behörden, nationalen Ökolabel-Ausschüssen sowie vom GEN (2001), GENews; eigene Berechnungen; Erhebungsjahr 2002.

6 Das Programm wurde aufgrund finanzieller Schwierigkeiten eingestellt.

TABELLE A-2.1
FSC-zertifizierte Flächen nach Ländern

Jahr der Einführung[1]	Land	Zertifizierte Fläche in ha	Anteil an der gesamten nationalen Waldfläche in %	Anteil an der weltweit zertifizierten Fläche in %	Durchschnitt-liche Fläche pro Zertifikat
1991	Mexiko	516.404	0,93	1,76	24.590,67
1992	USA	3.887.704	1,83	13,27	40.923,20
1993	Costa Rica	85.986	6,89	0,29	5.058,00
1995/1999	Niederlande	102.522	30,70	0,35	8.543,50
1996	Bolivien	927.263	1,92	3,16	115.907,88
1996	Brasilien	1.182.640	0,21	4,03	49.726,67
1996	Polen	3.592.160	41,14	12,26	449.020,00
1996	Schweden	10.130.310	41,48	34,58	440.448,26
1996	Simbabwe	110.561	1,27	0,38	27.640,25
1996/1998	Sri Lanka	5.099	0,28	0,02	5.099,00
1996	Südafrika	898.225	10,57	3,07	64.158,93
1997	Belize	95.800	4,88	0,33	95.800,00
1997	Honduras	13.868	0,34	0,05	6.934,00
1997	Italien	11.000	0,17	0,04	11.000,00
1997	Malaysia	67.517	0,44	0,23	33.758,50
1997	Schweiz	83.937	7,43	0,29	6.456,69
1997	UK	1.060.667	44,38	3,62	33.145,84
1998	Deutschland	417.673	3,89	1,43	7.734,69
1998	Guatemala	312.461	8,13	1,07	26.038,42
1998/2000	Indonesien	151.589	0,14	0,52	50.529,67
1998	Kanada	1.000.920	0,41	3,42	90.992,73
1998	Neuseeland	610.258	7,74	2,08	55.478,00
1998	Panama	8.383	0,30	0,03	2.794,33
1998	Papua Neuguinea	4.310	0,01	0,01	4.310,00
1998/2000	Solomon-Inseln	39.402	1,65	0,13	39.402,00
1999	Namibia	61.130	0,49	0,21	61.130,00
2000	Belgien	4.342	0,61	0,01	2.171,00
2000/2001	Dänemark	372	0,09	0,00	372,00
2000	Frankreich	15.363	0,10	0,05	3.840,75
2000	Japan	6.390	0,03	0,02	1.597,50
2000	Kroatien	372.765	20,43	1,27	93.191,25

1 Bei den Forstmanagementzertifikaten gibt es divergierende Angaben zum Zeitpunkt der ersten Zertifizierung.

Jahr der Einführung[1]	Land	Zertifizierte Fläche in ha	Anteil an der gesamten nationalen Waldfläche in %	Anteil an der weltweit zertifizierten Fläche in %	Durchschnittliche Fläche pro Zertifikat
2000	Österreich	3.366	0,09	0,01	841,50
2000	Philippinen	14.800	0,22	0,05	14.800,00
2000	Russland	215.715	0,03	0,74	71.905,00
2000	Tschechien	10.441	0,40	0,04	10.441,00
2001	Argentinien	28.656	0,08	0,10	7.164,00
2001	Chile	249.096	3,16	0,85	62.274,00
2001	Estland	1.063.517	52,89	3,63	531.758,50
2001	Finnland	120	0,00	0,00	60,00
2001	Indien	175	0,00	0,00	175,00
2001	Irland	438.000	76,84	1,50	438.000,00
2001	Kolumbien	20.056	0,04	0,07	20.056,00
2001	Lettland	906.217	31,44	3,09	129.459,57
2001	Liechtenstein	7.372	100,00	0,03	7.372,00
2001	Litauen	66.141	3,35	0,23	33.070,50
2001	Norwegen	5.100	0,06	0,02	5.100,00
2001	Swasiland	17.018	11,66	0,06	17.018,00
2001	Thailand	6.349	0,05	0,02	3.174,50
2001	Ukraine[2]	203.000	2,20	0,69	203.000,00
2001	Ungarn	60.720	3,53	0,21	60.720,00
2001	Uruguay	62.004	7,62	0,21	20,668,00
2002	China	940	0,00	0,00	940,00
2002	Ekuador	21.341	0,19	0,07	10.670,50
2002	Nicaragua	3.500	0,06	0,01	3.500,00
2002	Rumänien	31.611	0,51	0,11	31.611,00
2002	Slowakei	48.159	2,42	0,16	48.159,00
2002	Uganda	35.000	0,57	0,12	35.000,00
2002 (Juni)	**Weltweit**	**29.295.435**	**1,13[3]**	**100,00**	**66.580,53**

