

Hönerbach, Frank

Working Paper

Verhandlungen einer Waldkonvention: Ihr Ansatz und ihr Scheitern

WZB Discussion Paper, No. FS II 96-404

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Hönerbach, Frank (1996) : Verhandlungen einer Waldkonvention: Ihr Ansatz und ihr Scheitern, WZB Discussion Paper, No. FS II 96-404, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49552>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Forschungsprofessur Umweltpolitik
Prof. Dr. Udo Ernst Simonis

FS II 96-404

**Verhandlung einer Waldkonvention
Ihr Ansatz und Scheitern**

von

Frank Hönerbach

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obschon es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und -größen u.ä.) Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei. Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Hönerbach, Frank: Verhandlung einer Waldkonvention Ihr Ansatz und Scheitern. *Discussion Paper FS-II 96-404. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1996.*
URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1996/ii96-404.pdf>
gesichtet am: ...

Kurzfassung

Die Studie "Verhandlung einer Waldkonvention - Ihr Ansatz und ihr Scheitern" untersucht die Ursachen, die ein wirksames Waldschutzabkommen auf internationaler politischer Ebene bisher nicht möglich machten. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf den UNCED-Verhandlungsprozeß gerichtet. Hier wurde erstmalig versucht, auf globaler Ebene ein Schutzinstrumentarium in Form einer "Waldkonvention" zu verhandeln. Im Vergleich zu den damals parallel verlaufenden Klimaverhandlungen werden wesentliche Punkte erkennbar, warum sich beim Waldthema eine Einigung der Staatengemeinschaft als so überaus schwierig darstellt. Aufgrund dieser Erkenntnisse werden Schlußfolgerungen gezogen, unter welchen Bedingungen schon heute Möglichkeiten für einen wirksameren weltweiten Waldschutz bestehen und umgesetzt werden könnten.

Summary

"Negotiating a Forest Convention - Concepts and Failures" is an inquiry into the causes preventing an effective agreement on the protection of the forests on the international level. Particular attention is being paid to the UNCED process trying for the first time to negotiate activities to protect the forests by means of a "Forest Convention". Comparing these endeavours to the concurrent climate negotiations one becomes aware of the essential points why an agreement on forest issues between different nation states presents such formidable difficulties. On the basis of these insights conclusions are being drawn as to which conditions provide possibilities for an effective world-wide forest protection and how these can be realised.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite:

Abkürzungsverzeichnis	III
Einleitung	I
1. Die weltweite Waldzerstörung und die internationalen Lösungsansätze	3
1.1 Die Ausgangslage: Die weltweite Zerstörung der Wälder	3
1.2 Die unterschiedliche politische Wahrnehmung der verschiedenen Waldtypen	7
1.2.1 Der besondere Stellenwert der Tropenwälder	7
1.2.2 Der Stellenwert der temperierten und borealen Wälder	8
1.3 Handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Erhaltung der Tropenwälder	12
1.3.1 Das International Tropical Timber Agreement (ITTA), ein Abkommen mit ökologischen Aspekten	12
1.3.1.1 Die ITTO als ausführendes Organ des ITTA	13
1.3.1.2 Die Arbeit der ITTO seit 1988	15
1.3.1.3 Das novellierte ITTA	17
1.3.2 Das Tropical Forestry Action Programme (TFAP)	19
1.3.2.1 Die Umsetzung des TFAP	21
1.3.2.2 Die Bewertung des TFAP	21
2. Zur Problematik des Völkerrechts	25
2.1 Der Begriff des Umwelt-Regimes	26
2.2 Probleme und Schwächen von Umwelt-Regimen	29
3. Verlauf, Inhalt und Scheitern der Verhandlungen über eine Waldkonvention im UNCED-Prozeß	30
3.1 Die Ausgangspositionen der Akteure	30
3.2 Waldschutz im UNCED-Vorbereitungsprozeß	38
3.2.1 PrepCom I	39
3.2.2 PrepCom II	40
3.2.3 PrepCom III	43
3.2.4 PrepCom IV	46
3.3 Die Verhandlungen auf dem UNCED-Gipfel	48

3.4	Die Waldschutz-Ergebnisse des UNCED-Gipfels	56
3.4.1	Der Inhalt der "Forest Principles"	56
3.4.2	Die Bewertung der "Forest Principles"	57
3.4.3	Kapitel 11 der AGENDA 21	58
3.4.4	Die Bewertung des Kapitels 11	63
3.5	Der Wald in den Verhandlungen über die Biodiversitätskonvention	64
4.	Die Verhandlungen über die Klimarahmenkonvention	69
4.1	Die Aufnahme von Verhandlungen	69
4.2	Verlauf und Inhalt des Verhandlungsprozesses	70
4.2.1	Formung des Verhandlungsgegenstandes	71
4.2.2	Die Ausgangspositionen der Akteure	72
4.2.3	Hauptkonflikte	75
4.2.4	Dynamik und Fortgang des Verhandlungsprozesses	76
4.3	Der Inhalt der Klimarahmenkonvention	77
4.4	Die Bewertung des Verhandlungsprozesses	79
4.5	Zur Situation nach UNCED	81
5.	Vergleich der Verhandlungsprozesse zum Klimaschutz und und zum Waldschutz	83
5.1	Die Eigenschaften "globaler Güter"	83
5.1.1	Wald und Klima als "globale Güter"	85
5.2	Die unterschiedlichen Souveränitätseingriffe	87
5.3	Die unterschiedliche Folgeneinschätzung	89
6.	Schlußfolgerungen für den weltweiten Waldschutz	90
6.1	Waldschutz durch Schutz der Biodiversität	96
6.2	Die Bedingungen eines weltweit wirksamen Waldschutzes	98
7.	Zusammenfassung und Ausblick	101
	Literatur	106

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS:

A	Dokument der Generalversammlung der Vereinten Nationen
AOSIS	Alliance of Small Island States
ARA	Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BSP	Bruttosozialprodukt
CFDT	Committee on Forest Development in the Tropics
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COP	Conference of the Parties
CSD	Commission on Sustainable Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EG/EU	Europäische Gemeinschaft/Union
EK	Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags
EL	Entwicklungsländer
EPL	Environmental Policy and Law
FAO	Food and Agriculture Organization
FCKW	Fluorkohlenwasserstoffe
GATT/WTO	General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization
G7	Gruppe der sieben wirtschaftsstärksten Industriestaaten
G77	Gruppe der 77, Zusammenschluß der Entwicklungsländer
GEF	Global Environment Facility
HIZ	Handbuch für internationale Zusammenarbeit
IGO	International Governmental Organization
IL	Industrieländer
ILM	International Legal Material

INC	Intergovernmental Negotiating Committee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISN	Independent Sectors Network (NGO-Bulletin)
IRA	Integriertes Rohstoffabkommen
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTC	International Tropical Timber Council
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MARPOL	Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
NGO	Non Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
RGW	Rat für gegenseitige Entwicklungshilfe
TFAP	Tropical Forestry Action Programme
UN	United Nations
UN-GV	UN-Generalversammlung
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
VSK	Vertragsstaatenkonferenz
WCP	World Climate Programme
WMO	World Meteorological Organization
WRI	World Resource Institute
WWF	World Wildlife Fund
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin

Einleitung

Es bedarf keiner prophetischen Fähigkeiten, um vorherzusagen, daß für die kommenden Generationen nur noch spärliche Reste des ursprünglichen Tropenwaldes zu erfahren sein werden, wenn das innerhalb der letzten zwanzig Jahre kontinuierlich gesteigerte Tempo der Entwaldung anhält. Aber auch die ausgedehnten borealen Wälder des Nordens laufen Gefahr, in naher Zukunft stark dezimiert zu werden. Die "Verflochtenheit" der Wälder mit existenziellen Lebensgrundlagen für den Menschen, wie dem Klima oder der Artenvielfalt, macht diese Entwicklung in besonderer Weise dramatisch. Der weltweite Schutz der Wälder stellt deshalb eine Herausforderung dar, die in ihrer ganzen Tragweite heute noch nicht erfaßt ist.

