

Waldkonvention - ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler waldpolitischer Vereinbarungen

Scholz, Imme

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scholz, I. (2004). *Waldkonvention - ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler waldpolitischer Vereinbarungen*. (DIE Discussion Paper, 2/2004). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-118212>

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.



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



d·i·e



Waldkonvention – ja oder nein?

Imme Scholz

Discussion Paper 2/2004

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Bonn 2004

Scholz, Imme : Waldkonvention – ja oder nein? : Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler walddpolitischer Vereinbarungen / Imme Scholz. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2004. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 2/2004)
ISBN 3-88985-275-0

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Dr. Imme Scholz, Soziologin, ist seit 1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE. Seit 2002 leitet sie die Abteilung Globale Umweltpolitik; Transformation und Stabilisierung.
E-Mail: imme.scholz@die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	7
1 Einleitung: Auftrag, Fragestellung und Aufbau der Arbeit	11
2 Ausmaß, Ursachen und Folgen von Prozessen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern	12
2.1 Ausmaß	12
2.2 Ursachen	12
2.3 Folgen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern	15
3 Stand der internationalen waldpolitischen Vereinbarungen	15
4 Ansätze zu forstpolitisch relevanten Reformen auf nationaler Ebene: die nationalen Waldprogramme	17
5 Die Rio-Konventionen – Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen und Überlegungen zu ihrer Wirksamkeit	20
6 Das Für und Wider eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments der Waldpolitik	23
7 Ergebnisse und Empfehlungen	28
Literaturverzeichnis	29
Anhang	31

Kästen

Kasten 1:	Der Nutzen der einzelnen Umweltkonventionen	24
Kasten 2:	Entgelte für Nutzungsverzichtserklärungen (ENV)	25
Kasten 3:	Mögliche Elemente einer Waldrahmenkonvention	27
Kasten 4:	Mögliche Ziele und Handlungsfelder einer Waldrahmenkonvention	27

Tabellen

Tabelle 1:	Veränderungen der Waldfläche 1980–2000 nach Regionen	12
Tabelle 2:	Bezüge zwischen den 16 Themen von IPF/IFF und den 7 Themen der C&I	33

Abkürzungsverzeichnis

AFLEG	Africa Forest Law Enforcement and Governance Process
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBD	Convention on Biodiversity
CCD	United Nations Convention to Combat Desertification
C&I	Criteria and indicators for sustainable forest management
CIFOR	Center for International Forestry Research
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CPF	Collaborative Partnership on Forests
ECOSOC	Economic and Social Council
ENV	Entgelte für Nutzungsverzichtserklärungen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCKW	Flourchlorkohlenwasserstoffe
FERN	Forests and the European Union Resource Network
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FSC	Forest Stewardship Council
GEF	Global Environmental Facility
IAF	International Arrangement on Forests
ICRAF	International Center for Research in Agroforestry
IFF	International Forum on Forests
IPF	International Panel on Forests
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTO	International Tropical Timber Organisation
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
IUFRO	International Union of Forest Research Organizations
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
NFP	Nationale Forstprogramme
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
RBI	Rechtlich bindendes Instrument

TFAP	Tropical Forest Action Plan
UNCCD	United Nations Convention on
UNDESA	UN Department for Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environment Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNFF	United Nations Forum on Forests
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat globale Umweltveränderungen
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wide Fund for Nature

Zusammenfassung

Im März 2004 hat das Referat 312 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das DIE gebeten, eine Stellungnahme zu den Vor- und Nachteilen einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Waldpolitik und möglichen Optionen vor dem Hintergrund der bestehenden Konventionen für den Klimaschutz, die Erhaltung der Biodiversität und die Desertifikationsbekämpfung zu erarbeiten. Die Dringlichkeit der Arbeit ergab sich, weil das *United Nations Forum on Forests* (UNFF) einen Fahrplan festgelegt hat, um bis 2005 über ein rechtlich verbindliches Rahmenwerk zum Schutz der Wälder zu entscheiden.

Wälder bedecken etwa 30 % der Erdoberfläche; über die Hälfte der weltweit vorhandenen Waldfläche wird durch tropische und subtropische Wälder gebildet. Wälder in der borealen Zone umfassen etwa ein Drittel der gesamten Waldfläche. Angesichts des hohen Anteils der tropischen und subtropischen Wälder verwundert es nicht, dass hier, v.a. in Afrika, auch die höchsten Entwaldungsraten zu verzeichnen sind. Der Anstieg der Entwaldungsdynamik und ein gewachsenes Bewusstsein für die Unwiederbringlichkeit dieser Ökosysteme und die damit einhergehenden ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten haben das Thema auf die politische Agenda gesetzt.

Bei der Analyse der Prozesse, die zur Degradierung und Zerstörung von Wäldern führen, wird zwischen direkten Ursachen im Sinne unmittelbar beobachtbarer Vorgänge und tiefer liegenden systemischen Ursachen und Rahmenbedingungen (*underlying causes*) unterschieden. Zu den wichtigsten direkten Ursachen gehört v.a. die Umwandlung von Waldflächen in Acker- und Weideland, gefolgt von Bergbau, dem Bau von Staudämmen und Straßen sowie die Übernutzung von Waldprodukten (Holz, Brennholz u.a.). Wälder werden außerdem durch Stürme und Brände, Überschwemmungen, Luftverschmutzung und Krankheiten zerstört. Zu den tiefer liegenden Ursachen werden neben Bevölkerungswachstum, Armut, kurzfristiger Profitorientierung, Außenverschuldung sowie Unruhen und Krieg auch Faktoren gezählt, die unter der Überschrift Politik- und Marktversagen zusammengefasst werden. Die tiefer liegenden Ursachen der Degradierung und der Zerstörung von Wäldern sind eng mit strukturellen ökonomischen und politischen Bedingungen verknüpft, die in der Regel außerhalb der Zuständigkeit von Umweltministerien oder Forstbehörden liegen. Diese Bedingungen sind teilweise national, teilweise international bestimmt und können daher von den Entwicklungsländern auch nur teilweise aus eigener Kraft verbessert werden. Deshalb leistet die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hier einen wichtigen Beitrag. Die Erfahrungen der Industrieländer zeigen, dass die Umkehrung der gegenwärtigen Entwaldungstrends letztlich vor allem durch eine Beschleunigung des Strukturwandels hin zu modernen, urbanen Gesellschaften befördert werden kann. Damit ist die internationale Waldagenda untrennbar mit dem entwicklungspolitischen Oberziel der Armutsbekämpfung – gegenwärtig in den *Millennium Development Goals* (MDGs) konkretisiert – verbunden.

Aber auch in Ländern ohne große mittelfristige Chancen auf einen Strukturwandel sind der Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wälder wichtig für die Armutsbekämpfung. Studien zeigen, dass der Wald und seine Ressourcen eine wichtige Einkommensquelle gerade für ländliche Arme darstellt. Etwa 20 % ihres jährlichen Gesamteinkommens stammen aus dem Wald, v.a. in Form von Wildfleisch und Brennholz. Außerdem bilden sie ein wichtiges Sicherheitsnetz für Zeiten, in denen andere Einkommensquellen knapper werden.

Teilbereiche der internationalen Waldpolitik sind auch Gegenstand der Konventionen für den Klimaschutz (UNFCCC), den Schutz der Biodiversität (CBD) und die Bekämpfung der Wüstenbildung (CCD). Konventionen sind ein wichtiges Instrument, mit dem die EZ fokussiert und auf eine tragfähige Legitimationsbasis gestellt werden kann. Das Rio-Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und des gemeinsamen Interesses ist innenpolitisch besser vermittelbar und wahrscheinlicher als eine Unterstützung aus altruistischen Motiven.

Gegenstand dieses Gutachtens war nicht, diese Schnittstellen genauer zu untersuchen, sondern den Nutzen dieser Konventionen gegenüber anderen Formen der internationalen Zusammenarbeit (z.B. der bilateralen EZ) abzuwägen.

Wichtigster Ansatz der bi- und multilateralen EZ im Forstbereich sind die Nationalen Forstprogramme (NFPs), mit denen ein integriertes, über Ressortgrenzen hinweg konzipiertes Vorgehen für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und den Waldschutz in den Entwicklungsländern erreicht werden soll. Die Analyse der NFPs hat gezeigt, dass in dieser integrierten Vorgehensweise, die auch die Voraussetzung für die Umsetzung der Konventionsziele bildet, die größten Engpässe liegen. Beim Abbau dieser Engpässe könnte eine Waldkonvention helfen, wie die Erfahrungen aus den anderen Konventionsprozessen gezeigt haben.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Konventionsprozessen kann der Nutzen einer Waldkonvention wie folgt zusammengefasst werden:

- das politische Gewicht des in der Konvention angesprochenen Problemfelds hat sich auf nationaler Ebene erhöht; dies wäre auch der wichtigste Effekt einer Waldkonvention, der in einer Reihe von Ländern wahrscheinlich auch erreicht werden kann, v.a. wenn die verwendeten Formulierungen analog zur Rio-Erklärung und zur CBD deutlich machen, dass die nationale Souveränität der Länder über ihre Wälder nicht in Frage gestellt wird;
- das auf dem Erdgipfel 1992 vereinbarte Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ erfordert von Industrie- wie Entwicklungsländern, nationale Probleme in den globalen Kontext zu stellen und dafür Sorge zu tragen, dass nationale Aktivitäten keine globalen oder regionalen Schäden verursachen; damit sind sowohl die nationalen als auch internationalen Verursachungsfaktoren von Entwaldung und Walddegradierung angesprochen;
- Konventionen befördern die Verrechtlichung umweltpolitischer Ziele in einer Reihe von Sektoren auf nationaler Ebene; eine Waldkonvention könnte diesen Prozess im walddpolitischen Bereich beschleunigen und über Maßnahmen des *capacity building* dazu beitragen, Vollzugsdefizite und Schwächen in der intersektoralen Koordination auf nationaler Ebene abzubauen;
- Konventionen zielen auf koordiniertes internationales Handeln ab; eine Waldkonvention könnte hier insofern einen zusätzlichen Nutzen erbringen, als sie die Themenbereiche befördern würde, die von den existierenden Konventionen nicht vorrangig abgedeckt werden (v.a. nachhaltige Waldbewirtschaftung);
- die politische Dynamik unmittelbar nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 ermöglichte es, zusätzliche Mittel für Maßnahmen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu mobilisieren; hier muss sichergestellt werden, dass Mittel für eine Waldkonvention nicht zu Lasten der Budgets der anderen drei Rio-Konventionen gingen.

Eine Waldkonvention hätte auch Kosten. Dazu gehören aufwändige, formalisierte Verhandlungsprozesse, die durch eine Tendenz zu einem konfrontativen Verhandlungsstil zusätzlich belastet werden, eine zeitliche Lücke zwischen der Vereinbarung von Zielen und der Umsetzung und politisch schwer vermittelbare, weil nur langfristig wirksame Prozesse. Die Erwartung an eine Waldkonvention wäre, schnell sichtbare Verringerungen der Entwaldungsrate zu erreichen; dies ist unrealistisch, weil es v.a. um strukturelle Trendveränderungen und veränderte Wachstumsstrategien geht und diese Veränderungen auch über ein völkerrechtlich verbindliches Instrument nicht kurzfristig zu erreichen sind.

Schließlich müssten für eine Waldkonvention zusätzliche Mittel mobilisiert werden, die für entsprechende Umsetzungsinvestitionen in Entwicklungs- und Transformationsländern zur Verfügung stünden. Ein wichtiger konzeptioneller Ansatzpunkt bildet hier der Vorschlag des WBGU, Entgelte für den Verzicht auf die Nutzung von nationalen Umweltgütern zu zahlen, deren Erhalt globalen Nutzen stiftet.

Trotz dieser Kosten des Verhandlungsprozesses muss bedacht werden, dass die Kosten der Nichtverhandlung langfristig wahrscheinlich höher wären. Die bisherigen Unterstützungsangebote der internationalen

Staatengemeinschaft, gegen die Entwaldung vorzugehen, sind in den meisten Entwicklungsländern nicht ausreichend gewesen, um den säkularen Entwaldungstrend der letzten Dekaden umzukehren. Verstärkte Verpflichtungen sind notwendig, um diejenigen Gruppen in den Entwicklungsländern zu stärken, die sich dafür einsetzen, dass das kurzfristige Wirtschaftswachstum in den Ländern des Südens nicht mehr auf Kosten der Wälder gesteigert wird. Das bedeutet, dass neben der Fortsetzung von Aktionen der Zeitpunkt gekommen ist, um verbindlichere Verhandlungen aufzunehmen als bisher im Rahmen des internationalen walddpolitischen Dialogs möglich war. Ein Weg zu einer solchen höheren Verbindlichkeit kann der Abschluss einer Waldkonvention sein, die den Rahmen für die verschiedenen regionalen Prozesse zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung bildet und alle geberunterstützten Maßnahmen bündelt. Der Vorschlag für eine Rahmenkonvention mit Regionalannexen erweist sich als der geeignetste, wenn man ihn mit den Alternativen vergleicht.

Mögliche Ziele und Handlungsfelder einer Waldrahmenkonvention:

- Schutz der Wälder und Minderung der Armut der waldbnutzenden Bevölkerungsgruppen durch Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung,
- Bekämpfung der Degradierung und Zerstörung von Wäldern, um die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen der Wälder für gegenwärtige und zukünftige Generationen zu erhalten,
- *capacity building* für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und die Umsetzung der nationalen Forstprogramme, einschließlich Förderung von Partizipation, Berücksichtigung traditionellen Wissens und Technologietransfer,
- Zusammenarbeit zur Verbesserung der Waldberichterstattung.