Datenquelle: FSC International <http://fscoax.org>; Certified Wood <http://certifiedwood.org>; FAO 1999a; eigene Berechnungen; Stand: Juli 2002.

2 In der Ukraine wurden 2000/2001 zwei Zertifikate vergeben, die 2001/2002 aber wieder entzogen wurden, nachdem gravierende Verstöße gegen die Prinzipen und Kriterien von FSC International festgestellt worden waren.

3 Bezogen auf die Länder, in denen bereits Waldflächen zertifiziert wurden.

TABELLE A-2.2
FSC-zertifizierte Unternehmen (Handelskettenzertifikate) nach Ländern

Jahr der Einführung		Land	Anzahl der Handelsketten-zertifikate
Handelsketten-zertifikate	Forstmanagement-zertifikate[1]		
1993	1992	USA	527
1994	1998	Kanada	91
1995	1993	Costa Rica	22
1996	1996	Bolivien	21
1996	1998	Deutschland	199
1996	1991	Mexiko	30
1996	1995/1999	Niederlande	153
1996	2000	Österreich	15
1996	1996	Schweden	115
1997	1997	Belize	1
1997	1996	Brasilien	126
1997	1997	Schweiz	85
1997	1996	Südafrika	118
1998	2000	Belgien	45
1998	2000/2001	Dänemark	35
1998	1998	Guatemala	13
1998	1998/2000	Indonesien	43
1998	1998	Panama	3
1998	1998	Papua-Neuguinea	1
1998	1996	Polen	116
1998	—	Sambia	1
1998	1997	UK	296
1999	2002	China	35
1999	2000	Frankreich	14
1999	1997	Honduras	2
1999	1997	Italien	48
1999	1997	Malaysia	19
1999	1998	Neuseeland	47
1999	2000	Philippinen	2
1999	1996	Simbabwe	7
1999	—	Spanien	6
1999	—	Taiwan	4
2000	2001	Irland	16
2000	2000	Japan	37
2000	2000	Kroatien	17

1 Bei den Forstmanagementzertifikaten gibt es divergierende Angaben zum Zeitpunkt der ersten Zertifizierung.

Jahr der Einführung		Land	Anzahl der Handelsketten-zertifikate
Handelsketten-zertifikate	Forstmanagement-zertifikate[1]		
2000	1998/2000	Solomon-Inseln	1
2000	2000	Tschechien	10
2001	-	Andorra	1
2001	2001	Argentinien	6
2001	2001	Chile	11
2001	2000	Estland	5
2001	2001	Finnland	2
2001	2001	Indien	4
2001	2001	Kolumbien	3
2001	2001	Lettland	36
2001	2001	Liechtenstein	1
2001	2001	Litauen	10
2001	1999	Namibia	1
2001	2001	Norwegen	3
2001	—	Peru	1
2001	2000	Russland	1
2001	—	Singapur	3
2001	2002	Slowakei	4
2001	1996/1998	Sri Lanka	9
2001	2001	Swasiland	4
2001	2001	Ungarn	3
2001	2001	Uruguay	5
2001	—	Vietnam	26
2002	—	Australien	2
2002	2002	Ekuador	1
2002	—	Luxemburg	1
2002	2002	Nicaragua	1
2002	2002	Rumänien	2
2002	—	Slowenien	2
2002	2002	Uganda	1
—	2001	Thailand	-
—	2001	Ukraine[2]	-
65 Länder	**57 Länder**		**2.470**

Datenquelle: FSC International (http://fscoax.org); Certified Wood (http://certifiedwood.org); eigene Berechnungen; Stand: Juli 2002.