In der vorliegenden Studie sollen die Ursachen untersucht werden, die die bisherigen Ansätze eines verstärkten Waldschutzes scheitern ließen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem UNCED-Verhandlungsprozeß. Hier wurde erstmalig auf globaler Ebene versucht, über ein Schutzinstrumentarium in Form einer Waldkonvention zu verhandeln. Im Vergleich mit den erfolgreichen Klimaverhandlungen werden am Schluß dieser Studie Folgerungen für einen wirksameren Schutz aller Wälder gezogen.

Da im Verlauf der UNCED die Wälder kein vorrangiger Verhandlungsgegenstand waren, sind nur wenige Informationen über die Positionen und das Handeln der Akteure zu diesem Thema in der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt geworden. Die Basis der Arbeit bildet deshalb die Auswertung von zahlreichen Fachveröffentlichungen, wissenschaftlichen Studien und Dokumenten über die UNCED 1992 hinsichtlich des Waldthemas.

Die in sieben Kapitel gegliederte Studie beginnt nach der Problembeschreibung mit der Darstellung des unterschiedlichen Stellenwertes der verschiedenen Waldtypen in der Öffentlichkeit und auf der politischen Ebene (1. Kapitel). Hierbei wird auch der Tatsache Rechnung getragen, daß die Wälder des Nordens in ihren globalen ökologischen Funktionen bisher eher vernachlässigt wurden. Um die Konflikte über neue Waldschutzinstrumente einschätzen zu können, soll darüber hinaus die wirtschaftliche Bedeutung dieser Wälder betrachtet werden. Im Anschluß daran wird die Entstehung und Wirkung der ersten internationalen Übereinkommen, die Schutzregelungen für Tropenwälder beinhalteten, erläutert. Dabei zeigt sich, daß das International Tropical Timber Agreement (ITTA) und das Tropical Forestry Action Programme (TFAP) bisher mehr um handels- und nutzungspolitische Regelungen als um Waldschutz bemüht waren. Die notwendige öffentliche Vermittlung der Zusammenhänge und Abhängigkeiten von reichums-induziertem Lebensstil und armuts-bedingter Tropenwaldzerstörung, die Grundlage einer zukünftigen Umwelt- und Entwicklungspolitik sein muß, wurde nur unzureichend in diese Handlungskonzepte integriert.

Im 2. Kapitel wird die Problematik des bisherigen, geltenden Völkerrechts erläutert, die

einen umfassenderen Waldschutz auf der globalen Ebene erschwert. Im Anschluß daran werden die Interessen, Strategien und Konflikte der Akteure im UNCED-Verhandlungsprozeß analysiert (3. Kapitel). Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf den Verhandlungen über die Wälder der Welt bis zum Abschluß der sogenannten "Walderklärung".

Die Darstellung des Weges zur Klimarahmenkonvention, die im 4. Kapitel erfolgt, soll zeigen, wie die Konflikte und Ergebnisse eines ähnlichen Prozesses im Waldbereich einzuschätzen wären. Anhand eines Vergleichs der beiden Verhandlungsprozesse wird dann im 5. Kapitel versucht, die Gründe für den unterschiedlichen Verlauf der Wald- und der Klimaverhandlungen zu klären.

Auf der Grundlage der sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen werden im 6. Kapitel Gedanken über die Wirksamkeit einer zukünftigen Waldkonvention und über mögliche Alternativen angestellt.

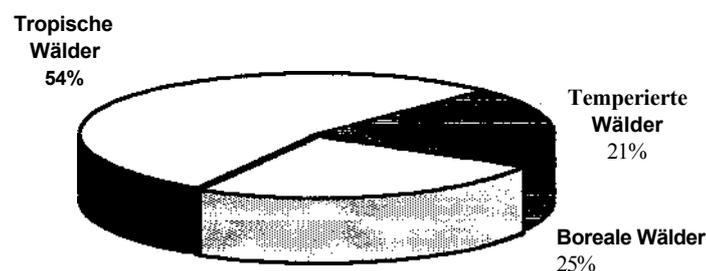
1. DIE WELTWEITE WALDZERSTÖRUNG UND DIE INTERNATIONALEN LÖSUNGSANSÄTZE

1.1 Ausgangslage: Die weltweite Zerstörung der Wälder

Die fundamentale Bedeutung der Wälder¹ für das ökologische Gleichgewicht der Erde ist in ihrer Gesamtheit noch nicht zu erfassen. Wälder bieten unzähligen Arten Lebensraum, regulieren den globalen Wasser- und Atmosphärenhaushalt und in und von ihnen leben Millionen Menschen. Internationaler Waldschutz stellt deshalb eine Aufgabe dar, bei der es um die Existenzsicherung des Ökosystems Erde und das menschliche Überleben geht.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind ca. 28% der eisfreien Landmasse der Erde von Wäldern bedeckt. Dies entspricht einer Fläche von ca. 3,6 Mrd. Hektar. Auf die gemäßigten Waldzonen der Erde entfallen insgesamt ca. 21%, auf die borealen ca. 25% und auf die Tropen ca. 54% dieser Fläche.

Abb.: 1. Der prozentuale Anteil der unterschiedlichen Waldtypen



Quelle: FAO, Protection of Land Resources: Deforestation Prepcomm, UNCED, 2nd Session, Doc.A/CONF.151/PC/27, 1991.

Zwischen 1850 und 1980 waren die Wälder weltweit um ca. 15% zurückgegangen, welches einen Verlust von etwa 900 Mio. ha bedeutet. Zwischen den Jahren 1980 und 1990 hat sich die Fläche des offenen und geschlossenen Tropenwaldes von 1,93 Mrd. ha auf 1,88 Mrd. ha verringert. Zur Zeit gehen rund 17 Mill. ha Tropenwald im Jahr verloren.²

¹ Wald wird uneinheitlich definiert. Die FAO bezeichnet in neueren Festlegungen Pflanzenformationen, die sich vor allem aus Bäumen mit einer Mindesthöhe von 7 m zusammensetzen als Wald. Vgl. FAO/UNEP (1991).

² Vgl. Hauchler (1993): S. 306-308.

Die statistischen Erhebungen zeigen, daß die unterschiedlichen Waldformationen der Tropen in den letzten 15 Jahren am stärksten von Waldzerstörung betroffen waren. Diese sich forcierenden Verluste werden inzwischen mit modernster Satellitentechnik überwacht. Mit den Ursachen, Folgen und Versuchen zur Eindämmung der Tropenwaldzerstörung beschäftigten sich in den letzten Jahren zahlreiche Veröffentlichungen, auf die in dieser Arbeit an den entsprechenden Stellen verwiesen werden wird.³ Als Hauptgründe für die fortschreitende Zerstörung können genannt werden: (1) die Rodung und Brandrodung zur Gewinnung von Agrar- und Weideland, (2) der Holzexport und (3) eine Entwicklungspolitik, die nicht an den Ursachen der Probleme ansetzt.

Die umfangreichen Verluste der temperierten Wälder⁴ in Europa, Mittelasien und Nordamerika sind dagegen zu einem großen Teil bereits in der vorindustriellen Zeit entstanden. Erst durch die Verwendung von Steinkohle als Alternative zum bis dahin gebräuchlichen Energieträger Holz, und die Erfindung des Kunstdüngers, der eine intensive Landwirtschaft ohne weiteren Landverbrauch ermöglichte, nahm der Druck auf die Wälder dieser Gebiete ab. Doch auch die Industrialisierung zerstörte mit ihrem enormen Ressourcenverbrauch noch Millionen Hektar ursprünglichen Waldes: von 1850 bis 1980 in Nordamerika ca. 32 Mill, ha und in Europa ca. 6 Mill, ha.⁵

Temperierte Primärwälder⁶, die sich als Ökosysteme auf dem Höhepunkt ihrer Entwicklung befinden, sind heute in den gemäßigten Breiten nur noch in vergleichsweise geringem Umfang erhalten. Die Waldzuwächse, die in dieser Zone in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnen sind, werden überwiegend aus monokulturellen Wirtschaftswäldern gebildet. Die ökologische Instabilität der Monokulturen, die Standortfremdheit, Artenarmut und Schadstoffbelastung⁷ dieser Wälder ist inzwischen bekannt. In Bezug auf den Grad ihrer grundsätzlichen ökologischen Degradation können die Kulturforste der temperierten Zone sicherlich mit aufgeförfsteten Waldflächen in den Tropen verglichen werden, mit dem Unterschied, daß sich in

3 Deshalb sei an dieser Stelle auf eine detaillierte Darstellung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge der Tropenwaldzerstörung verzichtet.