Zusätzliche finanzielle Mittel für die Umsetzung dieser Ziele sollten über die GEF zur Verfügung gestellt werden.

Mögliche Elemente einer Waldrahmenkonvention:

- Rahmenkonvention zur Benennung übergeordneter Ziele und Handlungsfelder (siehe oben)
- Regionalannexe zur Implementierung der Ziele auf regionaler Ebene

Regionale und interregionale Koordination von Maßnahmen in laufenden Programmen wie FLEGT und NFP

Ein Rahmenabkommen mit Regionalannexen hätte den Vorteil, dass es Entwicklung und Koordination von Politiken und Gesetzen im Sinne der selbst gesetzten Ziele (Rahmenabkommen) mit der flexiblen Zusammenarbeit bei der Umsetzung (Regionalannexe) kombinieren würde. Außerdem erlauben die Regionalannexe eine nach den regionalen und nationalen Bedingungen differenzierte Prioritätensetzung und Umsetzungsstrategie. Dies ist notwendig, weil die Hürden und Ansatzpunkte für walddpolitische Verbesserungen in Afrika, Lateinamerika und Asien sehr unterschiedlich sind.

Wichtig ist auch die genaue Abstimmung mit dem neuen internationalen Tropenholzabkommen, das gegenwärtig verhandelt wird und voraussichtlich auch Nadelhölzer umfassen soll. Das ITTA hat seine Handlungsfelder gegenüber seinem ursprünglich eng gefassten Auftrag, sich mit dem Handel von Tropenholz zu befassen, erheblich ausgeweitet: die Unterstützung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, die Bildung von Kriterien und Indikatoren und die Förderung von Pilotprojekten sind in den letzten Jahren stark in den Vordergrund gerückt. Der Abschluss einer Waldkonvention könnte das ITTA von diesen Funktionen entlasten und ihm ermöglichen, sich erneut stärker auf die Handelsaspekte (einschließlich der beim EU-Aktionsprogramm FLEGT genannten Aspekte) zu konzentrieren.

Im Lichte der vorangegangenen Überlegungen sollte sich das BMZ für eine Waldrahmenkonvention mit Regionalannexen einsetzen. Damit wäre die Bundesregierung als aktiver Unterstützer einer internationalen Initiative zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz aller Wälder sichtbar. Für einen erfolgreichen Verhandlungsprozess müssen mindestens folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- frühzeitige Bildung einer *like-minded*-Gruppe zumindest innerhalb der EU, idealerweise unter Einbeziehung von G77-Ländern, um Vorschläge auszuarbeiten und auf den Verhandlungsprozess nachhaltig Einfluss auszuüben;
- Sicherung von zusätzlichen Haushaltsmitteln für die Aufstockung geeigneter GEF *operational programs* (z. B. 3, 12 und 15) oder zur Finanzierung zusätzlicher *operational programs*.

Sollte es nicht möglich sein, diese Voraussetzungen zu erfüllen, müsste ein *piecemeal approach* gewählt werden, d.h. die Kombination verschiedener Instrumente auf der multilateralen, globalen, bilateralen und nationalen Ebene, um dem Problem der Entwaldung zu begegnen und die nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern. Eine Fortsetzung des internationalen walddpolitischen Dialogs, bspw. im Rahmen eines neuen UNFF-Mandats, wäre nicht mehr sinnvoll. Der *piecemeal approach* würde sich darauf konzentrieren, die walddrelevanten Maßnahmen der Rio-Konventionen im Sinne der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu stärken und mit den nationalen Waldprogrammen zu verknüpfen. Wichtig ist auch der Ausbau regionaler Ansätze für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wäldern (z.B. in Amazonien, im Kongobecken, im Mekongdelta). Gleichzeitig müssen andere Maßnahmen wie die Bekämpfung des Exports illegal eingeschlagenen Holzes (FLEGT, AFLEG) und die Zertifizierung unterstützt und vorangetrieben werden. Dadurch kann insgesamt die Rechtsstaatlichkeit und der Gesetzesvollzug im Forstbereich gestärkt werden.

1 Einleitung: Auftrag, Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Im März 2004 hat das Referat 312 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das DIE gebeten, eine Stellungnahme zu den Vor- und Nachteilen einer weiteren Verrechtlichung der internationalen Waldpolitik und möglichen Optionen vor dem Hintergrund der bestehenden Konventionen für den Klimaschutz, die Erhaltung der Biodiversität und die Desertifikationsbekämpfung zu erarbeiten. Die Dringlichkeit der Arbeit ergab sich, weil das *United Nations Forum on Forests* (UNFF) 2003 einen Fahrplan festgelegt hat, um bis 2005 über ein rechtlich verbindliches Rahmenwerk zum Schutz der Wälder zu entscheiden. So wurde eine Ad-hoc-Expertengruppe eingesetzt, um die Parameter für die verschiedenen rechtlichen Optionen zu erarbeiten, die für ein derartiges Instrument bestehen. Die Mitgliedsstaaten des UNFF wurden aufgefordert, sich bis Ende Januar 2004 gegenüber dieser Gruppe zu äußern. Im Mai 2005 müssen die zuständigen Minister entscheiden, wie weiter verfahren werden soll.

Seit November 2003 versuchen die drei beteiligten Ressorts – BMZ, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) – eine gemeinsame Position abzustimmen. Die unterschiedlichen Zielsetzungen und Vorschläge, die dabei geäußert wurden, spiegeln fast das gesamte breite Spektrum an Positionen wider, das in dieser Frage in der internationalen Staatengemeinschaft vertreten wird und einen Konsens erschwert. Die drei Positionen innerhalb der Bundesregierung sind:

- Abschluss einer Waldkonvention mit dem Ziel des Waldflächenerhalts (BMVEL),
- Unterzeichnung eines Waldprotokolls unter der Konvention für den Schutz der Biodiversität (BMU);
- Förderung eines integrierten Konzeptes der nachhaltigen Waldbewirtschaftung und des Tropenwaldschutzes unter Nutzung vorhandener völkerrechtlicher Instrumente; Skepsis gegenüber einer weiteren Konvention (BMZ).

Die Skepsis des BMZ nährt sich v.a. aus den Erfahrungen, die im Rahmen der drei Rio-Konventionen seit 1992 gemacht wurden und aus der Tatsache, dass mit den USA und Brasilien als Gegner eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments eine mächtige Vetokoalition vorhanden ist, der sich u.U. auch andere relevante Waldländer anschließen können.

Im Zentrum der Auseinandersetzung um ein völkerrechtlich verbindliches Instrument steht die Frage, inwiefern ein völkerrechtlich verbindliches Instrument einen entscheidenden Beitrag für den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern leisten kann. Aus dieser zentralen Fragestellung ergeben sich weitere Fragen:

- Sind Wälder ein globales öffentliches Gut oder unterstehen sie primär der nationalen Souveränität? Sind es die Ursachen der Walddegradierung und -zerstörung, die global abgestimmtes Handeln erforderlich machen und/oder ihre Folgen?
- Können völkerrechtliche Instrumente Anreize für nationale institutionelle Veränderungsprozesse bilden? Wodurch werden diese Anreize gesetzt?

Um diese Fragen beantworten zu können, wird erstens ein kurzer Überblick über die Ursachen und Folgen von Prozessen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern gegeben. Zweitens wird der Stand der internationalen waldpolitischen Vereinbarungen dargestellt, wie er sich aus den Übereinkünften des Erdgipfels von Rio de Janeiro 1992, dem waldpolitischen Dialog auf globaler, multilateraler und regionaler Ebene und verschiedenen Ansätzen zivilgesellschaftlicher Gruppen entwickelt hat. Drittens werden einige wichtige Ansätze zu forstpolitischen Reformen auf nationaler Ebene dargestellt. Bei deren Umsetzung spielt die Entwicklungszusammenarbeit in der Regel eine zentrale Rolle. Viertens werden die vorliegenden Vorschläge von BMVEL und BMU für ein RBI auf ihre Tragfähigkeit überprüft; dabei wird auch auf die bisherigen Wirkungen der Rio-Konventionen eingegangen. Fünftens wird ein Fazit gezogen und Empfehlungen für mögliche Positionierungen des BMZ unter verschiedenen Voraussetzungen ausgesprochen.

2 Ausmaß, Ursachen und Folgen von Prozessen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern

2.1 Ausmaß

Wälder bedecken etwa 30 % der Erdoberfläche; über die Hälfte der weltweit vorhandenen Waldfläche wird durch tropische und subtropische Wälder gebildet. Wälder in der borealen Zone umfassen etwa ein Drittel der gesamten Waldfläche. Angesichts des hohen Anteils der tropischen und subtropischen Wälder verwundert es nicht, dass hier, v.a. in Afrika, auch die höchsten Entwaldungsraten zu verzeichnen sind. Der Anstieg der Entwaldungsdynamik und ein gewachsenes Bewusstsein für die Unwiederbringlichkeit dieser Ökosysteme und die damit einhergehenden ökologischen, sozialen und ökonomischen Kosten haben das Thema auf die politische Agenda gesetzt.

Region	Waldfläche (in 1000 Hektar)	Jährliche Veränderung		
		(in 1000 Hektar)		(in Prozent)
	2000	1980–1990	1990–2000	1990–2000
Afrika	649.866	-2.828	-5.262	-0,78
Asien	547.793	-999 ^a	-364	-0,07
Ozeanien	197.623	-4 ^b	-365	-0,18
Europa	1.039.251	242 ^c	881	0,08
Nord- und Mittelamerika	549.304	-317 ^d	-570	-0,10
Südamerika	885.618	-6.047 ^e	-3.711	-0,41
Welt	3.869.455	-9.953	-9.391	-0,22

a Entwicklungsländer, inkl. Ozeanien
 b Industrieländer
 c inkl. ehem. Sowjetunion
 d ohne Mittelamerika
 e inkl. Mittelamerika und Karibik

Quelle: UNFF (2002) und IPF (1996); Daten aus den FAO-Waldberichten

2.2 Ursachen

Bei der Analyse der Prozesse, die zur Degradierung und Zerstörung von Wäldern führen, wird zwischen direkten Ursachen im Sinne unmittelbar beobachtbarer Vorgänge und tiefer liegenden systemischen Ursachen und Rahmenbedingungen (*underlying causes*) unterschieden. Zu den wichtigsten direkten Ursachen gehört v.a. die Umwandlung von Waldflächen in Acker- und Weideland, gefolgt von Bergbau, dem Bau von Staudämmen und Straßen sowie die Übernutzung von Waldprodukten (Holz, Brennholz u.a.). Wälder werden außerdem durch Stürme und Brände, Überschwemmungen, Luftverschmutzung und Krankheiten zerstört. Zu den tiefer liegenden Ursachen werden neben Bevölkerungswachstum, Armut, kurzfristiger Profitorientierung, Außenverschuldung sowie Unruhen und Krieg auch Faktoren gezählt, die unter der Überschrift Politik- und Marktversagen zusammengefasst werden (IPF 1996). Im Folgenden werden diese Ursachenbündel genauer dargestellt und miteinander in Bezug gesetzt.

Direkte und tiefer liegende Ursachen hängen eng miteinander zusammen und sind auch miteinander ver-schränkt, und deshalb besteht eine Vielfalt unterschiedlicher Wirkungsketten. Die vielen Unterschiede, die zwischen Entwaldungsprozessen je nach Land und Epoche festgestellt werden können, erhöhen die

Komplexität der Ursache-Wirkungsbeziehungen enorm. Dadurch und durch die in vielen Ländern nach wie vor unzureichende Datenlage entsteht viel Raum für Kontroversen, die sich sowohl auf den Befund als auch auf die Maßnahmen zur Bekämpfung von Entwaldung bzw. die unbeabsichtigten Wirkungen anderer politischer Eingriffe erstrecken.

Die Wirkungen von zwei Triebkräften – das Bevölkerungs- und das Wirtschaftswachstum – zeigen besonders deutlich die Komplexität dieser Zusammenhänge auf. Bevölkerungswachstum und steigende Pro-Kopf-Einkommen führen in der Regel zu steigender Nachfrage nach Nahrungsmitteln und damit zu einer Erhöhung der Agrarproduktion. In Ländern mit großen Reserven an Ackerland und geringer Bevölkerungsdichte führt dies in einer ersten Phase zu einem extensiven Wachstum und erhöht damit die Entwaldung. So ist die Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion in Afrika seit den 1960er Jahren zur Hälfte auf die Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzfläche zurückzuführen. Steigendes Wirtschaftswachstum verbessert hingegen die Chancen, um in die Intensivierung der Landwirtschaft zu investieren.¹

In einer zweiten Phase kann es zu einer Erhöhung der Waldfläche kommen, und zwar wenn der mit der Industrialisierung verbundene Strukturwandel (zunehmende Urbanisierung, abnehmender Bevölkerungsdruck, steigende Löhne, Produktivitätssteigerung der Agrarproduktion) zu einem Anstieg urbaner Arbeitsplätze führt und die Landwirtschaft kapitalintensiver wird. Historische vergleichende Analysen von Industrie- und Entwicklungsländern, in denen die Entwaldung von der Stabilisierung oder gar erneuten Zunahme der Waldfläche abgelöst wurde, zeigen, dass dieser Prozess unterschiedliche Ursachen und Verläufe hatte und sich in sehr langen Zeiträumen abgespielt hat.² In Europa und Nordamerika hat der Strukturwandel seit dem 19. Jahrhundert die Landwirtschaft auf marginalen Böden unrentabel gemacht und die Wiederaufforstung befördert. Außerdem hatte der Holzmangel, der in Europa bereits im 18. Jahrhundert spürbar wurde und ein ernsthaftes ökonomisches Problem darstellte, die Regierungen zur Subventionierung der Aufforstung veranlasst. In den USA dauerte der Übergangsprozess etwa 130 Jahre, von 1840 bis 1970. Seit 1960 werden Übergangsprozesse verzeichnet, die durch andere Antriebskräfte verursacht werden: einerseits die Aufforstung arider Gebiete (Israel, Mali, Südafrika) und andererseits die Aufforstung durch Kleinbauern und öffentliche Träger in dicht besiedelten Gebieten für den Boden- und Gewässerschutz, und zwar in Ländern ohne einen Strukturwandel in Richtung auf Industrialisierung und Urbanisierung (z. B. Burundi). In China wurde aufgrund der verheerenden Folgen der Entwaldung (Erosion, Überschwemmungen) mit der Aufforstung begonnen und ein Einschlagsverbot in Naturwäldern verhängt.