2 In der Ukraine wurden 2000 und 2001 Waldflächen zertifiziert. Die beiden Zertifikate wurden 2001 bzw. 2002 aber wieder entzogen, da gravierende Verstöße gegen die Richtlinien von FSC International festgestellt wurden (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 7, August 2001).

TABELLE A-3
Diffusion allgemeiner Ökolabels (1978 bis 2001)

	Jahr	Häufigkeit	Kumuliert	Länder
Politikinnovation	1978	1	1	Deutschland
Politikdiffusion	1988	1	2	Kanada
	1989	5	7	Japan, Nordischer Rat (Finnland, Island, Norwegen, Schweden)[1]
	1990	1	8	Neuseeland
	1991	3	11	Australien,[2] Indien, Österreich
	1992	14	25	EU (Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien,[3] UK), Frankreich, Korea, Niederlande, Singapur,[4] Taiwan
	1993	4	29	Brasilien, Israel, Kroatien, Ungarn
	1994	3	32	China, Thailand, Tschechien
	1995	1	33	Polen
	1996	3	36	Litauen,[5] Malaysia, Slowakei
	1997	1	37	Estland[5]
	1998	1	38	Simbabwe
	1999	0	38	—
	2000	1	39	Hongkong
	2001	1	40	Philippinen

Datenquelle: Informationen von nationalen Behörden, nationalen Ökolabel-Ausschüssen sowie dem GEN (2001), GENews.

1 In Schweden gibt es mehrere allgemeine Ökolabels: Nordischer Schwan/Nordischer Rat (1989); Bra Miljöval (Good Environmental Choice)/Naturskyddsföreningen (1992); Europäische Blume/EU (1992); TCO'92, TCO'95, TCO'99/TCO Development (1992).

2 Australien führte 1991 das Umweltzeichen „Environmental Choice" ein. Da es nicht sehr erfolgreich war, machte man im November 2000 einen neuen Versuch mit dem „Environmark Programme".

3 Spanien führte 1993 ein eigenes Ökolabel ein.

4 Das „Singapore Green Labeling System" wurde 1992 vom Umweltministerium initiiert. Seit Juni 1999 wird es vom „Singapore Environmental Council", einer Nicht-Regierungsorganisation, verwaltet.

5 Estland hat zwar ein eigenes Ökolabel eingeführt, aber noch nicht implementiert. In Litauen wurden zwar 17 Produktgruppen definiert, jedoch keine Produkte zertifiziert. In den baltischen Ländern ist geplant, den „Nordischen Schwan" und/oder die Europäische Blume zu übernehmen.

TABELLE A-4
Diffusion des FSC-Labels (1991 bis 2002)

	Jahr	Häufigkeit	Kumuliert	Länder
Politikinnovation	1991	1	1	Mexiko
Politikdiffusion	1992	1	2	USA
	1993	1	3	Costa Rica
	1994	0	3	—
	1995	1	4	Niederlande
	1996	7	11	Bolivien, Brasilien, Polen, Schweden, Sri Lanka, Südafrika, Simbabwe
	1997	6	17	Belize, Honduras, Italien, Malaysia, Schweiz, UK
	1998	8	25	Deutschland, Guatemala, Indonesien, Kanada, Neuseeland, Panama, Papua-Neu Guinea, Solomon-Inseln
	1999	1	26	Namibia
	2000	10	36	Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Kroatien, Japan, Österreich, Philippinen, Russland, Tschechien
	2001	15	51	Argentinien, Chile, Finnland, Indien, Irland, Kolumbien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Norwegen, Swasiland, Thailand, (Ukraine),[1] Ungarn, Uruguay
	2002 (Juni)	6	57	China, Ekuador, Nicaragua, Rumänien, Slowakei, Uganda

Datenquelle: FSC International <http://fscoax.org>; Certified Wood <http://certifiedwood.org>; eigene Berechnungen; Stand: Juli.2002.

1 In der Ukraine wurden 2000 und 2001 Waldflächen zertifiziert. Die beiden Zertifikate wurden 2001 bzw. 2002 aber wieder entzogen, da gravierende Verstöße gegen die Richtlinien von FSC International festgestellt wurden (WWF Faktenservice Wald- und Holzzertifizierung Nr. 7, August 2001).