⁴ Eine eindeutige Definition temperierter Wälder existiert nicht. In der vorliegenden Arbeit werden darunter die überwiegend sommergrünen Laubwälder verstanden, die in Gebieten mit einer Vegetationszeit von vier bis neun Monaten, kalten Wintern mit Schnee und milden bis warmfeuchten Sommern vorkommen; Vgl. EK (1994): S. 192.

⁵ Hauchler (1993): S. 307.

⁶ Primärwald ist ursprünglicher, vom Menschen nicht oder kaum beeinflufeter Wald; Herkendell, Pretzsch (1995): S. 331.

⁷ Auf die Schädigungen der Nordwälder durch den fortgesetzten Schadstoffeintrag in die Böden über den "sauren Regen" und trockene Deposition soll in dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Fest steht, daß die Schädigungen ein beträchtliches Ausmaß angenommen haben. In Deutschland waren 1995 39% der Waldfläche leicht und 22% deutlich geschädigt, Umwelt 1/1996, S. 23. Herkendell beobachtet "... deutliche Alarmsignale einer systematischen und grundlegenden Störung der natürlichen Widerstandskräfte unserer Wälder. Die Wälder haben ihre natürliche innere Stabilität eingebüßt." Herkendell, Pretzsch (1995): S. 106.

unseren Breiten im Gegensatz zu den Tropen kaum noch jemand an den Ausgangszustand erinnern kann. Dort, wo dieses Bild des ursprünglichen Waldzustandes noch vorhanden ist, wie z.B. in den Regenwäldern Kanadas und Chiles sowie in den heute noch ausgedehnten Primärwäldern der borealen Zone, zeigt sich nach Kahlschlägen ein ähnlich auffälliges Bild von irreversibler Zerstörung wie in den Tropen. Der borealen Waldzone⁸ gilt dabei in der jüngsten Zeit verstärkte Aufmerksamkeit. Die Fläche der in der borealen Zone liegenden Staaten Kanada, Rußland, USA (Alaska), Schweden, Finnland und Norwegen ist mit ca. 1,7 Mrd. ha Wald bedeckt, wovon noch ca. 758 Mill. ha als Primärwälder gelten. Unter Schutz gestellt sind von der gesamten Waldfläche in allen diesen Ländern zusammen nur ca. 35,7 Mill. ha.⁹

Tabelle I: Verbliebener Primärwald/geschützte Wälder in nördlichen Staaten.

	Waldfläche in Mio./ha	Primärwald in Mio./ha	Primärwald in Prozent	Geschützter Waldanteil/ Gesamtfläche in Prozent
Kanada	453	274	60	3,0
USA	296	65	22	6,2
Rußland	944	444	47	0,3
Finnland	20		2	1,5
Schweden	24		<5	2,6
Norwegen	8			0,3

Quelle: Olsson (1994): S. 9.

Auch die gravierenden Waldverluste durch Brände und die daraus entstehenden klimawirksamen Emissionen sind kein alleiniges Problem der Tropenwaldländer, was die jüngsten Brandkatastrophen in Frankreich, Australien und den USA eindrucksvoll in das öffentliche Bewußtsein gebracht haben. Allein im Süden Europas gingen zwischen 1980 und 1990 etwa 6 Mill. ha Wald und Maccia durch Brände verloren.¹⁰ Die Gründe für diese Katastrophen, sind meist fahrlässiger Umgang mit Feuer und bewußte Brandstiftung zur Gewinnung von Bauland. Die Zunahme von Waldbränden in den ausgedehnten Waldgebieten Kanadas und Sibiriens, die bereits riesige Flächen verwüstet haben, sind dagegen vor allem durch längere Trockenperioden und die geringere Feuerresistenz der Kulturforste¹¹ zu erklären. Ihr klimatischer Effekt wird erst in jüngster Zeit erforscht; man vermutet, daß die entstehenden Emissionen aus

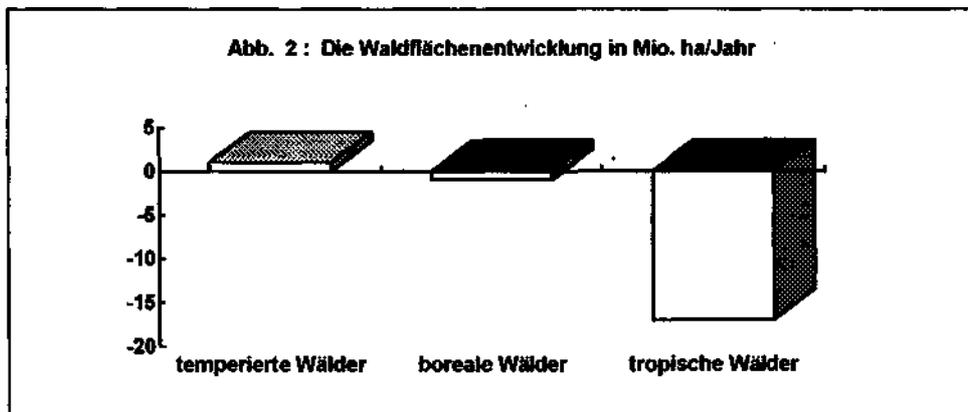
⁸ Unter borealen Wäldern werden die durch Nadelbäume dominierten Waldformationen der kaltgemäßigten nördlichen Breiten verstanden. EK (1994): S. 191.

⁹ Olsson (1994): S. 9.

¹⁰ Hauchler (1993): S. 306.

¹¹ Der Begriff Kulturforst oder Forst wird in der vorliegenden Arbeit für Wälder benutzt, die stark durch den Menschen geprägt sind.

borealen Waldbränden einen höheren Aufwärmeeffekt der Erdatmosphäre als die Tropenwaldbrand-Emissionen bewirken. Diese Annahme wird besonders durch die höhere Kohlenstoff-Speicher-Kapazität der borealen Böden gestützt. J.G. Goldammer, vom Max Planck Institut für Chemie, Universität Freiburg, erläuterte in seinem Vortrag "The boreal forest and the global climate" auf der Taiga Rescue Network-Konferenz am 27.3.1995, daß eine Berechnung der Kohlenstoffbilanz der Wälder aufgrund vieler noch unverstandener Zusammenhänge nur eine grobe Schätzung sein kann. Man geht von einem Kohlenstoffpotential aller Wälder von ca. 1200 Mrd. t C aus. Dieses Potential verteilt sich mit ca. 100 Mrd. t C auf die temperierten, ca. 700 Mrd. t C auf die borealen und ca. 375 Mrd. t C auf die tropischen Wälder. Eine Kohlenstoffbilanz der temperierten und borealen Wälder zeigt eine Bindung von + 0,2 bis 0,5 Mrd. t C im Jahr, während der Verlust tropischer Wälder zwischen - 2,2 bis -0,2 Mrd. t C im Jahr freisetzt. Insgesamt ergibt sich aus dieser Rechnung eine Netto-Kohlenstoff-Freisetzung der Wälder von 0,2 bis 1,8 Mrd. t C im Jahr.¹² Eine vermehrte Rodung der borealen Wälder würde demnach zu einem weiteren Anstieg der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre führen. Die globale Bedeutung der borealen Wälder ist insbesondere durch die Arbeit internationaler NGOs, wie z.B. dem "International Taiga Rescue Network"(TNR) und die Forderungen der Tropenwaldstaaten nach Einbeziehung der Nordwälder in internationale Verhandlungen, ins öffentliche Bewußtsein getreten.