Die Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik wirkt sich in tropischen Ländern unterschiedlich aus. In Ländern mit mittleren Einkommen sind die Entwaldungsraten am höchsten, während sie sowohl in armen als auch reicheren tropischen Ländern geringer sind: *„Increases in economic activity in economically stagnant places stimulates deforestation because people now have the capital to exploit timber resources. Further increases in the volume of economic activity change its composition, leading to industrialization and urbanization, which in turn may account for the reduced human pressures on forests”* (Rudel 1998, 547).

Diese Analyse der Wirkungen des Wachstums der Bevölkerung und der Einkommen gibt auch Hinweise darauf, dass Armut allein nicht als Antriebskraft für die Entwaldung oder Degradierung betrachtet werden kann. *„The way in which people manage (forest) resources will have much to do with their access and property rights, as well as the distribution of the benefits of resource utilization, all of which constitute other dimensions of poverty. Poverty in this context is perhaps best viewed as a shortage of options that may force people into managing natural resources, including forests, in less than optimal ways, often to*

1 Umgekehrt führt Bevölkerungswachstum in Ländern mit hoher Bevölkerungsdichte und knappen Bodenreserven eher zu Ertragssteigerungen. Vgl. Angelsen / Kaimowitz (2001).

2 Vgl. Rudel (1998) für eine eher makroökonomische Argumentation und Mather (2001) für eine Darstellung der gegenwärtigen Trends in den Industrieländern.

provide for short-term needs rather than more long-term and sustainable options“ (IPF 1996, 19 f). Hinzu kommt, dass arme Bevölkerungsgruppen in entlegenen Waldgebieten in der Regel nicht auf öffentliche Dienstleistungen zurückgreifen können, sondern auf Unterstützung durch lokale Machthaber, wie z.B. Holzunternehmen, angewiesen sind. Ein weiterer, armutsbedingter Faktor der Entwaldung ist, dass große Teile der ländlichen Bevölkerung v.a. Afrikas nicht an das Elektrizitätsnetz angeschlossen sind und auf Brennholz für das Kochen und Heizen angewiesen sind.

Der Wald und seine Ressourcen stellen also, wie Studien zeigen, eine wichtige Einkommensquelle gerade für ländliche Arme dar (vgl. Vedeld / Angelsen / Sjaastad / Kobugabe Berg 2004). Etwa 20 Prozent ihres jährlichen Gesamteinkommens stammen aus dem Wald, v.a. in Form von Wildfleisch und Brennholz. Außerdem bilden sie ein wichtiges Sicherheitsnetz für Zeiten, in denen andere Einkommensquellen knapper werden.

Unter Politikversagen werden verschiedene negative Wirkungen zusammengefasst, die falsch konzipierten Politiken, Defiziten im Vollzug von Umwelt- und anderen Gesetzen und fehlerbehafteten Planungsprozessen zugeschrieben werden können. Hierzu gehören bspw. die ökologischen Schäden, die große Infrastrukturvorhaben zwar notwendigerweise begleiten, jedoch potenziert werden, wenn keinerlei flankierende Maßnahmen geplant und umgesetzt werden. Schwächen in der öffentlichen Verwaltung wie unzureichend ausgebildetes Personal und mangelnde Praxis in der Ressortabstimmung verstärken die unbeabsichtigten negativen Effekte öffentlicher Eingriffe. Schwache Umweltbehörden und rechtsstaatliche Strukturen erschweren außerdem den Vollzug von Umweltgesetzen oder anderen Regelwerken, die das Handeln wirtschaftlicher Akteure umweltverträglich machen sollen. So können sich große Konzerne beim Holzeinschlag in Konzessionen oder auf Privatland über gesetzliche Auflagen hinwegsetzen.

Marktversagen liegt in vielfacher Hinsicht vor: Für die ökologischen Dienstleistungen der Wälder gibt es in der Regel keine Märkte, und ihre handelbaren Güter (Holz, Brennholz, andere Nischholzprodukte) erzielen oft nur sehr niedrige Preise. Hinzu kommen politisch gesetzte ökonomische Anreize wie Subventionen für die Land- und Viehwirtschaft und niedrige Gebühren für die Bewirtschaftung von Konzessionen, die eine nachhaltige Waldbewirtschaftung ökonomisch unattraktiv machen.

Inwiefern es eine direkte kausale Beziehung zwischen der Außenverschuldung und Strukturanpassungsprogrammen sowie der Entwaldung gibt, ist umstritten.³ Diesen Zusammenhang zu untersuchen und zu dokumentieren, gehört zu den Verpflichtungen, die sich die Staatengemeinschaft im Rahmen des internationalen walddpolitischen Dialogs auferlegt hat. Dieser Pflicht nachzukommen, hat sich als schwierig erwiesen.⁴ Einigkeit besteht darin, dass unter dem Druck des Schuldendienstes eine Tendenz dazu besteht, jene Wirtschaftszweige durch öffentliche Maßnahmen zu stärken, die kurzfristige Einnahmensteigerungen versprechen (z.B. Agrarexportgüter), und dass mittel- und langfristige relevante Umweltbelange demgegenüber zurückgestellt werden. Auflagen von Strukturanpassungsprogrammen zur Abschaffung von Subventionen, z.B. für Düngemittel und Pestizide, können extensive landwirtschaftliche Produktionssysteme wieder attraktiver machen und damit den Druck auf Waldflächen erhöhen. Politikversagen kann also verschärft werden.

Verschärft hat sich in den letzten Jahren die Waldzerstörung durch Kriege und Flüchtlingsströme, v.a. durch den Krieg im Kongo und den Bürgerkrieg in Westafrika. Der UN-Sicherheitsrat hat den liberianischen Staatspräsidenten Charles Taylor bezichtigt, Einkünfte aus illegalem Holzeinschlag für den ebenfalls illegalen Import von Waffen sowie die Unterstützung der Rebellenorganisation RUF in Sierra Leone zu verwenden. Im Kongo tragen Tropenholzausfuhren ebenfalls zur Finanzierung des Bürgerkriegs bei (Verbelen 2002).

3 Vgl. die Länderfallstudien im Auftrag des WWF, zusammengestellt von Reed (1996), die einen direkten Zusammenhang in diesem Sinne i.d.R. nicht bestätigen konnten.

4 Vgl. dazu die Aktionsvorschläge von IPF Nr. 67 (g) und IFF Nr. 64 (j), aufgeführt in UNFF (2002, 4-7).

Neben diesen politisch und ökonomisch bedingten Ursachenbündeln der Entwaldung hat in den letzten Jahren ein weiterer Faktor an Bedeutung gewonnen. Die Zunahme und das riesige Ausmaß der Waldbrände seit Ende der 1990er Jahre (z.B. in Indonesien, den USA, Australien, Südeuropa und Brasilien) haben Vermutungen wach werden lassen, dass hier evtl. schon Folgen des Klimawandels sichtbar werden, der die Feuerrisiken bestimmter Landnutzungssysteme zuspitzt. Die starken Stürme in Europa 1999 haben diese Vermutungen verstärkt (FAO 2001).

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die tiefer liegenden Ursachen der Degradierung und der Zerstörung von Wäldern eng mit strukturellen ökonomischen und politischen Bedingungen verknüpft sind. Diese Bedingungen sind teilweise national, teilweise international bestimmt und können daher von den Entwicklungsländern nur teilweise aus eigener Kraft verbessert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit leistet hier einen wichtigen Beitrag (vgl. Kapitel 4).

2.3 Folgen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern

Während die Ursachen der Entwaldung im Einzelnen durch komplexe soziale, ökonomische und politische Prozesse bedingt sind, sind die Folgen relativ einfach darstellbar. Die Schwächung oder gar der Ausfall der ökologischen Dienstleistungen der Wälder äußert sich zum einen lokal durch Zunahme von Erosion, Überschwemmungen, Veränderungen des Mikroklimas und der Niederschläge, und global durch ansteigende CO₂-Emissionen und den dadurch bedingten Klimawandel. Neben den ökonomischen Gewinnen, die die Entwaldungs- und Degradierungsprozesse für einzelne Akteursgruppen (v.a. holzeinschlagende Unternehmen, Holzhändler, Viehzüchter, Sojafarmer) mit sich bringen, stehen die Kosten, die durch die ökologischen Schäden der lokalen Bevölkerung (v.a. Armen und Indigenen), der öffentlichen Hand und zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. Ebenso verhält es sich mit den Kosten, die der Verlust an Biodiversität mit sich bringt.

3 Stand der internationalen waldpolitischen Vereinbarungen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Situation – Anstieg der Entwaldungsdynamik, Analyse der Ursachen, die von Entwicklungsländern nicht im Alleingang und aus eigener Kraft behoben werden können – hat die internationale Staatengemeinschaft eine Reihe von Anstrengungen unternommen, um den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wälder voranzubringen. Schon vor dem Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro kamen unter dem Druck der internationalen Umweltbewegung und der öffentlichen Meinung mehrere Vorschläge für eine Art Waldkonvention auf (Humphreys 1996). Es gelang jedoch nicht, darüber Einigkeit zu erzielen, im Gegenteil: In Rio gehörten die Wälder zu den umstrittensten Themen, an dem sich der Graben zwischen Industrie- und Entwicklungsländern besonders tief auftat. So kam es nur zu einer völkerrechtlich unverbindlichen Erklärung über Prinzipien für einen globalen Konsens über die Bewirtschaftung, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern. In der Agenda 21 wurden im Kapitel 11 Vorschläge zur Bekämpfung der Entwaldung gemacht.

Seither konnten aber erhebliche Fortschritte gemacht werden. Im Rahmen der Kommission für nachhaltige Entwicklung und später des ECOSOC der Vereinten Nationen wurden Foren für den internationalen waldpolitischen Dialog geschaffen, um diese Diskrepanzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu reduzieren und die Grundlage für einen Konsens zu verbreitern. Im Rahmen dieser Foren (*Intergovernmental Panel on Forests* von 1995 bis 1997 und *Intergovernmental Forum on Forests* von 1997 bis 2000) wurden insgesamt 270 Handlungsvorschläge für die Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zusammengestellt. Diese Vorschläge sind nicht rechtsverbindlich; die Staaten, die an diesem Dialog teilgenommen haben, haben nur politische Verantwortung dafür übernommen, diese Vorschläge umzusetzen. 2000 wurde ein sogenanntes *International Arrangement on Forests* (IAF) eingerichtet, mit dem Ziel „die Bewirtschaftung, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zu fördern und die langfristige politische Verpflichtung für dieses Ziel zu stärken“. Das IAF besteht aus dem

United Nations Forum on Forests (UNFF) zur Fortführung des internationalen waldpolitischen Dialogs in der Nachfolge des IFF und der *Collaborative Partnership on Forests* (CPF), einer Partnerschaft zwischen den 14 multilateralen Organisationen, die im Waldbereich aktiv sind.⁵ Das IAF soll den Prozess der Umsetzung der IPF/IFF-Aktionsvorschläge begleiten und stärken. Nach erheblichen Auseinandersetzungen wurde auch diesem Forum aufgetragen, Vorschläge für ein völkerrechtlich verbindliches Vertragswerk zu erarbeiten, mit denen dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der Wälder mehr Gewicht verliehen werden könnte.

Parallel zu diesem Prozess wurden im Rahmen der drei Rio-Konventionen ebenfalls walddrelevante Fragen bearbeitet. Das Kyoto-Protokoll, mit dem erste Schritte zur Umsetzung der Klimarahmenkonvention gemacht werden sollen, sieht keine Instrumente vor, um den Schutz der Kohlenstoffsenken in Naturwäldern zu stimulieren.⁶ Die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung befasst sich mit Wäldern in Trockengebieten. Am stärksten hat sich erwartungsgemäß die Biodiversitätskonvention mit Wäldern befasst: Schätzungen zufolge enthalten die Waldökosysteme von sieben Ländern (Australien, Brasilien, Kolumbien, Indonesien, Madagaskar, Mexiko und DR Kongo) etwa 40 % der Säugetierarten, 79 % aller Menschenaffenarten, 60 % aller Vogelarten und 50 % aller Pflanzenarten der Erde. Entsprechend der Bedeutung der Wälder für den Artenschutz – der von vielen Akteuren, die an der Biodiversitätskonvention beteiligt sind, immer noch als vorrangiges Ziel verstanden wird – war die Verabschiedung eines Waldarbeitsprogramms eine der Prioritäten der Konvention.