Quelle: Schmidt (1994): S. 25.

Insgesamt zeigen die genannten Daten, mit welcher rasanter Geschwindigkeit die Vernichtung von Primärwald nicht nur in den Tropen, sondern weltweit vor sich geht. Trotz gewisser Waldzuwächse im Norden ist zur Zeit ein jährlicher Waldflächenverlust von ca. 17,3 Mill. ha zu beklagen.¹³

So wie sich die Folgen dieser Entwicklung nicht mehr territorial begrenzen lassen, sind auch die Ursachen der Waldzerstörung in der wirtschaftlich vernetzten Welt der Gegenwart

¹² Vgl. Schmidt (1994): S. 21-25.

¹³ Vgl. ebenda: S. 25.

nicht nur von innerstaatlichen, sondern auch von internationalen Einflußgrößen bestimmt, wie z.B. von der Verschuldungskrise der Entwicklungsländer oder der Abhängigkeit von den Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt. Deshalb steht die Politik vor der schwierigen Aufgabe, auf der internationalen Ebene ein effektives Handlungsinstrumentarium zum Schutz der Wälder zu entwickeln. Die bisherigen Ergebnisse dieser Bemühungen und die zukünftigen Aussichten sollen im folgenden näher erläutert werden.

1.2 Die unterschiedliche politische Wahrnehmung der verschiedenen Waldtypen

1.2.1 Der besondere Stellenwert der Tropenwälder

Waldzerstörung als globales Umweltproblem mit existenzbedrohenden Auswirkungen auf den Menschen gelangte erst durch die Tropenwaldproblematik ins Blickfeld der internationalen Politik. Obwohl aus der Geschichte genügend Beispiele bekannt sind, in denen jede größere Waldzerstörung zumindest zu regionalen Katastrophen führte - beispielsweise Verwüstungen durch Abholzung oder Erosion und Verkarstung im Mittelmeerraum -, richtete sich erst mit der Veröffentlichung der Daten zur Tropenwaldschadenserhebung der FAO im Jahre 1980 ein größeres Interesse auf die Tropenwaldvernichtung. Dabei schien sich die Besorgnis in den Industrieländern weniger auf den Verlust von genetischer Vielfalt und die Zerstörung des Lebensraumes der ansässigen Bevölkerung zu konzentrieren, als vielmehr auf die möglichen Auswirkungen auf das Erdklima und die daraus entstehende Gefährdung des industrialisierten Lebensstils. In der Öffentlichkeit der Industrieländer wurden - und werden auch heute - die Entwicklungsländer zunehmend als Bedrohung des ökologischen Weltgleichgewichts wahrgenommen.¹⁴

Die großflächige Zerstörung von Primärwald in den borealen und temperierten Zonen wurde zu diesem Zeitpunkt kaum als Umweltkatastrophe angesehen. Vielmehr gab es die Trennung in eine "gute" europäische nachhaltige Forstwirtschaft und den zerstörerischen Raubbau in den Tropen.¹⁵ Gleichzeitig nahm der Stellenwert der tropischen Wälder infolge der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Bedeutung des Tropenwaldgürtels für das globale Wetter/Klima durch seine nicht-reflektierende grüne Farbigekeit (Strahlenabsorption), seine Wirkung als Motor des globalen Wasserkreislaufs, sowie seine größere Artenvielfalt, noch zu.

Ausgehend von der Wahrnehmung einer global wirkenden Umweltschädigung entwickelten sich daher erste Überlegungen und Ansätze hinsichtlich der Frage, wie der Problematik

¹⁴ Vgl. Lembke (1991).

¹⁵ Herkendell, Pretzsch (1995): S. 9.

am besten zu begegnen sei. Es wurden internationale Übereinkommen wie 1983 das International Tropical Timber Agreement (ITTA) und 1985 das Tropical Forestry Action Programme (TFAP) beschlossen, welche sich jedoch - dies wird in den betreffenden Kapiteln der Arbeit darzustellen sein - im wesentlichen um die Regelung der wirtschaftlichen Nutzung des Rohstoffs Tropenwald und nicht um die Erhaltung aller Funktionen des bedeutendsten Biotops der Erde bemühten. In diesen ersten internationalen Abkommen ist die Wichtigkeit der Wälder aller Klimazonen für das globale Ökosystem nur sehr ungenügend berücksichtigt.

Die Waldschutz-Diskussion wurde und wird dabei durch den Streit um einen Konsens über den völkerrechtlichen Status der Wälder bestimmt. Da Umwelt zu großen Teilen ein öffentliches Gut darstellt und zentrale Funktionen des Gutes Wald globalen Charakter besitzen waren vor allem die Industrieländer der Auffassung, daß es sich beim tropischen Wald um ein "globales öffentliches Gut" (global common good) handelt. Die Tropenwaldstaaten definieren ihre Wälder hingegen als nationale Ressourcen. Von allen Seiten werden in dieser Diskussion die Wälder unterschiedlich benannt: globales Gut, globales Allgemeingut, gemeinschaftliches Erbe der Menschheit, Global Common, Global Common Good, Common Heritage of Mankind. Die differenzierten Definitionen, die diese verschiedenen Formulierungen mit sich bringen, sollen in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden, da diese Begriffe in den internationalen Verhandlungen, und so auch hier, meist synonym für ein "globales öffentliches Gut" gebraucht wurden. Eine Untersuchung der Wirksamkeit eines ein öffentliches Gut regelnden Umweltregimes (Konvention), wie sie z.B. Elinor Ostrom (1991) vornimmt, wird in der Arbeit nicht unternommen, da diese Ebene im Waldschutzbereich nicht erreicht wurde.

Die Tatsache der unterschiedlichen Bewertung des Stellenwertes und des völkerrechtlichen Status der (tropischen) Wälder trat in den Vorverhandlungen zur United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) besonders zu Tage. Die Forderung der Industrieländer nach gemeinsamer Kontrolle des "globalen Gutes" Tropenwald durch eine internationale Konvention beinhaltete gleichzeitig die Weigerung, die Wälder der temperierten und borealen Zonen in ein solches Abkommen mit aufzunehmen. So ist die Beschränkung der Verhandlungen auf Tropenwaldschutz-Verhandlungen durchaus als Ausdruck bestehender politischer und wirtschaftlicher Machtverhältnisse zu deuten, in denen der Tropenwald zum "Spielball" eines größeren Interessenkonflikts wurde.

1.2.2 Der Stellenwert der temperierten und borealen Wälder

Wie schon in der Problembeschreibung ausgeführt, bildete die Rodung und Nutzung der Wälder besonders in Europa und Nordamerika gewissermaßen das wirtschaftliche Rückgrat für die Entwicklung dieser Länder. Ein entscheidender Aspekt der Weigerung vieler Industrielän-

der, auch ihre Wälder in die Verhandlungen über eine Waldkonvention mitaufzunehmen, mag in der auch heute noch großen wirtschaftlichen Bedeutung der eigenen Wälder liegen.

Der Handel mit Tropenhölzern macht nur rund 10% des weltweiten Holzhandels aus¹⁶. 90% der gehandelten Hölzer stammen aus nördlichen Wäldern, insbesondere denen Kanadas, Sibiriens, der USA und Skandinaviens. Dabei soll hier zwischen Primärwäldern und Kulturforsten unterschieden werden, um vor allem den Umgang mit den verbliebenen Primärwäldern darzustellen.