Vergleicht man das Waldarbeitsprogramm der Biodiversitätskonvention mit den Handlungsvorschlägen von IPF/IFF (AFFA/PROFOR 2003), so zeigt sich, dass es einen großen Bereich der Übereinstimmung zwischen diesen Dokumenten gibt. Insgesamt sind die IPF/IFF-Handlungsvorschläge breiter angelegt und detaillierter ausgeführt als das Waldarbeitsprogramm der CBD. Die Lücken bei der CBD bestehen bei einer Reihe von Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen integrierten Waldbewirtschaftung, der Mobilisierung von privaten und öffentlichen Mitteln zu ihrer Finanzierung, der Partizipation lokaler Gemeinschaften, Indigener und Waldbesitzer und der Forschung. Maßnahmen in walddarmen Ländern sieht das Waldarbeitsprogramm der CBD nicht vor.⁷

Vergleicht man die internationale waldpolitische Debatte um den Erdgipfel von Rio de Janeiro mit dem Stand zwölf Jahre später, so zeigen sich erhebliche Fortschritte in einigen wichtigen Bereichen:

- Nutzen der Walderhaltung: 1992 war die Position der Entwicklungsländer noch stark durch den Eindruck bestimmt, beim Abschluss einer internationalen Vereinbarung zu Wäldern hätten sie mehr zu verlieren als zu gewinnen. Diese Perspektive ergab sich aus einer sehr restriktiven Bewertung des ökonomischen Nutzens der Walderhaltung. Mittlerweile haben auch in Entwicklungsländern die gesellschaftlichen Kräfte, die auf den lokalen und globalen ökologischen Nutzen und seine enge Verschränkung mit lokalen sozialen und ökonomischen Nutzenfunktionen verweisen, an Überzeugungskraft gewonnen. Walderhaltung als Voraussetzung für nachhaltige Bewirtschaftung wird damit zunehmend als ein reales gemeinsames Ziel, von dem alle profitieren können, gesehen.
- Walderhaltung als internationales Unterpfand: Anfang der 1990er Jahre waren die Stimmen unter den Entwicklungsländern noch sehr stark, die einen engen Zusammenhang zwischen Waldzerstörung und Außenverschuldung herstellten und ein erhebliches Entgegenkommen der Industrieländer bei der Entschuldung zur Voraussetzung für Zugeständnisse ihrerseits machten. Die Erhaltung der Wälder wurde damit zum Unterpfand für Verhandlungen, die mit Waldfragen nur noch wenig zu tun hatten. Diese Sichtweise ist mittlerweile abgelöst worden durch eine differenziertere Betrachtung, die den Druck, der durch den Schuldendienst besteht, zwar sieht, aber Handlungsspielräume für nationale Politik und die daraus resultierende Verantwortung nationaler Akteure anerkennt.

5 Dazu gehören die FAO, die den Vorsitz hat, die Sekretariate von CBD, UNFCCC und UNCCD, CIFOR, IUFRO, UNDESA, GEF, ITTO, UNDP, UNEP, Weltbank, IUCN und ICRAF.

6 Im Forstsektor können Mittel aus dem *Clean Development Mechanism* nur für Aufforstungsprojekte verwendet werden.

7 In Anhang 1 werden alle Aktionsvorschläge von IPF/IFF, die sich im Waldarbeitsprogramm der CBD nicht widerspiegeln, aufgelistet.

- Mit diesen beiden Veränderungen – Identifikation eines gemeinsamen globalen Interesses und Anerkennung der eigenen Verantwortung für Entwaldung und Degradierung von Wäldern – sind die Voraussetzungen für integrative (anstelle konfrontativer) Verhandlungsstrategien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern enorm verbessert worden.

Ausschlaggebend für diese Fortschritte war wahrscheinlich, dass das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung als Verständigungsgrundlage aufgegriffen und – im Sinne der Nachhaltigkeitsdefinition der Brundtland-Kommission und des Nachhaltigkeitsdreiecks von Rio de Janeiro – erweitert wurde. Damit bedeutet nachhaltige Waldbewirtschaftung heute nicht mehr, dass nur die kontinuierliche Produktion von Holz gesichert werden muss, sondern dass die Waldökosysteme als Ganzes betrachtet werden, die ein breites Spektrum an Umweltdienstleistungen bereitstellen und außerdem soziale, kulturell-religiöse und ökonomische Funktionen haben. Hinzu kommt, dass laut IPF nachhaltige Waldbewirtschaftung als Ergebnis eines nationalen Waldprogramms erreicht werden soll, das forstpolitische Ziele festlegt und mit dem die walddpolitische Kohärenz der Maßnahmen der anderen Ressorts gesichert werden soll.

Differenzen bestehen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern jedoch nach wie vor:

- Abtretung von Teilen des nationalen Verfügungsrechts über die Wälder: Trotz des global gemeinsamen Interesses an dem ökologischen, sozialen und ökonomischen Nutzen, der durch nachhaltige Waldbewirtschaftung erzielt werden kann, beharren viele Entwicklungsländer auf der vollen nationalen Souveränität über den Umgang mit den natürlichen Ressourcen auf ihrem Territorium. Dies steht im Einklang mit dem zweiten Prinzip der Rio-Erklärung, das dieses nationale Verfügungsrecht ausdrücklich anerkennt, es jedoch gleichzeitig mit der Pflicht verbindet, grenzüberschreitende Umweltschäden durch Aktivitäten auf nationalem Territorium zu verhindern. Strittig ist, ob dafür ein rechtlich verbindliches internationales Instrument erforderlich ist. Einigen konnte sich die Staatengemeinschaft bisher nur auf die Aktionsvorschläge von IPF/IFF, an denen sich die nationalen Forstpolitiken orientieren sollen.
- Forderung nach einem völkerrechtlich verbindlichen Instrument: Diese Forderung wird nach wie vor v.a. von Industrieländern aufrechterhalten. Aber auch vereinzelte Entwicklungsländer schließen sich dieser Forderung mittlerweile an, so z.B. Indien, Malaysia, Papua Neuguinea, die Philippinen, die Salomonen, Tunesien und Costa Rica. Gleichzeitig sind die USA aus dem Industrieländer-Konsens ausgeschert, da sie ähnlich wie eine Reihe von Entwicklungsländern im Waldbereich den Schutz des Prinzips der nationalen Souveränität höher bewerten als die Vorteile, die aus einer verbesserten internationalen Kooperation gezogen werden können.
- Finanzierung: Entwicklungsländer stellen die Forderung nach zusätzlichen finanziellen Mitteln als Voraussetzung für ein völkerrechtlich verbindliches Instrument im Waldbereich. Untersuchungen der Weltbank haben gezeigt, dass EZ-Mittel fundamental für Fortschritte bei nachhaltiger Waldnutzung und dem Schutz der Biodiversität sind, vorausgesetzt, die Entwicklungsländer führen die erforderlichen institutionellen und technischen Reformen durch (vgl. Lele 2002, S. 3). Gleichzeitig besteht bei den Industrieländern gegenwärtig keine große Bereitschaft, zusätzliche Mittel für den internationalen Waldschutz bereitzustellen.

Angesichts des wichtigsten Fortschritts – dem Konsens über die Notwendigkeit und die Richtung nationaler Reformen in der Forstpolitik und anderen Politikfeldern mit erheblichen Auswirkungen auf den Waldbestand – rücken die nationalen forstpolitisch relevanten Prozesse in den Vordergrund.

4 Ansätze zu forstpolitisch relevanten Reformen auf nationaler Ebene: die nationalen Waldprogramme

Ende der 1980er Jahre war mit dem *Tropical Forest Action Plan* (TFAP) der erste Versuch gemacht worden, Maßnahmen gegen die Zerstörung der tropischen Wälder zu ergreifen. Trotz zunächst ermutigender Signale (Kooperation zwischen WWF, FAO, WRI und nationalen Regierungen; breite Beteiligung seitens

der Tropenwaldländer) scheiterte der TFAP jedoch. Gründe waren v.a. die Beschränkung auf forstpolitische Maßnahmen im engeren Sinne, d.h. die Vernachlässigung außerforstlicher Ursachenbereiche, und eine starke Betonung der Förderung der Waldnutzung und Holzverarbeitung, ohne gleichzeitig zu gewährleisten, dass nicht nachhaltige Praktiken eingestellt wurden. So konnte dem TFAP nachgewiesen werden, dass er in einigen Ländern – wenn auch unbeabsichtigt – die Entwaldung sogar vorangetrieben hatte (Humphreys 1996). Im Zuge der Kritik am TFAP wurden die forstpolitischen Ansätze der EZ stark verändert. Die Weltbank stellte die Förderung kommerzieller Aktivitäten in Tropenwäldern ein und unterzog auch andere Entwicklungsvorhaben einer stärkeren Prüfung auf ihre walddrelevanten Auswirkungen.

Der Ansatz des nationalen Waldprogramms, der im Rahmen des IPF entwickelt wurde, bildet eine wichtige Neuerung in der Forstpolitik, weil er darauf setzt, einen umfassenden politischen Rahmen für nationale Ansätze zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu bilden. Ziel ist „*the conservation, management and sustainable development of a country's forests so as to cope with the local, national, regional and global needs and demands of the present and future generations*“ (BMZ 2004a, 2). Nationale Waldprogramme beziehen alle relevanten Akteure auf allen Verwaltungsebenen mit ein; sie befassen sich mit Forstpolitik im engeren Sinne und mit ihren Verknüpfungen mit anderen makro-politischen und makro-ökonomischen bzw. sektoralen Prozessen und sie sind nicht als traditionelles staatliches Planungsinstrument konzipiert, sondern als partizipativer Dialogprozess, in dem Ziele und Ergebnisse definiert und gemeinsam umgesetzt werden. Damit ordnet sich das Instrument des nationalen Waldprogramms in das Set neuer, weicher Governance-Instrumente ein, die der abnehmenden Steuerungsgewalt zentraler staatlicher Institutionen Rechnung tragen und stattdessen auf kooperative Prozesse der verschiedenen politischen, ökonomischen und sozialen Akteursgruppen setzen.

Zu den Prinzipien nationaler Waldprogramme gehören daher die Betonung der nationalen Souveränität und *ownership* sowie der Einbindung in die Umsetzung internationaler Vereinbarungen, die Stärkung subnationaler Kräfte durch Dezentralisierung, die Anerkennung traditioneller Rechte lokaler Gemeinschaften und Indigener und das Ziel der Kohärenz zwischen forst-, umwelt- und anderen politischen Zielen. Ergebnis solcher Programme ist damit ein ganzheitlicher und übersektoraler Ansatz der Waldnutzung und -erhaltung.

Dieser Ansatz ermöglicht auch, staatliche Forstpolitik mit der neuen forstpolitischen Dynamik zu verknüpfen, die durch eine Reihe von Initiativen von NROs und Teilen des Privatsektors in den 1990er Jahren entstanden ist. Dazu gehören die freiwillige Zertifizierung der Waldbewirtschaftung nach ökologischen, sozialen, ökonomischen und rechtlichen Kriterien, wie sie vom *Forest Stewardship Council* (FSC) propagiert wird; die vielfältigen Prozesse zur Entwicklung von national und regional angepassten Kriterien und Indikatoren für die nachhaltige Waldbewirtschaftung, an denen mittlerweile 140 Länder beteiligt sind, und die Kampagnen zur Bekämpfung des Exports von illegal eingeschlagenem Holz, die von den NROs begonnen wurde und an der sich die EU im Rahmen von FLEGT mit spezifischen Maßnahmen beteiligen will (European Commission 2004). Diese Initiativen setzen auf eine starke Beteiligung des Privatsektors und haben dazu beigetragen, das Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu verbreiten.

Wie können nationale forstpolitische Reformprozesse der letzten Jahre bewertet werden? Welche Rolle haben dabei die Handlungsvorschläge von IPF/IFF gespielt? Im Auftrag des BMZ hat die GTZ eine Reihe von Länderfallstudien unter dieser Fragestellung durchgeführt und die *lessons learnt* dokumentiert.⁸ Zu den wesentlichen Ergebnissen gehört:

- In allen Ländern orientieren sich die Anstrengungen für Forstsektorreformen an Elementen der nationalen Waldprogramme. Es wird aber nur in Ausnahmefällen explizit auf die Handlungsvorschläge von IPF/IFF verwiesen; Letztere sind den Akteuren auf nationaler Ebene kaum bekannt. Dennoch

8 Vgl. BMZ (2004b). Die Länder sind Brasilien, Bulgarien, Chile, China, Ecuador, Honduras, Indonesien, Kambodscha, Kamerun, Malaysia, Paraguay, Tansania, Tunesien, Uganda und Vietnam; außerdem wurden die ASEAN-Region, das Amazonas- und das Kongobecken untersucht.

prägen die Prinzipien und Leitideen der nationalen Waldprogramme diese Sektorreformen, gehören also mittlerweile zum *common sense* der Reformträger im Forstbereich.