Die umfangreichsten borealen Primärwälder stehen heute auf dem Gebiet von Rußland und Kanada. Die ökologisch nachhaltige Forstwirtschaft und der Primärwaldschutz, den u.a. Kanada von den Produzentenländern des Tropenholzes fordert, ist in der eigenen Forstbewirtschaftung meist noch genauso "graue Theorie" wie die Umsetzung der geforderten Nachhaltigkeitskonzepte in den Tropenländern. Die oft kritisierte Kahlschlagpraxis der Tropenländer wird auch in Kanada und Rußland noch betrieben, teilweise in immensem Ausmaß, bis zu Größenordnungen von 42 km X 40 km¹⁷, mit ähnlich gravierenden Folgewirkungen (Bodenerosion, Artenverlust und CO₂-Freisetzung) wie in den Tropen. Die extrem langsam wachsenden Wälder der borealen Zone benötigen einen sehr langen Zeitraum, um diese Flächen wieder zu schließen. Aufforstungen in bergigem Gelände und Permafrost-Gebieten mißlingen in vielen Fällen.¹⁸ Da es kein grundsätzliches, die Forstwirtschaft regelndes Gesetz gab, fehlten z.B. im kanadischen Bundesstaat British Columbia vielfach geforderte Richtlinien für ökologisch nachhaltige Forstwirtschaft. Pachtkonzessionen, die in den fünfziger Jahren an Holzgesellschaften vergeben wurden und ihnen das legitime Recht zugestanden, Ur- in Nutzwälder umzuwandeln, wurden und werden von den Holzkonzernen als institutionalisiertes Recht betrachtet.¹⁹ Diese in weiten Teilen des Landes noch ungehinderte Ausbeutung der Ressource Holz macht Kanada zum größten Holzexporteur der Welt, mit einem Umsatz der Forstindustrie von ca. 42 Mill. DM (1993). Damit ist die Forstindustrie der größte Devisenbringer der kanadischen Wirtschaft, von der direkt oder indirekt jeder achte Arbeitsplatz abhängt.²⁰ Mit der Betrachtung dieser Zahlen wird es verständlich, daß die kanadische Regierung sich z.B. einer Ausweitung des ITTA auf die Nordwälder widersetzt. Die Auseinandersetzungen 1993 um die Abholzung weiterer 350.000 ha gemäßigten Regenwaldes am Clayoquot Sound in British Columbia erregten weltweite Aufmerksamkeit. Der internationale Imageverlust führte zu verstärkten diplomatischen Aktivitäten der kanadischen Regierung im Ausland und 1994 zur Einleitung des Verfahrens für den "Forest Practices Code" in British

¹⁶ HB 2.2.1994, ohne Autor (o.A.).

¹⁷ Der Spiegel 46/1993, S. 247.

¹⁸ Vgl. Der Spiegel 46/1993, S. 244-247, Die Woche 26.8.1993, TRN (1995).

¹⁹ Vgl. TAZ 12.8.1993, J. Krautz. Zur Zeit werden in Kanada jährlich ca. 1 Mill. ha Wald eingeschlagen.

²⁰ HB 14.9.1993, o.A..

Columbia, ein Forstgesetz, daß Kahlschläge in der Provinz auf 40 bzw. 60 ha begrenzt. Im Juli 1995 untersagte der Gouverneur von British Columbia, Mike Harcourt, die großflächigen Kahlschläge auf Vancouver Island.²¹ Gleichzeitig wurden verpflichtend Empfehlungen einer wissenschaftlicher Kommission als forstpolitische Grundsätze übernommen.²² Ob die beschlossenen Maßnahmen vor Ort auch wirklich umgesetzt werden, bedarf einer Überprüfung in der Zukunft. Colleen McCrory, Valhalla Wilderness Society, Kanada, berichtete im März 1995 über die fehlende Umsetzung der neuen Politik in die Praxis.²³

Infolge des Zerfalls der Sowjetunion und die dadurch einhergehende Öffnung der Grenzen wurde die Waldfläche Sibiriens für die Nutzung durch den internationalen Markt zugänglich. Die Wälder Sibiriens umfassen ungefähr ein Fünftel des Weltforstbestandes.²⁴ Mit der Fertigstellung der "Baikal-Amur-Bahn" sind große, bisher unzugängliche und unwirtschaftliche Gebiete der Taiga erschlossen worden und damit ins Blickfeld kapitalkräftiger Investoren aus Korea und Japan gerückt. Um an die für den Wirtschaftsumbau dringend benötigten Devisen zu gelangen, ist die russische Regierung, die zu über 90% der Waldfläche besitzt, bemüht den Holzeinschlag zu verstärken.²⁵ 1991 wurden Einschlaglizenzen für 30 Jahre an den koreanischen Hyundai Konzern verkauft. Amerikanische, japanische und norwegische Firmen bemühen sich um Einschlaglizenzen.²⁶

Auch aus China wird die Nachfrage nach sibirischem Holz in Zukunft steigen. Dort hat, bisher weitgehend unbemerkt, der Waldflächenverlust in den letzten Jahren auf ca. 1,17 Mill. ha pro Jahr zugenommen. Infolge der zunehmenden Industrialisierung und wachsender Bevölkerungszahlen wird sich dieser Verlust in den nächsten Jahren noch erhöhen.²⁷

In Skandinavien stellt sich die Situation etwas anders dar. Hier sind so gut wie keine Primärwälder²⁸ mehr vorhanden. Trotzdem werden auch heute noch Teile dieser unberührten Gebiete zur Nutzung freigegeben. Die Gründe für die weitere Primärwaldabholzung trotz der genügend zuwachsenden Kulturforste liegen in der wirtschaftlichen Effizienz dieser Praxis. Für Primärwaldeinschlag gilt allgemein, daß Anpflanzungs- und Pflegekosten nicht vorhanden sind

²¹ Pressemitteilung Greenpeace, 7.7.1995.

²² FAZ 4.12.1995.

²³ Auf der Taiga Rescue Network-Konferenz am 27.3.1995.

²⁴ Ca. 605 Mill. ha, in: TSP 15.12.1993, P. Kaminsky; Rußland Gesamt: 944 Mill. ha, in: Olsson (1994): S. 9.

²⁵ Anfang der 90er Jahre ca. 4 Mio.ha pro Jahr. Hauchler (1993): S. 309; sinkende Einschläge durch Chaos in den Forstbehörden, Kapitalmangel und Abwarten der ausländischen Investoren nach Auskünften des Taiga Rescue Networks im März 1995.

²⁶ TSP, 15.12.1993, P. Kaminsky.

²⁷ Hauchler (1993): S. 308.

²⁸ In Schweden sind 5% in Finnland 1% Primärwälder erhalten, in: Der Spiegel, 46/1993, S. 245; zum Vergleich die Angaben von Olsson (1994): S. 9, Schweden <5%, Finnland 2%.

und die Holzqualität sowie -quantität dieser sehr viel älteren Wälder pro Hektar besser und höher ist als in Kulturforsten.

Der Rest des Nutzwaldes (in Schweden: 54%, in Finnland ca. 76% der Landesfläche) wird zwar im Sinne der forstwirtschaftlichen Nachhaltigkeit²⁹ bewirtschaftet - d.h. es wird nur soviel oder sogar weniger Wald eingeschlagen wie gleichzeitig aufgeforstet wird -, entspricht damit aber noch lange nicht den Anforderungen einer Waldbewirtschaftung im Sinne der ökologisch nachhaltigen Richtlinien³⁰. Aufgrund der immer noch vorherrschenden Forstpraxis von Monokulturen und Kahlschlägen³¹ werden die Vorgaben zum Artenschutz, die den Tropenländern gemacht werden, auch in den Nordwäldern nicht eingehalten. Erst in jüngster Zeit werden, ähnlich wie in den Tropen, Projekte zur Entwicklung einer neuen, schonenderen Forstwirtschaft unternommen.³²