- Alle Reformstrategien enthalten Bekenntnisse zum Ziel der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, entsprechende Politiken und Programme liegen in der Regel ebenfalls vor. Die entscheidende Schwäche liegt in der Umsetzung dieser Neuerungen. So dominieren nach wie vor nicht nachhaltige Bewirtschaftungspraktiken in allen untersuchten Ländern, und zwar weil diese zumindest kurzfristig profitabler sind als bspw. die Einführung von Techniken des *reduced impact logging* und weil den Behörden die Kapazitäten für Monitoring und Gesetzesvollzug fehlen.
- Bezüge zu den drei Rio-Konventionen werden zwar genannt, bleiben jedoch in der Regel vage, so dass konkrete Synergien nur in Ausnahmefällen entstehen. Auch die Abstimmung mit anderen Sektoren, z.B. der Agrarpolitik, wird nur selten erwähnt. Hier spiegeln sich die noch schwachen Mechanismen der inter- und intraministeriellen Koordination in den Ländern wider. Sind diese Mechanismen insgesamt unzureichend, kann ein Sektor alleine diese Defizite nicht überwinden.
- Entscheidende Faktoren für erfolgreiche Sektorreformprozesse waren der politische Wille der Regierung, die Formulierung klarer Ziele und Strategien und die langfristige (> 10 Jahre) Unterstützung durch die Gebergemeinschaft. Diese drei Faktoren geben Hinweise darauf, worauf sich reformwillige Akteure und ihre externen Unterstützer konzentrieren sollten, wenn die Erfolgchancen eines Reformprojekts verbessert werden sollen. Das Reformprogramm muss nicht möglichst umfassend sein und alle Prinzipien und Handlungsfelder abdecken, sondern so konzipiert sein, dass es politische Unterstützung auf der höchsten Ebene mobilisieren und sichern kann. Es muss zwar Forstpolitik in ihren vielfältigen Verknüpfungen mit sozialen, ökonomischen und politischen Interessengruppen sowie ökologischen Potenzialen und Risiken diskutieren, diese Komplexität aber nicht auch eins zu eins in Zielen und Maßnahmen abbilden. Eine Beschränkung auf klar strukturierte, fokussierte und erreichbare Ziele (mit der Perspektive folgender Evaluierungen und Erweiterungen) erhöht die Chancen auf Umsetzung. Schließlich hat sich gezeigt, dass die langfristige Unterstützung durch die EZ fundamental war, um die kritische Masse für den Reformprozess aufzubauen und den institutionellen Wandel auf der Ebene von Leitbildern, Strategien, Verfahren und Instrumenten im Sinne der IPF/IFF-Vorschläge abzusichern. Fachliche Beratung und die Bereitstellung von Finanzierung leisteten wichtige Beiträge, um reformbereite Regierungen bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Programme zu unterstützen.

Aus dieser kurzen Analyse ergibt sich, dass der internationale walddpolitische Dialogprozess fruchtbar gewesen ist, weil er die strategische Richtung von Reformprogrammen im Forstsektor beeinflusst hat. Am stärksten war die Bereitschaft zum Lernen von diesem internationalen Prozess in Ländern, die sich an ihm zumindest phasenweise aktiv beteiligt hatten, z.B. als Pilotländer für die Umsetzung von Handlungsvorschlägen. Es ist ebenfalls deutlich geworden, dass die Initiative zu derartigen Reformprozessen nicht unmittelbar durch den IPF/IFF-Prozess ausgelöst wurde und dass dessen Handlungsvorschläge vor allem indirekt, als Hintergrundfolie oder Orientierung für die Beratungsleistungen der EZ, wirksam waren.

Für den Erfolg der Reformprogramme war die internationale Ebene wichtig, und zwar in Form der Unterstützung durch die EZ, aber nicht ausschlaggebend. Entscheidend waren vielmehr der nationale Prozess der forstpolitischen Willensbildung einerseits und Reformprozesse in anderen, übergeordneten oder für den Forstsektor besonders relevante Bereichen andererseits. Dieser Befund deckt sich mit der Analyse der tiefer liegenden Ursachen der Degradierung und Zerstörung von Wäldern. Was bedeutet dies für die Frage, ob es sinnvoll ist, sich für ein völkerrechtlich verbindliches walddpolitisches Instrument einzusetzen? Diese Frage wird im folgenden Abschnitt beantwortet.

5 Die Rio-Konventionen – Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen und Überlegungen zu ihrer Wirksamkeit

Die Analyse der nationalen Waldprogramme hat gezeigt, dass die entscheidenden Engpässe für forstpolitische Reformen auf der nationalen Ebene in den Bereichen politische Willensbildung, Aufbau der erforderlichen Kapazitäten und Verknüpfung mit anderen Sektorpolitiken liegen. Der EZ kommt dabei, wie in anderen Sektoren auch, die Rolle der Unterstützung und Beratung zu. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern der Abschluss einer Waldkonvention oder eines anderen völkerrechtlich verbindlichen Instruments nationale Reformprozesse verstärken oder beschleunigen kann. Die Länderfallstudien zu den Nationalen Waldprogrammen zeigen, dass diejenigen Entwicklungsländer, die ein derartiges Instrument befürworten, sich auch aktiv am IPF/IFF-Prozess beteiligt haben. Dennoch sind die Vorschläge dieses Prozesses kaum bekannt und nur indirekt handlungsleitend gewesen. Da die Handlungsvorschläge von IPF/IFF nicht rechtlich verbindlich sind, stellt sich die Frage, ob der Bekanntheits- und Wirkungsgrad einer Konvention o.ä. größer wäre.

Die Erfahrungen, die mit den drei Konventionen von Rio de Janeiro – Klimaschutz, Biodiversität und Wüstenbekämpfung – in den vergangenen Jahren gemacht worden sind, geben für die Beantwortung dieser Frage wichtige Hinweise. Für den erfolgreichen Abschluss einer Umweltkonvention ist aus Sicht dieser Erfahrungen und der vergleichenden Umweltpolitikforschung u.a. notwendig:⁹

- ein Konsens zwischen allen Beteiligten über die Problemdefinition (Ursachen, Folgen, Lösungsansätze);
- die angemessene Berücksichtigung regionaler Unterschiede (z.B. Entwicklungsstand, Ökologie) bei gleichzeitiger Einigung auf gemeinsame übergeordnete Prinzipien und Ziele;
- ein evidenter Nutzen einer kooperativen Lösungsstrategie auf internationaler Ebene für alle Beteiligten;
- die Beteiligung aller relevanten Akteure (Überwindung von Vetokoalitionen) und
- die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Maßnahmen in Entwicklungs- und Transformationsländern seitens der Industrieländer.

In allen Fällen verstrichen zwischen der Definition des zu behandelnden Umweltproblems und der Unterzeichnung des entsprechenden internationalen Vertrages zwischen 30 und 40 Jahre. Anders war dies im Falle des Artenschutzabkommens CITES und der Ramsar-Konvention zum Schutz grenzüberschreitender Feuchtgebiete, die zu den frühesten internationalen Umweltabkommen überhaupt gehören und in etwa einem Jahrzehnt abgeschlossen werden konnten.¹⁰ Dafür können zwei Gründe angeführt werden: Erstens war in den 1960er/1970er Jahren die Anzahl kompetenter Verhandlungspartner im internationalen Naturschutz erheblich geringer als heute und zweitens war der Naturschutz noch nicht als *global bargaining chip* entdeckt worden. Dadurch hatten die damaligen Verhandlungsführer (einzelne Staaten und NROs bzw. Wissenschaftlervereinigungen) einen erheblich stärkeren Einfluss auf das Tempo der Verhandlungen und die Gestaltung des Vertragstextes als es heute möglich wäre. Der Komplexitätszuwachs internationaler Verhandlungen durch die Zunahme der direkten und indirekten Verhandlungspartner und die erforderlichen Verknüpfungen zu angrenzenden Politikbereichen ist eine der wichtigsten Ursachen für ihre Verlangsamung. D.h., es besteht ein *Tradeoff* zwischen Transparenz, Partizipation und Effizienz.

Aus der Sicht der Forschung sollte die Wirksamkeit von internationalen Umweltverträgen v.a. daran gemessen werden, inwieweit sie zu Verhaltensänderungen der wichtigsten Verursacher und damit zur Problemlösung beigetragen haben (Young 1998). Das bedeutet, dass nicht die bloße Einhaltung der vereinbar-

⁹ Vgl. dazu allgemein Porter / Brown (1991) und Young (1998) sowie in forstpolitischer Hinsicht Humphreys (1996).

¹⁰ Vgl. hierzu ein Gutachten, das für das niederländische Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Nahrungsmittelqualität erstellt wurde. Es analysiert eine Reihe bestehender internationaler Umweltabkommen (CBD, Cartagena-Protokoll, UNFCCC, UNCCD, Ramsar-Konvention, CITES, ITTA, IPF/IFF/UNFF), um daraus Schlussfolgerungen für ein rechtlich verbindliches walddpolitisches Instrument zu ziehen. Vgl. Pülzl / Rametsteiner / Tarasofsky (2004).

ten Regeln und Ziele im Vordergrund stehen darf, da diese allein nicht zwingend ausreichen, um das Problem zu bewältigen und außerdem die Wirkung eines internationalen Umweltregimes auch in indirekten, unbeabsichtigten positiven Effekten bestehen kann. Um diese Effekte in den Blick zu bekommen, ist es wichtig, die Analyse von *output*, *outcome* and *impact* (bspw. im Sinne von Gesetzen, Regeln, Verhaltensänderungen und ihren Wirkungen) in den Kontext einzubetten, in dem sie entstehen. Das bedeutet z.B., dass nicht nur die produzierten Gesetze und vereinbarten Regeln auf ihre (potenzielle oder tatsächliche) Wirksamkeit untersucht werden sollten, sondern auch der Prozess ihrer Entstehung und die soziale Anwendungspraxis.

Umfassende Analysen der Wirksamkeit der Rio-Konventionen in diesem Sinne, die damit auch Wirkungen vor Ort erfassen würden, liegen nur für Teilbereiche vor, v.a. für die ökonomischen Instrumente des Kyoto-Protokolls. Die Informationsbasis reicht damit noch nicht aus, um generelle, empirisch abgesicherte Aussagen treffen zu können. Einige Faktoren, die die Wirksamkeit beeinflussen, können jedoch genannt werden:¹¹

- Problemstruktur (hohe oder geringe Anzahl der einzubeziehenden Akteure; Möglichkeit, die Vereinbarung zu unterlaufen / bestehender Kriminalisierungsgrad der betroffenen Branchen; Langfristigkeit der befürchteten Wirkungen des Umweltproblems; Endlichkeit der Ressource / potenziell unendliche Kooperationsnotwendigkeit);
- Merkmale des Regimes (Flexibilitätsgrad; vereinbarte Verfahren für die systematische Prüfung und Überarbeitung; Adäquatheit der Entscheidungsverfahren und -regeln; Finanzierung);
- Soziale Praxis (Grad der Institutionalisierung; Legitimationsverfahren; Möglichkeiten der Teilnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen);
- institutionelle Verknüpfungen (horizontale Verknüpfungen mit anderen Verträgen; vertikale Verknüpfungen zwischen den Verwaltungs- und Handlungsebenen);
- ökonomische und politische Rahmenbedingungen (z.B. Kriege / stabile Verhältnisse).

Ein gemeinsames Merkmal der Rio-Konventionen ist, dass hier Umweltprobleme bearbeitet werden sollen, die mit sehr komplexen Verursachungsketten, Schadensbildern und Folgewirkungen verknüpft sind. Dies erschwert die Bildung eines international verbindlichen Regimes. Im Kontrast dazu stehen die positiven Erfahrungen des Montrealer Protokolls für den Schutz der Ozonschicht, das Ende der 1980er Jahre abgeschlossen wurde und bereits deutliche Erfolge hervorgebracht hat. Dies wurde durch eine klare Ursache-Wirkungs-Kette (FCKW als wichtigste Verursacher) und eine greifbare, nicht allzu komplexe Verursacherstruktur (Hersteller und Verwender von FCKW) ermöglicht.

Der Nutzen oder Mehrwert der Rio-Konventionen kann wie folgt zusammengefasst werden:

- das politische Gewicht des in der Konvention angesprochenen Problemfelds hat sich auf nationaler Ebene erhöht: zivilgesellschaftliche und andere Interessengruppen sowie soziale Bewegungen beziehen sich auf die Verpflichtungen, die ihre Regierung bzw. die anderen Unterzeichnerstaaten eingegangen sind und fordern ihre Einhaltung ein; dies kann die Politisierbarkeit des Themas verbessern und die öffentliche Meinung in den Ländern beeinflussen;
- das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ erfordert, nationale Probleme in den globalen Kontext zu stellen und verantwortlich zu handeln: Die Rio-Konventionen verfolgen einen Ansatz, der auf die gemeinsame Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern für die Lösung globaler Probleme drängt. Dies bedeutet, dass nationale und lokale Ursachen und Manifestationen dieser Probleme und damit die unterschiedliche Verantwortung und Betroffenheit aller Beteiligten in den Vordergrund rücken und nationale Reformen dringlich werden;
- Konventionen befördern die Verrechtlichung umweltpolitischer Ziele in einer Reihe von Sektoren auf nationaler Ebene: mit der Unterzeichnung von Konventionen entsteht Handlungsdruck für die Verab-

¹¹ Einige dieser Faktoren gehören bereits zu den Erfolgsvoraussetzungen für den Verhandlungsprozess, siehe oben.

scheidung entsprechender Gesetze auf nationaler Ebene; obwohl damit die Vollzugsdefizite nicht automatisch abgebaut werden, beginnen doch langsame institutionelle Veränderungs- und Lernprozesse, die Vorarbeit leisten für veränderte politische Konstellationen, unter denen größere Reformfähigkeit entsteht;

- Konventionen zielen auf koordiniertes internationales Handeln ab: Angesichts der gegenwärtigen Krise des Multilateralismus aufgrund der starken Gewichtung der nationalen Souveränität seitens der USA haben sich die Verhandlungen enorm verlangsamt, spürbare Fortschritte werden kaum noch erzielt. Dies macht aber den Ansatz, internationales Handeln zu koordinieren, um grenzüberschreitende Probleme lösen zu können, nicht hinfällig; die Konventionen stellen wichtige Lernerfahrungen der *global governance* dar und ermöglichen die Ausbildung von formalen und informellen Netzwerken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die Lernprozesse in diesen Bereichen tragen und beschleunigen können;
- die politische Dynamik unmittelbar nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 ermöglichte es, zusätzliche Mittel für Maßnahmen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu mobilisieren: diese zusätzlichen Mittel waren wichtig, um die Handlungsbereitschaft der Industrieländer zu belegen und Maßnahmen zu finanzieren. Bereitgestellt wurden sie gegenwärtig v.a. im Rahmen der *Global Environmental Facility* (GEF) und zukünftig voraussichtlich durch spezielle Instrumente der Klimakonvention (*Clean Development Mechanism* und *Joint Implementation*). Leider ist es bisher nicht gelungen, diese Dynamik für eine dauerhafte Erhöhung der ODA zu nutzen; der Finanzierungsbedarf überschreitet nach wie vor die Zahlungsbereitschaft der Industrieländer und auch die Budgets der Entwicklungs- und Transformationsländer werden nicht umgestellt. Diese Fragen werden in der Debatte um die Finanzierung globaler öffentlicher Güter thematisiert und zeigen, dass *global environmental governance* zwar ein zäher Prozess, aber zwingend notwendig ist und noch in den Kinderschuhen steckt.