Die Umstellung auf eine naturnahe Forstwirtschaft erfordert hohe Investitionen. Gerade in Ländern, in denen sich eine große Waldfläche in Privatbesitz befindet, wirkt diese Tatsache einer Veränderung entgegen. So zeigt z.B. die Diskussion in Deutschland, daß schon die heutige Waldbewirtschaftung kaum mehr profitabel ist und deshalb nur wenige Waldbesitzer bereit oder finanziell überhaupt in der Lage sind, die Umstellung ihrer Nutzungspraxis in Angriff zu nehmen.³³ Hier müßten staatliche Finanzierungen den Umstellungsprozeß unterstützen. Vor allem dem Problem der Arbeitsplatzgefährdung infolge einer derartigen Veränderung können sich verstärkt nur öffentliche Institutionen annehmen. Die wirtschaftliche Dimension und politische Brisanz, vor die diese Aufgabe die Staaten des Nordens stellt, soll am Beispiel Finnlands demonstriert werden: Fast zwei Drittel des finnischen Waldes gehören privaten Waldeignern; die Forstindustrie trägt 4% zum BSP und 36% zum Gesamtexport bei; 3% aller Erwerbstätigen arbeiten - bei einer gleichzeitigen Arbeitslosenquote von 20% - im Bereich Einschlag, Transport, Papier- und Kartonherstellung.³⁴ Diese Daten verdeutlichen, daß selbst bei einem sofortigen Beginn der Zeitraum für eine umfassende Umstellung sehr lang sein wird. Die

²⁹ Der ursprüngliche Nachhaltigkeitsbegriff orientierte sich an der Nachhaltigkeit der Holzerträge (in der Arbeit nachhaltige Forstwirtschaft genannt). Heute sollte der Begriff auch die ökologischen und sozio-ökonomischen Funktionen der Wälder erfassen (in der Arbeit ökologisch nachhaltige Forstwirtschaft genannt). Um eine einheitlich anerkannte Definition des Begriffs wird schon seit längerem gerungen. Herkendell hält es allerdings für unwahrscheinlich, "..., daß in der näheren Zukunft eine einheitliche Definition des Begriffs Nachhaltigkeit Eingang in die internationale Forstwirtschaft bzw. den internationalen Holzhandel findet." Herkendell/Pretzsch (1995): S. 164.

³⁰ Vgl. ITTO-Studie über Nachhaltige Tropenforstwirtschaft, ITTC (XI)(1991) und Colchester, Lohmann (1990).

³¹ Aussage von Maria Huggosson, Vertreterin der schwedischen Holzindustrie (Svensk Skog) auf der Taiga Rescue Network-Konferenz in Berlin am 28.3.1995: "Es gibt in Schweden keine Kahlschläge mehr".

³² In Schweden mit WWF-Beteiligung, Telefoninterview mit Günther Merz, WWF vom 13.4.1994. Umweltprogramm für die finnische Forstindustrie, Vgl. Herkendell (1995): S. 165-166.

³³ Natur, 4/1994, S. 30-35, W. Bode.

³⁴ HB, 26.12.1993, O.A..

Ansätze in der finnischen und schwedischen Forstindustrie, diesen Prozeß wirtschaftlich und sozial verträglich einzuleiten, weisen dabei in die richtige Richtung.

Die treibende Kraft der ständig steigenden Nachfrage nach borealem Holz ist der sich - trotz zunehmender Recyclingquote - stetig erhöhende Verbrauch von Papier in den Industrieländern. Der weltweite Konsum von Papier ist seit dem Jahr 1913 (14 Mill. t) bis zum Jahr 1990 (242 Mill. t) um das 17-fache gestiegen.³⁵ Westeuropa, Nordamerika und Japan verbrauchen dreiviertel dieser Menge. Mehrere Schätzungen - unter anderem die der FAO - gehen davon aus, daß sich der weltweite Papierverbrauch gemessen an 1990 als Basisjahr bis zum Jahr 2010 um 70-80% erhöhen wird.³⁶ Diese Prognosen machen deutlich, unter welchem wirtschaftlichen Druck die nördlichen Wälder auch in Zukunft stehen werden, und wie schwer es unter diesen Bedingungen naturnahere Bewirtschaftungsformen der Wälder haben werden.

Die vorangegangene Betrachtung des wirtschaftlichen Stellenwerts der Wälder für die Staaten des Nordens soll als Grundlage für das Verständnis ihrer Verhandlungspositionen im Waldschutz dienen. Nach diesen Erläuterungen wird wesentlich verständlicher, welche politische Tragweite die Entwicklungsländer-Forderung nach Einbeziehung der Nordwälder auf mehreren Verhandlungsforen hatte. Ab diesem Zeitpunkt stand auch der Umgang der Industrieländer mit ihren Primärwäldern bzw. ihre Praxis "nachhaltiger" Forstwirtschaft zur Debatte. Das heißt, daß nicht mehr nur die Tropenwaldstaaten globale Verantwortung im Waldschutz zu tragen haben. Bisher bleibt das gemeinschaftliche globale Schutzinteresse jedoch noch weit hinter den nationalen Eigeninteressen zurück.

1.3 Handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Erhaltung der Tropenwälder

1.3.1 Das International Tropical Timber Agreement (ITTA), ein Abkommen mit ökologischen Aspekten

Das "International Tropical Timber Agreement" (ITTA) ist eines der ersten politischen Instrumente zur verstärkten Kontrolle der Tropenwaldnutzung. Im Rahmen von Verhandlungen für ein Integriertes Rohstoffabkommen (IRA), die unter der Ägide der "United Nations Conference on Trade and Development" (UNCTAD) stattfanden, wurden Tropenhölzer und andere Tropenwaldprodukte als Verhandlungsgegenstand mit aufgenommen. Nach zehnjähriger Verhandlungszeit wurde im November 1983 auf der internationalen Tropenholzhandelskonferenz der Vereinten Nationen das ITTA von 36 Erzeugerländern und 34 Verbraucherländern unterzeichnet. Das ITTA verfolgt in erster Linie die Ziele eines jeden

³⁵ TON (1995): S. 75f.

³⁶ TON (1995): S. 5.

Rohstoffabkommens, wie Ausweitung und Diversifizierung sowie Verbesserung der Struktur des Tropenholzhandels und der Tropenwaldnutzung. Darüber hinaus will das ITTA jedoch zu einer Politik ermutigen, "die die Nutzung und Erhaltung der Tropenwälder und ihrer genetischen Bestände nachhaltig sicherstellen und das ökologische Gleichgewicht in den betroffenen Regionen wahren soll."³⁷ Damit ist das ITTA "das einzige Rohstoffabkommen, das auch ökologische Aspekte berücksichtigt."³⁸

1.3.1.1 Die ITTO als ausführendes Organ des ITTA

Als ausführendes Organ und Verwaltungsapparat des ITTA wurde 1985 die International Tropical Timber Organisation (ITTO) gegründet. Die ITTO soll als Forum für die Zusammenarbeit von Verbraucher- und Produzentenländern dienen. Die erste konstituierende Sitzung wurde im Juni 1985 in Genf abgehalten.³⁹ Nach fast zwei weiteren Jahren konnten sich die Zeichner des Abkommens auf den Sitz der ITTO in Yokohama, Japan (dem Hauptimporteur von Tropenholz) einigen, womit die Organisation ihre operative Arbeit beginnen konnte. Diese besteht hauptsächlich aus der Umsetzung der welthandelspolitischen Ziele des ITTA, beschäftigt sich daneben aber auch mit den ihr aufgetragenen Umweltfragen. Zum Zeitpunkt der Novellierung des ITTA am 26.1.1994 gehörten der ITTO 64 Staaten an. In den Annexen des novellierten Abkommens werden 32 Erzeugerländer (Annex A) und 32 Verbraucherländer (Annex B) aufgeführt (siehe Tab. 2).

Die 2000 internen Stimmrechte der ITTO verteilen sich jeweils zur Hälfte auf die beiden Ländergruppen. Wieviel Stimmrechte jedem einzelnen Land zugesprochen werden, richtet sich - neben anderen Kriterien - auf Produzentenseite nach der Menge des Tropenholzeinschlags und dem Anteil an der gesamten Tropenwaldfläche und auf der Seite der Konsumentenländer nach der Höhe ihres Verbrauchs.⁴⁰ Nach diesen Kriterien verteilt, besaßen im Jahr 1994 Brasilien (133), Malaysia (139) und Indonesien (170) auf der Erzeugerseite den größten Einfluß, während auf der Seite der Verbraucherstaaten Süd-Korea (97), Japan (320) und die EU (333)⁴¹ die größten Stimmenanteile besitzen.