Die Rio-Konventionen sind mithin aus der globalen Umweltpolitik nicht mehr wegzudenken. Dennoch ist eine gewisse Konventionsmüdigkeit festzustellen, da praktische Veränderungen vor Ort nur sehr langsam sichtbar werden. Zu den Kosten einer Konvention gehören:

- die Vertragsstaatenkonferenzen sind durch sehr aufwändige, formalisierte Verhandlungsprozesse geprägt: Die Regel, dass alle UN-Mitgliedstaaten gleichwertig sind, schafft sehr viel Spielraum für Blockaden durch Vetokoalitionen; außerdem verstärkt sie eine Tendenz, Ergebnisse quantitativ zu beurteilen (so und so viele Staaten haben einen nationalen Aktionsplan erstellt), anstatt qualitative Kriterien heranzuziehen (sind es für das globale Problem relevante Staaten?); eine Ausnahme bildet hier die UNFCCC, da sie die Länderstimmen mit dem Anteil an den weltweiten CO₂-Emissionen verknüpft;
- die Modalitäten begünstigen konfrontative Verhandlungsstile: Die Lagerbildung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern führt dazu, dass der Verhandlungsstil der Vertragsstaatenkonferenzen stärker von traditioneller Interessenpolitik als von kooperativen Politikmustern zur Erreichung gemeinsamer globaler Ziele (*global governance*) geprägt wird. In einem derartigen Umfeld zählen Positionsgewinne mehr als Fortschritte bei der Klärung eines Sachverhalts oder der reale Beitrag, der damit für den Schutz des Klimas oder der Biodiversität erzielt wird;
- Konventionen ohne eigene Finanzierungsinstrumente werden von den Entwicklungs- und Transformationsländern nicht akzeptiert;
- es gibt eine Lücke zwischen Vereinbarung von Zielen und der Umsetzung: Der Reformrückstand in vielen Industrieländern, die sich ja immerhin zu Vorleistungen verpflichtet hatten, unterminiert die Glaubwürdigkeit der Konventionsprozesse; hinzu kommt v.a. in Entwicklungs- und Transformationsländern, dass die internationalen Verhandlungen große personelle und finanzielle Ressourcen beanspruchen, die nicht für Maßnahmen auf nationaler oder lokaler Ebene zur Verfügung stehen;

- die Wirkungen der Konventionen werden erst langfristig spürbar: Langfristige Erfolge sind politisch schwer vermittelbar; wenn es nicht gelingt, sie in aktuellen Veränderungen sichtbar zu machen, eignen sie sich schlecht für das politische Geschäft.

Diese Kosten reichen jedoch nicht aus, um das Instrument „Umweltkonvention“ für obsolet zu erklären. Die bisherigen Erfahrungen (siehe dazu auch Kasten 1: Der Nutzen der einzelnen Umweltkonventionen) legen vielmehr nahe, dass die langfristig erwarteten Vorteile eines rechtlich verbindlichen, kooperativen Lösungsansatzes überwiegen. Wenn dies auch im Falle der nachhaltigen Waldnutzung zutrifft, müssen die kurz- und mittelfristigen Verhandlungskosten, die für den Vertragsabschluss getragen werden müssten, gegenüber seinem langfristigen Nutzen als gerechtfertigt gelten.

6 Das Für und Wider eines völkerrechtlich verbindlichen Instruments der Waldpolitik

Vor dem Hintergrund dieser Darstellung stellen sich drei Fragen: Sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Unterzeichnung einer Waldkonvention und eine hohe Wirksamkeit gegeben? Welcher Nutzen wäre zu realisieren? Können die entstehenden Kosten getragen werden? Welcher Schaden entsteht bei Nichtverhandlung?

Zu den Voraussetzungen:

- ein relativ breiter Konsens zwischen allen Beteiligten über die Problemdefinition (Ursachen, Folgen und Lösungsansätze) ist mittlerweile im Rahmen des internationalen waldpolitischen Dialogs erreicht worden; Kern ist die Definition und Betonung des Konzepts der nachhaltigen Waldbewirtschaftung als integraler Ansatz für die Berücksichtigung der ökologischen, ökonomischen, kulturellen und sozialen Funktionen des Waldes;
- ein entsprechend breiter und stabiler Konsens besteht jedoch noch nicht hinsichtlich der Effektivität, der Ziele und Handlungsfelder eines rechtlich verbindlichen Waldabkommens;
- die angemessene Berücksichtigung regionaler Unterschiede (z.B. Entwicklungsstand, Ökologie) bei gleichzeitiger Einigung auf gemeinsame übergeordnete Prinzipien und Ziele wird in dem Vorschlag aufgenommen, eine Rahmenkonvention mit Regionalannexen zu verabschieden, analog zur CCD;
- der Nutzen einer kooperativen Lösungsstrategie auf internationaler Ebene für alle Beteiligten wird in langfristiger Hinsicht gesehen; die Entwicklungsländer werden aber ihre Zustimmung an die Bereitstellung zusätzlicher Mittel binden, um auch kurzfristige Nutzen erzielen zu können; die Zahlungsbereitschaft der Industrieländer ist nach Ansicht von Experten jedoch nicht gegeben;
- die Zustimmung aller relevanten Akteure konnte zum Zeitpunkt der Untersuchung ebenfalls noch nicht gesichert werden; es besteht jedoch keine geschlossene Front der Entwicklungsländer mehr wie noch in den 1990er Jahren, da eine Reihe asiatischer tropischer Länder der Idee einer Konvention aufgeschlossen gegenüber stehen.

Kasten 1: Der Nutzen der einzelnen Umweltkonventionen^a

UNFCCC: Ziel der Konvention ist es, „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Art. 2 der Rahmenkonvention). Im Kyoto-Protokoll von 1997 wurden Reduktionsziele für die CO₂-Emissionen der Industrieländer zwischen 2008-2012 festgelegt. Der Ratifizierungsprozess des Protokolls ist zwar noch nicht abgeschlossen, eine Reihe von Industrieländern (EU, Kanada, Tschechien, Norwegen, Japan) hat die Erfüllung ihrer Verpflichtungen jedoch unabhängig davon zugesagt. Dies ist entscheidend, um eine – wenn auch reduzierte – Wirkung des Protokolls zu gewährleisten und um eine zweite Verhandlungsphase nach 2012, in der es u.a. um Verpflichtungen der Entwicklungsländer gehen wird, zu ermöglichen. Die anhaltende Bedeutung der Konvention liegt darin begründet, dass über den Emissionshandel, *Clean Development Mechanism* und *Joint Implementation* die Erwartung besteht, dass zusätzliche Mittel für energierelevante Investitionen mobilisiert werden können. Hier war entscheidend, dass privatwirtschaftliche Akteure einbezogen worden sind. Dies hat die Konventionsthematik auch in den dynamischen Entwicklungsländern enorm bekannt gemacht. Ohne die Konvention wäre dies nicht möglich gewesen. Die extremen Klimaphänomene der letzten Jahre haben es auch erleichtert, das Thema in der Öffentlichkeit zu vermitteln. Die bisher absehbaren Maßnahmen der Industrieländer werden jedoch voraussichtlich nicht ausreichen, um die CO₂-Emissionen in kurzer Zeit deutlich zu reduzieren. Das bedeutet zweierlei: Der Verhandlungsdruck wird enorm steigen und die Forderungen an die Weltgemeinschaft, Unterstützung bei Anpassungsmaßnahmen zu leisten, werden mittelfristig stark zunehmen. Diese Folgekosten können die der Vorbeugung übersteigen.

CBD: Ziel der Konvention ist der Schutz der Biodiversität, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und der faire und gerechte Vorteilsausgleich bei der Nutzung genetischer Ressourcen. Der Abschluss der Konvention hat die Anstrengungen der Länder, Gebiete für den in-situ-Schutz von Biodiversität auszuweisen, enorm verstärkt. Ausschlaggebend dafür war, dass in den Text der Konvention auf Druck der Entwicklungsländer die nachhaltige Nutzung und der gerechte Vorteilsausgleich (ABS) aufgenommen worden waren und dass die Biodiversität ausdrücklich als nationales Gut anerkannt worden ist. Damit wurde die *ownership* seitens der Entwicklungsländer verstärkt, und es wurden Anreize gesetzt, um den ökonomischen Nutzen des Biodiversitätsschutzes zu erkennen und zu erschließen. Die objektive Bedeutung der Träger traditionellen Wissens wurde offiziell anerkannt; dies hat ihnen ermöglicht, ökonomische Vorteile zu erzielen und ihren sozialen Status zu verbessern. Von großer politischer Bedeutung ist die 2002 gebildete Allianz der megadiversen Länder, die gemeinsam vorgehen will, um die Umsetzung der CBD zu befördern (vgl. Cancun Declaration 2002). Zu dieser Allianz gehören 12 Länder, in denen etwa 70 % der weltweiten Biodiversität beheimatet sind. Nach Expertenmeinung hat diese Allianz reale Chancen, den ABS-Bestimmungen gegenüber dem TRIPS-Abkommen, das im Rahmen der WTO die intellektuellen Eigentumsrechte regelt, Geltung zu verschaffen.

CCD: Die Wüstenbildung ist primär ein durch lokale oder nationale Interventionen verursachtes Problem; in seiner Wirkung hat es aber ein Krisenpotenzial globalen Ausmaßes, da die Einkommensverluste im ländlichen Raum wachsen und die Probleme der Nahrungsmittelversorgung zunehmen werden. Hinzu kommen die negativen Wirkungen auf Biodiversität und das Klima, die mit der Wüstenbildung einhergehen. International abgestimmte Präventivmaßnahmen zu definieren und zu ergreifen ist die Aufgabe der Konvention, insbesondere in den LDCs, die dies aus eigener Kraft nicht können und für die Folgen besonders verwundbar sind. Der Charakter des Problems, seiner Ursachen, Folgen und die zu ergreifenden Maßnahmen weisen viele Parallelen mit der Waldproblematik auf. Der Nutzen der Konvention bestand darin, die Wahrnehmung für das Problem zu schärfen und es auf die politische Agenda zu setzen. Viele Erkenntnisse aus der EZ wurden mit Hilfe der Konvention von den Ländern übernommen und in eigenes Recht überführt. Die CCD legt unterschiedliche Verpflichtungen für Industrie- und betroffene Entwicklungsländer fest; darüber hinaus gibt es gemeinsame Verpflichtungen; auf die Besonderheiten der Regionen wird in Regionalannexen eingegangen. Die harten Auseinandersetzungen um eigene zusätzliche Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen haben gezeigt, dass Konventionen ohne eigene Finanzierungsinstrumente nicht akzeptiert werden.

^a Dieser Kasten beruht auf Interviews mit den Verantwortlichen der GTZ-Sektorvorhaben zu den drei Rio-Konventionen.

Zum Nutzen:

- Erhöhung des politischen Gewichts der Waldproblematik und Einordnung nationaler Probleme in ihren globalen Kontext: Dies wäre das wichtigste Ziel der Konvention und würde in einer Reihe von Ländern wahrscheinlich möglich sein, v.a. wenn die verwendeten Formulierungen analog zur Rio-Erklärung und zur CBD deutlich machen, dass die nationale Souveränität der Länder über ihre Wälder nicht in Frage gestellt wird;
- Beförderung der Verrechtlichung walddpolitischer Ziele: eine Konvention könnte diesen Prozess beschleunigen und über Maßnahmen des *capacity building* dazu beitragen, Vollzugsdefizite und Schwächen in der intersektoralen Koordination auf nationaler Ebene abzubauen;
- Lernen von koordiniertem internationalen Handeln: die potenziellen Vertragsstaaten sind bereits im Rahmen der anderen Konventionen in derartige Lernprozesse involviert, eine Waldkonvention könnte hier insofern einen zusätzlichen Nutzen erbringen, als sie die Themenbereiche befördern würde, die von den existierenden Konventionen nicht vorrangig abgedeckt werden (v.a. nachhaltige Waldbewirtschaftung);
- Mobilisierung zusätzlicher Mittel für Maßnahmen in Entwicklungs- und Transformationsländern: dieser Nutzen müsste sichergestellt werden, um zu verhindern, dass Mittel für eine Waldkonvention zu Lasten der Budgets der anderen drei Rio-Konventionen gingen; Konventionen sind ein wichtiges Instrument, mit dem die EZ fokussiert und auf eine tragfähige Legitimationsbasis gestellt werden kann. Das Rio-Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung und des gemeinsamen Interesses ist innenpolitisch besser vermittelbar und wahrscheinlich auch vernünftiger als eine Unterstützung aus altruistischen Motiven. Einen wichtigen Ansatzpunkt bildet hier der Vorschlag des WBGU, Entgelte für den Verzicht auf die Nutzung nationaler Güter von globalem Wert zu zahlen (vgl. Kasten 2).

Kasten 2: Entgelte für Nutzungsverzichtserklärungen (ENV)

Dieser Vorschlag zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel für Investitionen in den Umwelt- und Ressourcenschutz setzt an nationalen Gütern an, deren Erhalt globalen Nutzen stiftet. Dazu gehören u.a. der Schutz der biologischen Vielfalt und damit auch von Waldökosystemen, der Böden und des Wassers. Die Nutzung dieser Güter wird durch nationale Gesetze geregelt. Das Problem besteht darin, dass derzeit kaum finanzielle Anreize bestehen, um den (meist kurzfristigen) nationalen Nutzen, der mit der Degradierung dieser Güter einhergeht, zugunsten eines mittel- oder langfristigen globalen Nutzens aufzugeben. Daher schlägt der WBGU vor, den Verzicht auf degradierende Nutzung bzw. die Einführung nachhaltiger Nutzungsformen zu belohnen. Die Mittel sollen zumindest teilweise diejenigen entschädigen, die bisher Einkommen aus der degradierenden Nutzung bezogen haben.

Zur Umsetzung von ENV können – analog zum Handel mit CO²-Emissionsrechten – Märkte für Nutzungsverzichtseinheiten bzw. Nutzungsverzichtsverpflichtungen eingerichtet werden, die von Ländern mit vielen bzw. wenigen wertvollen Naturflächen und -ressourcen angeboten bzw. gekauft werden.

Geklärt werden müsste u.a., welche Naturflächen und -ressourcen für ENV in Frage kommen, welche Nutzungsformen zulässig sind und wer Zahler und Zahlungsempfänger ist. Darüber hinaus muss verhindert werden, dass im Vorfeld derartiger multilateraler Übereinkünfte Kompensationszahlungen in die Höhe getrieben werden, indem natürliche Ressourcen verstärkt degradiert werden.

Quelle: WBGU (2003)

Zu den Kosten:

- aufwändige, formalisierte Verhandlungsprozesse: die personellen Ressourcen der zuständigen Ministerien würden durch eine Konvention belastet, allerdings sind diese in der Regel bereits im UNFF engagiert und könnten sich evtl. im Rahmen einer Konventionsaushandlung fruchtbarer betätigen;

- konfrontativer Verhandlungsstil: die Vereinbarungen im Rahmen der IPF/IFF und UNFF haben einen Konsens geschaffen; Konfrontationen wird es voraussichtlich um die genauen Ziele des vorgeschlagenen Instruments (s.u.) und die finanzielle Ausstattung geben;
- große zeitliche Lücke zwischen Vereinbarung von Zielen und der Umsetzung: dieses Problem besteht bereits im Rahmen der nationalen Waldprogramme und der Rio-Konventionen; es ist eines der Argumente, die von NROs 1997 angeführt wurden, um *action instead of negotiation* zu fordern;¹²
- politisch schwer vermittelbare, weil nur langfristig wirksame Prozesse: die Erwartung an eine Waldkonvention wäre, dass sie schnell sichtbare Verringerungen der Entwaldungsrate erreichte; dies ist unrealistisch, weil, wie in Kapitel 2 zu den Ursachen dargestellt wurde, es v.a. um strukturelle Trendveränderungen und veränderte Wachstumsstrategien geht; diese Veränderungen sind auch über ein völkerrechtlich verbindliches Instrument nicht kurzfristig zu erreichen, wie die Erfahrungen der anderen Rio-Konventionen gezeigt haben; damit liefe eine Waldkonvention unbeabsichtigt Gefahr, die Legitimität von *global environmental governance*-Prozessen noch weiter zu schwächen.

Trotz dieser Kosten des Verhandlungsprozesses muss bedacht werden, dass die Kosten der Nichtverhandlung langfristig wahrscheinlich höher wären.

Die bisherigen Unterstützungsangebote der internationalen Staatengemeinschaft, gegen die Entwaldung vorzugehen, sind in den meisten Entwicklungsländern nicht ausreichend gewesen, um den säkularen Entwaldungstrend der letzten Dekaden umzukehren. Verstärkte Verpflichtungen sind notwendig, um diejenigen Gruppen in den Entwicklungsländern zu stärken, die sich dafür einsetzen, dass das kurzfristige Wirtschaftswachstum in den Ländern des Südens nicht mehr auf Kosten der Wälder gesteigert wird. Das bedeutet, dass neben der Fortsetzung von Aktionen der Zeitpunkt gekommen ist, um verbindlichere Verhandlungen aufzunehmen als bisher im Rahmen des internationalen walddpolitischen Dialogs möglich war. Ein Weg zu einer solchen höheren Verbindlichkeit kann der Abschluss einer Waldkonvention sein, die den Rahmen für die verschiedenen regionalen Prozesse zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung bildet und alle geberunterstützten Maßnahmen bündelt. Der Vorschlag für eine Rahmenkonvention mit Regionalannexen erweist sich als der geeignetste, wenn man ihn mit den Alternativen vergleicht:¹³

- Abkommen mit enger Zielsetzung: Abkommen dieses Typs – z. B. das Internationale Tropenholzabkommen ITTA – haben eine starke Umsetzungsorientierung und können auch mit Fristen belegt sein, um regelmäßige Neuverhandlungen zu ermöglichen; der Nachteil ist, dass eine breite Einigung auf ein reduziertes Zielspektrum im Waldbereich (z.B. Flächenerhalt und Biodiversitätsschutz) wahrscheinlich nicht oder nur mit hohen Kosten möglich ist;
- Protokoll unter einem bereits bestehenden Abkommen: ein Protokoll dient der Vereinbarung von Umsetzungsschritten, mit denen die übergeordneten Ziele des Mutterabkommens erreicht werden sollen. Dieser Vorteil ist auch ein Nachteil, da die Ziele und institutionellen Arrangements des Mutterabkommens dominieren werden. Im Fall der UNFCCC und der CBD hieße dies, dass Ziele des Waldflächenerhalts (als CO₂-Senke bzw. Biodiversitätshabitat) andere Ziele wie nachhaltige Nutzung und Armutsminderung überlagern würden.¹⁴

Gegenüber diesen Alternativen hat das Rahmenabkommen mit Regionalannexen den Vorteil, dass es Entwicklung und Koordination von Politiken und Gesetzen im Sinne der selbst gesetzten Ziele (Rahmenabkommen) mit der flexiblen Zusammenarbeit bei der Umsetzung (Regionalannexe) kombinieren würde. Außerdem erlauben die Regionalannexe eine nach den regionalen und nationalen Bedingungen differenzierte Prioritätensetzung und Umsetzungsstrategie. Dies ist notwendig, weil die Hürden und Ansatzpunkte

12 Vgl. die Stellungnahmen von FERN (1997) und Greenpeace (1997).

13 Vgl. dazu Püzl / Rametsteiner / Tarasofsky (2004, 22–26).

14 Nach Ansicht des WBGU nutzt die UNFCCC nicht ihre gesamten Potenziale; empfohlen wird der Abschluss eines Waldprotokolls unter der Klimarahmenkonvention, um einen Anreiz für die Bewahrung der Wälder als Kohlenstoffsенke zu setzen. Vgl. WBGU (2003).

für waldpolitische Verbesserungen in Afrika, Lateinamerika und Asien sehr unterschiedlich sind. Dies kann an der EU-Initiative zur Bekämpfung des Handels mit illegal eingeschlagenem Holz (FLEGT) verdeutlicht werden: In Afrika gibt es derzeit die stärksten Interessensbekundungen an einer Zusammenarbeit, was u.a. mit dem großen Einfluss ausländischer, v.a. europäischer Konzerne in der Region zusammenhängt, die zunehmend unter den Druck der kritischen Öffentlichkeit in ihren Heimatländern geraten. In Lateinamerika hingegen muss FLEGT direkt mit Regierungen (Umweltministerien, Forstbehörden) ausgehandelt werden und hat dort auch noch keine großen Fortschritte gemacht, obwohl einzelne Regierungen (z.B. Brasilien) ihre Aktivitäten in diesem Bereich in den letzten Jahren ausgeweitet haben. In Asien dominiert der Konflikt zwischen Malaysia und Indonesien über die Verarbeitung und den Export von Schmuggelware aus Indonesien.

Zur Bestimmung der Ziele einer Waldrahmenkonvention kann auf zwei Grundlagen aufgebaut werden: Erstens auf den 16 Themenfeldern der IPF/IFF-Handlungsvorschläge und zweitens auf den sieben Themenfeldern, die allen regionalen und nationalen Prozessen gemeinsam sind, die sich mit Kriterien und Indikatoren (C&I) der nachhaltigen Waldbewirtschaftung befassen (vgl. Tabelle 2 im Anhang). 2003 hat das *Committee on Forestry* der FAO diese sieben Elemente der C&I-Prozesse als die zentralen Bestandteile von nachhaltiger Waldbewirtschaftung akzeptiert; diesen Schritt hat UNFF 4 im Mai 2004 ebenfalls vollzogen und damit einen wichtigen Schritt vorwärts getan. Die Ziele einer Waldrahmenkonvention sollten einen engen Armutsbezug haben, den Kernbereich der IPF/IFF-Handlungsvorschläge und der genannten sieben Elemente von C&I abdecken und die vorhandenen Rio-Konventionen ergänzen. Darüber hin-

Kasten 3: Mögliche Elemente einer Waldrahmenkonvention
<ul style="list-style-type: none"> – Rahmenkonvention zur Benennung übergeordneter Ziele und Handlungsfelder (siehe Kasten 4) – Regionalannexe zur Implementierung der Ziele auf regionaler Ebene – Regionale und interregionale Koordination von Maßnahmen in laufenden Programmen wie FLEGT und NFP^a
<p>a Die Zweckmäßigkeit einer Integration von Zertifizierung / C&I-Prozessen in ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen ist umstritten, da sich die Dynamik dieser Prozesse aus ihrer Freiwilligkeit speist. Gegenstand der Politikentwicklung und -koordination könnte die Frage sein, mit welchen Instrumenten die öffentliche Hand die Diffusion der Zertifizierung fördern kann.</p>

aus müssen von den Zielen übersektorale Koordinationsanforderungen ableitbar sein, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Waldzerstörung und -degradierung in der Regel durch Politiken und Prozesse befördert werden, die nicht von Umweltministerien oder Forstbehörden kontrolliert werden können.

Wichtig ist auch die genaue Abstimmung mit dem neuen internationalen Tropenholzabkommen, das gegenwärtig verhandelt wird und voraussichtlich auch Nadelhölzer umfassen soll. Das ITTA hat seine Handlungsfelder gegenüber seinem ursprünglich eng gefassten Auftrag, sich mit dem Handel von Tropenholz zu befassen, erheblich ausgeweitet: die Unterstützung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, die Bildung von Kriterien und Indikatoren und die Förderung von Pilotprojekten sind in den letzten Jahren

Kasten 4: Mögliche Ziele und Handlungsfelder einer Waldrahmenkonvention
<ul style="list-style-type: none"> – Schutz der Wälder und Minderung der Armut der waldbenutzenden Bevölkerungsgruppen durch Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, – Bekämpfung der Degradierung und Zerstörung von Wäldern, um die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Funktionen der Wälder für gegenwärtige und zukünftige Generationen zu erhalten, – <i>capacity building</i> für die nachhaltige Waldbewirtschaftung und die Umsetzung der nationalen Forstprogramme, einschließlich Förderung von Partizipation, Berücksichtigung traditionellen Wissens und Technologietransfer, – Zusammenarbeit zur Verbesserung der Waldberichterstattung.
<p>Zusätzliche finanzielle Mittel für die Umsetzung dieser Ziele sollten über die GEF zur Verfügung gestellt werden.</p>

stark in den Vordergrund gerückt. Der Abschluss einer Waldkonvention könnte das ITTA von diesen Funktionen entlasten und ihm ermöglichen, sich erneut stärker auf die Handelsaspekte (einschließlich der beim EU-Aktionsprogramm FLEGT genannten Aspekte) zu konzentrieren.

Die vorangehenden Überlegungen bilden die Grundlage für die Beurteilung der Vorschläge von BMVEL und BMU für ein Waldabkommen: Ersteres schlägt eine Konvention vor, die sich auf das Ziel des Waldflächenerhalts beschränkt und zweites ein Waldprotokoll unter dem Dach der CBD. Beide Vorschläge sind noch weniger geeignet, um zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, und zwar aus folgenden Gründen:

- sie erfüllen nicht die Voraussetzungen für einen Konsens, weil sie die ökonomischen und sozialen Funktionen des Waldes, wie sie im Konzept der nachhaltigen Waldbewirtschaftung enthalten sind, gegenüber den Zielen des Flächenerhalts bzw. des Naturschutzes zu gering bewerten;
- damit ist auch der Nutzen eines Abschlusses für die Entwicklungs- und Transformationsländer nicht mehr sichtbar;
- damit wird es auch nicht möglich sein, eine ausreichende Anzahl von Befürwortern zu sichern.

Diese Vorschläge sind als Leitbild für eine Positionsbestimmung der Bundesregierung nicht zu empfehlen.

7 Ergebnisse und Empfehlungen

Im Lichte der vorangegangenen Überlegungen sollte sich das BMZ für eine Waldrahmenkonvention mit Regionalannexen einsetzen. Damit wäre die Bundesregierung als aktiver Unterstützer einer internationalen Initiative zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz aller Wälder sichtbar. Für einen erfolgreichen Verhandlungsprozess müssen mindestens folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- frühzeitige Bildung einer *like-minded*-Gruppe zumindest innerhalb der EU, idealerweise unter Einbeziehung von G77-Ländern, um Vorschläge auszuarbeiten und auf den Verhandlungsprozess nachhaltig Einfluss auszuüben;
- Sicherung von zusätzlichen Haushaltsmitteln für die Aufstockung geeigneter GEF *operational programs* (z. B. 3, 12 und 15) oder zur Finanzierung zusätzlicher *operational programs*.