³⁷ EK (1990): S. 607.

³⁸ Vgl. Dritter Tropenwaldbericht der Bundesregierung (1993): S. 44. Das Abkommen soll u.a. die Auswirkungen von Abholzungen und Rodungen auf natürlichen Wald untersuchen; negative Umweltauswirkungen von Abholzungen wie etwa Bodenerosion, Wasserverlust und Versteppung vermeiden helfen und zur Rückgewinnung von Boden und Grundwasser mithelfen, gleichzeitig das Forstmanagement verbessern und Aufforstungsmaßnahmen fördern, den Holzhandel durch die Entwicklung von Zuchten außerhalb der Naturwälder beleben, also dem Schutz der Genressourcen der Wälder dienen, in: EPL (1983): 13/5-6, S. 41.

³⁹ Report of the ITTC on its first session held in Geneva, 1985, ITTC (1) 15.

⁴⁰ EK (1990): S. 609-610.

⁴¹ Die EU-Auflistung wurde vom Verfasser mit der Addition der drei neuen EU-Mitgliedstaaten Österreich, Finnland und Schweden aktualisiert.

Tabelle 2: Stimmverteilung der ITTO-Mitglieder

ANNEX A		ANNEX B	
Verteilung der Stimmen auf die Erzeugerländer (Stand 1994)		Verteilung der Stimmen auf die Verbraucherländer (Stand 1994)	
Bolivia	21	Afghanistan	10
Brazil	133	Algeria	13
Cameroon	23	Australia	18
Colombia	24	Bahrain	11
Congo	23	Bulgaria	10
Costa Rica	9	Canada	12
Côte d'Ivoire	23	Chile	10
Dominican Republic	9	China	36
Ecuador	14	Egypt	14
El Salvador	9	European Union	(333)
Equatorial Guinea	23	Austria	11
Gabon	23	Belgium/Luxembourg	26
Ghana	23	Denmark	11
Guyana	14	France	44
Honduras	9	Germany	35
India	34	Greece	13
Indonesia	170	Finland	10
Liberia	23	Ireland	13
Malaysia	139	Italy	35
Mexico	14	Netherlands	40
Myanmar	33	Portugal	18
Panama	10	Spain	25
Papua New Guinea	28	Sweden	10
Paraguay	11	United Kingdom	42
Peru	25	Japan	320
Philipines	25	Nepal	10
Tanzania	23	New Zealand	10
Thailand	20	Norway	10
Togo	23	Republic of Korea	97
Trinidad & Tobago	9	Russian Federation	13
Venezuela	10	Slovakia	11
Zaire	23	Switzerland	11
		United States of America	51
	Total 1000		Total 1000

Quelle: ITTC (1994): Draft International Tropical Timber Agreement, UNCTAD (1994), TD/Timber, 2/L.9.

Im Jahr 1991 standen der Organisation als Finanzmittel⁴² für die organisatorischen Aufgaben 2,5 Mill. US-\$ und für geförderte Projekte⁴³ 15 Mill. US-\$ zur Verfügung - angesichts des Wertes des internationalen Tropenholzhandels von 7,5 Mrd. US-\$ (1992)⁴⁴. Zusammen mit anderen Organisationen versucht die ITTO Projekte zu koordinieren und zu finanzieren, die forstwirtschaftliche und/oder auch ökologische Ziele verfolgen.

1.3.1.2 Die Arbeit der ITTO seit 1988

Erst seit ihrer fünften Sitzung im November 1988 in Yokohama⁴⁵, ist das Bemühen der ITTO zu beobachten ihrer im ITTA festgelegten ökologischen Aufgabenstellung nachzukommen. Naturschutzorganisationen, die vorher nur einen Beobachterstatus innehatten, sollten seitdem aktiv in ITTO-koordinierte Projekte miteinzubezogen, bzw. Projekte dieser Gruppen in ITTO-Projekte umgewidmet werden. Zu dieser Zeit ist auch ein stärkeres Engagement der Organisation zur Entwicklung einer ökologisch nachhaltigen Forstwirtschaft zu beobachten. Auf der 7. ITTO-Sitzung in Yokohama im November 1989 wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die für die Organisation "Internationale Richtlinien für eine nachhaltige Bewirtschaftung von tropischem Naturwald"⁴⁶ erarbeiten sollte. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe⁴⁶ wurden im Mai 1990 auf der 8. ITTO-Sitzung in Bali verabschiedet.⁴⁷ Zusätzlich wurde auf derselben Sitzung die "einstimmige, verbindliche Entscheidung, bis zum Jahr 2000 eine nachhaltige Bewirtschaftung aller Tropenwälder, aus denen Holz exportiert wird, einzuführen"⁴⁸ getroffen. Dieses sogenannte "Target 2000" sollte auf der Grundlage der gleichzeitig verabschiedeten "ITTO Guidelines for the Sustainable Management of Natural

⁴² Jedes Mitglied entrichtet zuerst einen Jahresbeitrag, der die Kosten abdecken soll, die durch die Anwendung des Übereinkommens entstehen. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach dem Verhältnis der Stimmzahl des jeweiligen Mitglieds zur Gesamtstimmzahl aller Mitglieder zum Zeitpunkt der Genehmigung des Verwaltungshaushalts. Das ITTA-Konto für Projekte wird durch freiwillige Zahlungen der Mitglieder, aber auch von NGOs aufgefüllt. Darüber hinaus kann das ITTA als Rohstoffabkommen auf den sogenannten "zweiten Schalter" des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe des IRA zurückgreifen. Der "zweite Schalter" hat die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Produktion und Vermarktung von Rohstoffen zur Aufgabe. EK (1990): S. 611-612.

⁴³ Zum Beispiel ITTO Projekt "Übersicht über Umfang der nachhaltigen Tropenforstwirtschaft", in: Colchester/Lohmann (1990): S. 12, oder die Ausarbeitung der "ITTO Guidelines on the conservation of biological diversity in tropical production forests", ITTC(XI)/7 Rev.2.

⁴⁴ TAZ 21.4.1993, O.A..

⁴⁵ EK (1990): S. 613.

⁴⁶ Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Vertretern der Holzproduzierenden und Holzimportierenden Länder, internationaler Regierungsorganisationen (u.a. FAO), verschiedener Umweltschutzorganisationen und der Holzwirtschaft, Vgl. EK (1990): S. 614; in ihrem Bericht wird unter anderem auf die von der ITTO finanzierte Studie von Duncan Poore, "No timber without Trees", 1989, verwiesen, in der festgestellt wird, daß weniger als 1% der Tropenforstwirtschaft als "nachhaltig bezeichnet werden könnte", in: Colchester/Lohmann (1990): S. 12-13.

⁴⁷ **HIZ (1992): II D 30 50, S. 20.**

⁴⁸ Bruening (1991): S. 345.

Tropical Forests" erreicht werden.

Die Richtlinien umfassen 41 Prinzipien für die nationale Forstwirtschaft. In einer Studie der Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz (ARA)⁴⁹ wird die Ansicht vertreten, daß es sich dabei um Allgemeinplätze und nicht um anwendungsfähige Kriterien handelt. Das Prinzip 16 wird dafür als Beispiel angeführt: "Die Wahl des forstwirtschaftlichen Konzeptes sollte auf einen nachhaltigen Ertrag bei minimalen Kosten ausgerichtet sein, der eine jetzige und zukünftige Ernte sicherstellt, während akzeptierte zweitrangige Ziele berücksichtigt werden."⁵⁰ Als zweitrangige Ziele werden unter anderem der Erhalt der Artenvielfalt und die Nutzung anderer Waldprodukte definiert. Kontrollinstanzen, die vor allem die Einhaltung der zweitrangigen Ziele überwachen könnten, sind in den "Guidelines" nicht vorgesehen.