Sollte es nicht möglich sein, diese Voraussetzungen zu erfüllen, müsste ein *piecemeal approach* gewählt werden, d.h. die Kombination verschiedener Instrumente auf der multilateralen, globalen, bilateralen und nationalen Ebene, um dem Problem der Entwaldung zu begegnen und die nachhaltige Waldbewirtschaftung zu fördern. Die Ursachen des Problems liegen vor allem auf nationaler Ebene (u.a. mangelnde Politikkohärenz, unzureichender Vollzug von Forst- und Umweltgesetzen, unregulierter Privatsektor), hier setzen die von der Gebergemeinschaft geförderten nationalen Waldprogramme an. Darüber hinaus ist zu beachten, dass starke Chancen für das Thema „nachhaltige Waldbewirtschaftung“ in der Verknüpfung mit den globalen Themen Klimawandel, Schutz der Biodiversität und Wüstenbekämpfung liegen; diese Verknüpfungen müssen identifiziert und genutzt und die forstpolitischen Akteure stärker in die Boote der Rio-Konventionen geholt werden.

Der *piecemeal approach* würde sich darauf konzentrieren, die walddrelevanten Maßnahmen der Rio-Konventionen im Sinne der nachhaltigen Waldbewirtschaftung zu stärken und mit den nationalen Waldprogrammen zu verknüpfen. Wichtig ist auch der Ausbau regionaler Ansätze für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wäldern (z.B. in Amazonien, im Kongobecken, im Mekongdelta). Gleichzeitig müssen andere Maßnahmen wie die Bekämpfung des Exports illegal eingeschlagenen Holzes (FLEGT, AFLEG) und die Zertifizierung unterstützt und vorangetrieben werden. Dadurch kann insgesamt die

Rechtsstaatlichkeit und der Gesetzesvollzug im Forstbereich gestärkt werden. Eine Fortsetzung des internationalen waldpolitischen Dialogs, bspw. im Rahmen eines neuen UNFF-Mandats, wäre nicht sinnvoll.

Literaturverzeichnis

- AFFA (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australia) / PROFOR (Program on Forests at the World Bank)* (2003): Implementing the Proposals for Action of the Intergovernmental Panel on Forests and the Intergovernmental Forum on Forests, Manuskript
- Angelsen, A. / D. Kaimowitz* (Hrsg.) (2001): Agricultural technologies and tropical deforestation, Oxford/New York/Jakarta: CAB International/CIFOR
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2004a): National forest programmes – instruments for improved sector governance? Experiences and lessons learnt of German bilateral assistance, Bonn/Eschborn
- (2004b): National forest programmes – where do we stand and what have we learnt?, in: GTZ (2004): National forest programmes – instruments for improved sector governance? Experiences and lessons learnt of German bilateral assistance, Bonn/Eschborn
- Cancun Declaration of Like-Minded Megadiverse Countries 2002*, in: <http://www.megadiverse.org>
- European Commission* (2003): EU Action Plan on Forest Law, Governance and Trade, http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/forest/initiative/index_en.htm
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)* (2001): State of the World's Forests, Rom: FAO
- (2003): Report of the 16th session of the Committee on Forestry, Rome, 10–14 March 2003, <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y9225e.htm>
- FERN* (1997): Statement against a global forest convention, <http://www.fern.org/pubs/archive/ipf.html>
- Greenpeace* (1997): Forest action needed, not a new convention, <http://archive.greenpeace.org/comms/97/summit/forest.html>
- Humphreys, D.* (1996): Forest Politics. The evolution of international cooperation, London: Earthscan
- IPF (International Panel on Forests)* (1996): Underlying causes of deforestation and forest degradation. Report of the Secretary-General, Second session, 11–22 March 1996, E/CN.17/IPF/1996/2
- Lele, U.* (Hrsg.) (2002): Managing a Global resource. Challenges of Forest Conservation and Development, World Bank Series on Evaluation and Development, 5, New Brunswick / London: Transaction Publishers
- Margulis, S. (2003): Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon, World Bank Working Paper, Nr. 22
- Mather, A.* (2001): The Transition from Deforestation to Reforestation in Europe, in: A. Angelsen / D. Kaimowitz (Hrsg.): Agricultural technologies and tropical deforestation, Oxford/New York/Jakarta: CAB International/CIFOR
- Porter, G. / J. W. Brown* (1991): Global Environmental Politics, Boulder / San Francisco / Oxford: Westview Press
- Pülzl, H. / E. Rametsteiner / R. Tarasofsky* (2004): Policy advice in options for a legally binding instruments for all forests, Wien / London: BOKU / RIIA
- Reed, D.* (1996): Structural adjustment, the environment and sustainable development, London: Earthscan
- Rudel, T.K.* (1998): Is there a forest transition? Deforestation, reforestation, and development, in: *Rural Sociology* 63 (4), 533–552
- Skala-Kuhmann, A.* (2004): Gutachten über eine Waldkonvention für das BMVEL, Bonn
- UNFF (United Nations Forum on Forests)* (2002): Combating deforestation and forest degradation. Report of the Secretary-General, Second Session of the United Nations Forum on Forests, 4–15 March 2002, E/CN.18/2002/6

- Vedeld, P. / A. Angelsen / E. Sjaastad / G. Kobugabe Berg (2004): Counting on the Environment. Forest Incomes and the Rural Poor, World Bank Environmental Economics Series, Paper No. 98, <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/44ByDocName/PovertyandEnvironment>*
- Verbelen, F. (2002): The role of the African timber trade in the creation of conflict and poverty, in: ATIBT Newsletter, Nr. 17, http://www.atibt.com/pdf/lettre_uk_17.pdf*
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2002): Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, Sondergutachten, Berlin: WBGU*
- (2003): Über Kioto hinaus denken – Klimaschutzstrategien für das 21. Jahrhundert, Berlin: WBGU*
- Young, O.R. (1998): The Effectiveness of International Environmental Regimes. A Mid-Term Report, in: International Environmental Affairs, 10 (4), 267–289*

Anhang

Auflistung der Aktionsfelder, die im Waldarbeitsprogramm der CBD nicht auftauchen

- allgemeine, übersektorale und spezifische Beratung für Länder bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Waldprogrammen, Forstpolitiken, ökonomischen Instrumenten und Steuern zur Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung (IFF 115f, 140a, 142b)
- Einbeziehung interessierter Gruppen in die Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von walddrelevanter Forschung (IPF 17e und 94d)
- Bereitstellung von öffentlichen und privaten Mitteln, um lokale Partizipation an nachhaltiger Waldbewirtschaftung zu ermöglichen (IFF 70c und 77f, IFF 64f)
- Förderung wirksamer Partizipation in walddrelevanten Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen in waldarmen Ländern (IPF 58b(vi))
- Ausweitung des breiten Zugangs zu Forstforschungs- und -informationssystemen unter der Nutzung bestehender Mechanismen und Netzwerke (IPF 94a, IFF 97c)
- systematische Sammlung und Analyse von Daten über Geldströme im Forstsektor für die Beratung politischer Entscheidungsprozesse
- Prüfung von Systemen für forstliche Einnahmen (IFF 67 und 115e)
- Prüfung des Verhältnisses zwischen Landeigentum und der Zerstörung und Degradierung von Wäldern (IFF 67 und 115e)
- Prüfung von Möglichkeiten, um alle Kosten zu internalisieren, die bei Holzprodukten und ihren Substituten anfallen; Verbreitung der Ergebnisse und Erfahrungen mit der Umsetzung (IPF 134a und b)
- Sicherung von Landtiteln und gerechtem Vorteilsausgleich für lokale Gemeinschaften, Waldbesitzer und Indigene hinsichtlich der Einnahmen aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung (IPF 29c, IFF 64c, 122b und d)
- Rehabilitations- und Schutzstrategien in waldarmen Ländern (IPF 58b(ii) und (iv), 40k, 46a, d, e, f und g, IFF 41h, 143 und 144)
- zunehmende Umsetzung von Maßnahmen zur Anerkennung und Achtung legitimer Eigentumsrechte, zur Sicherung des Zugangs und der nachhaltigen Nutzung von Waldressourcen für lokale Gemeinschaften und Indigene (IFF 64d und 115d)
- Förderung von Privatsektorinvestitionen und Reinvestitionen von Einnahmen aus dem Forst in die nachhaltige Waldbewirtschaftung und umweltfreundliche Technologien durch entsprechende Politiken, Gesetze, Anreize und andere Mechanismen (IPF 69b,c,d und e, 70b, 77d, IFF 30c, 56b, 115a und b, 122b)
- Verbesserung der Informationssysteme, um die ODA-Programmierung und den Einsatz öffentlicher und privater Mittel für die Umsetzung nationaler Waldprogramme zu verbessern (IPF 78a)
- Verbesserung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Gebern, internationalen Organisationen und Instrumenten im Waldbereich und Erarbeitung geeigneter Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung von geberfinanzierten Waldprogrammen (IPF 71a und b)
- Unterstützung eines koordinierten Mitteleinsatzes für nachhaltige Waldbewirtschaftung im Rahmen von nationalen Waldprogrammen, um die Effizienz und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes zu verbessern (IPF 70a und d, 17g, IFF 30a)
- Fortsetzung der Zusammenarbeit bei Systemen der freiwilligen Zertifizierung und Kennzeichnung, Untersuchung ihrer Bezüge zu Kriterien und Indikatoren und deren Wirksamkeit für die Förderung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung, Austausch von Informationen und Erfahrungen über diese Systeme (IPF 133a, b, d, e und g, IFF 41b)

- Intensivierung der Anstrengungen und Umsetzung von Politiken zur Förderung der nachhaltigen Nutzung aller rentablen gering genutzten Arten auf einheimischen und internationalen Märkten (IPF 132a und b)
- Förderung der Verbreitung von umweltfreundlichen Technologien bei Endnutzern, v.a. in lokalen Gemeinschaften, einschließlich durch effiziente Beratungssysteme (IPF 77e, IFF 56f und h)
- Entwicklung institutioneller Synergien mit anderen Partnern, Aufbau eines umfassenden Verzeichnisses aller walddrelevanten Organisationen und Instrumente (IFF 141b und c).

Tabelle 2: Bezüge zwischen den 16 Themen von IPF/IFF und den 7 Themen der C&I

16 Themen (IPF/IFF) ^a	Bezüge	7 Themen (C&I)
1. Formulation and implementation of national forest programmes		1. <i>extent of forest resources</i>
2. Promoting of public participation		2. <i>biological diversity</i>
3. Combating deforestation and forest degradation		3. <i>forest health and vitality</i>
4. Traditional forest related knowledge		4. <i>productive functions of forest resources</i>
5. Forest-related science knowledge		5. <i>protective functions of forest resources</i>
6. Forest health and productivity		6. <i>socio-economic functions</i>
7. <i>Criteria and indicators of sustainable forest management</i>		7. <i>legal, policy and institutional framework</i>
8. Economic, social and cultural aspects of forests		
9. Forest conservation and protection of unique types of forests and fragile ecosystems		
10. <i>Monitoring, assessment and reporting; concepts, terminology and definitions</i>		
11. Rehabilitation and conservation strategies for countries with low forest cover		
12. Rehabilitation and restoration of degraded lands, and the promotion of natural regeneration and planted forests		
13. Maintaining forest cover to meet present and future needs		
14. Financial resources		
15. International trade and sustainable forest management		
16. International cooperation in capacity-building and access to, and transfer of, environmentally sound technologies to support sustainable management		

a Kursiv gedruckte Themen der linken Spalte sind in den Verfahren für C&I integriert.
 Quellen: FAO (2003), Pülzl / Rametsteiner / Tarasofsky (2004), S. 31

Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in der Nomos Verlagsgesellschaft

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) im Weltforum Verlag

116 *Neubert, Susanne:* Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

117 *Scholz, Imme:* Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozio-ökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

118 *Ashoff, Guido:* Der Entwicklungshilfausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

1/04 *Altenburg, Tilman et al.:* Strengthening Knowledge-based Competitive Advantages in Thailand, 116 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-261-0

2/04 *Eldaw, Ahmed Mohamed:* The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9

3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roeder:* Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, **D:** ISBN 3-88985-263-7, **E:** ISBN 3-88985-265-3

4/04 *Rodenberg, Birte:* Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-264-5, **D:** ISBN 3-88985-257-2

5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder:* Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-265-3, **D:** ISBN 3-88985-263-7

6/04 *Grävingsholt, Jörn:* Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, **D:** ISBN 3-88985-266-1, **E:** ISBN 3-88985-273-4 (Studie 1)

7/04 *Leiderer, Stefan:* Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X

- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, **P**: ISBN 3-88985-272-6, **D**: ISBN 3-88985-260-2

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „Studies“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004:

Studies

- 1 *Grävingholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points for German Development Cooperation, 114 S., Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-273-4, **D**: ISBN 3-88985-266-1 (Berichte und Gutachten 6/04)
- 2 *Herrfahrdt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung. Fallbeispiel Usbekistan, 132 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2

[Schutzgebühr 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 1/2004 *Stamm, Andreas*: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6
- 3/2004 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy, 23 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-276-9

[Schutzgebühr: 5,35 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

D: = Deutsch **E**: = Englisch **P**: = Portugiesisch

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter: <http://www.die-gdi.de>