Die 11. ITTO-Sitzung im Dezember 1991 in Yokohama, verfaßte den Beschluß 6(XI) über die Weiterentwicklung der "Sustainable Forest Management-Richtlinien und es wurden die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe vorgelegt, die auf der 10. ITTO-Sitzung eingesetzt worden war. Dabei handelte es sich um den dritten Vertragsentwurf zur Erweiterung der Schutzrichtlinien über die Sicherung der Artenvielfalt in "Tropical Production Forests".⁵¹

In Yaounde, Kamerun, beschloß das Plenum der 12. ITTO-Sitzung im Mai 1992 ein Dokument über die zukünftige Zusammenarbeit mit dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES).⁵² Weder über das "Target 2000" noch über andere ökologisch orientierte Vorhaben wurden weitere Beschlüsse gefaßt. Parallel zu den stockend verlaufenden UNCED-Waldschutzverhandlungen scheinen auch im Rahmen der ITTO die stärker ökologischen Ansätze der 8. ITTO-Sitzung zu diesem Zeitpunkt nicht weiter verfolgt worden zu sein.

Während der 13. ITTO-Sitzung im Januar 1993 in Quito kam es im Vorfeld der anstehenden Neuverhandlung des ITTA zu erheblichen Differenzen zwischen Konsumenten- und Produzentenländern; unter anderem auch durch den Vorschlag der NGO "Accion Ecologica" aus Ecuador, eine reine Produzentenvereinigung nach dem Vorbild der OPEC zur Durchsetzung höherer Weltmarktpreise zu gründen.⁵³ Die Schwierigkeiten der zukünftigen Novellierungsverhandlungen zeichneten sich auf dieser ITTO-Sitzung schon deutlich ab; es kam zu getrennten Schlußresolutionen der Produzenten- und Konsumentenstaaten. Ecuadorianische Delegierte äußerten in diesem Zusammenhang, die USA und Kanada wollten weiter

⁴⁹ Kuhlmann (1994): S. 9.

⁵⁰ ITTO Guidelines for the Sustainable Management of Tropical Forests PCF (VI)/16, Mai 1990.

⁵¹ ITTC(XI)20 Decision 6(XI) und ITTC(XI)/7 Rev.2, "ITTO Guidelines for Conservation of Biological Diversity in Tropical Production Forests - a supplement to ITTO Guidelines for the Sustainable Management of Natural Tropical Forests, in: 3. Tropenwaldbericht der Bundesregierung (1993): Anhang 12.

⁵² EPL (1992): 22/5-6, S. 363.

⁵³ TAZ 6.2.1993, O.A..

billig Tropenholz einkaufen, ihre eigenen Hölzer jedoch keinem Abkommen unterwerfen.⁵⁴ Im dritten Tropenwaldbericht der Bundesregierung wird dazu bemerkt: "Bei den Neuverhandlungen des Internationalen Tropenholzübereinkommens (ITTA) im Februar 1993 haben sich aufgrund erheblicher Meinungsverschiedenheiten zwischen Entwicklungs- und Industrieländern ernste Schwierigkeiten für ein Folgeabkommen ergeben, deren Ausgang noch nicht abzusehen ist."⁵⁵

1.3.1.3 Das novellierte ITTA

Die offiziellen Neuverhandlungen des ITTA begannen im April 1993 in Genf unter der Ägide der UNCTAD. Auf der ersten Verhandlungskonferenz verlangten die Produzentenstaaten von den Konsumentenstaaten die Einbeziehung aller holzproduzierenden Nutzwälder in die Neufassung des Abkommens, um gleiche Standards, Regeln und Richtlinien für alle gehandelten Hölzer zu schaffen und damit eine Diskriminierung von Tropenholz zu vermeiden. Diese Forderung kann durchaus als Gegenreaktion auf den Druck der nördlichen NGOs nach einem Tropenholzboykott oder Importbeschränkungen verstanden werden. Nach der Auffassung der Tropenwaldländer müßten darüberhinaus die Erschließungsmaßnahmen der tropischen Nutzwälder, zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern, von den Industrieländern durch eine Abgabe auf das gesamte weltweit gehandelte Holz finanziert werden.⁵⁶ Als Hauptgegner dieser Forderungen zum Auftakt der Neuverhandlungen werden die Staaten USA, Kanada und Schweden genannt. Insgesamt formulierten die Verbraucherstaaten ihr vorrangiges Interesse, bei der Neufassung des Abkommens die bisherigen Inhalte fortzuführen und zu verbessern, wobei insbesondere die ökologischen Aspekte stärker berücksichtigt werden sollten. Die erste Verhandlungsrunde wurde schließlich ergebnislos auf die 14. offizielle ITTO-Sitzung vertagt.

Im Mai 1993 beschließt die 14. ITTO-Sitzung in Kuala Lumpur eine Verschiebung des auf der 8. ITTO-Sitzung verabschiedeten Ziels der Kennzeichnungspflicht für Tropenhölzer aus nachhaltiger Forstwirtschaft bis zum Jahr 2000 auf unbestimmte Zeit. Mit Unterstützung von internationalen Umweltverbänden fordern die Produzentenstaaten erneut eine Ausdehnung des ITTA auf die Wälder der temperierten und borealen Klimazonen. Dies führte zum erbitterten Widerstand der Konsumentenstaaten - Kanada und Japan drohten sogar, sich ganz vom Abkommen zurückzuziehen. Nach Meinung von Beobachtern hatten die Akteure der Produzentenseite eben jene Reaktion erwartet, in der Hoffnung, mittels dieser Strategie letztendlich

⁵⁴ TAZ 6.2.1993, o.A..

⁵⁵ 3. Tropenwaldbericht der Bundesregierung (1993): S. 6-7.

⁵⁶ Ebenda: S. 45.

das gesamte Abkommen kippen zu können.⁵⁷

Nach insgesamt vier Verhandlungstreffen wurde die Novellierung des 1983er Abkommens am 26.1.1994 in Genf unterzeichnet. Voraussetzung dafür war jedoch die Zustimmung der Verbraucherstaaten in der letzten Verhandlungsrunde am 21.1.1994, die ITTA-Richtlinien zur Entwicklung nachhaltiger Forstwirtschaft bis zum Jahr 2000 auch auf ihre Wälder anzuwenden. Dieser Kompromiß hätte eigentlich schon viel früher erreicht werden können, da das angestrebte Ziel und die anzuwendenden Richtlinien nur in der Präambel des Abkommens stehen. Eine Verpflichtung und einen Zeitrahmen zur Umsetzung dieses Ziels gibt es im neuen Abkommen für keine Seite. Lediglich in Artikel I des ITTA⁵⁸ wird als ein Ziel unter anderem definiert, daß - in Anerkennung der nationalen Souveränität über ihre natürlichen Ressourcen, wie im Artikel I.(a) der "Forest Principles" festgelegt - die Möglichkeiten der Mitglieder, bis zum Jahr 2000 vermehrte Exporte von Tropenholz und Tropenholzprodukten aus nachhaltig genutzten Quellen zu erreichen, verbessert werden sollten.⁵⁹ Die erhöhten Kosten dieser Produktionsweise sollten durch verbesserte Marktstrukturen und entsprechende Preise gedeckt werden.⁶⁰

Hier darf vermutet werden, daß mit der Ausweitung der Richtlinien auf die Nordwälder ein "politischer Sieg" der Produzentenländer errungen wurde. In jeder zukünftigen Diskussion über schärfere Schutzmaßnahmen für den Tropenwald können die betroffenen Staaten auf die Erklärung der Nordstaaten verweisen. Im Konflikt darüber, wie ökologisch nachhaltige Forstwirtschaft in einer angestrebten Waldkonvention definiert werden sollte, bieten die im Abkommen formulierten Ziele sowie die ITTO-Richtlinien in ihrer bewußten Unschärfe eine wenig hilfreiche Grundlage. Eine internationale Anerkennung derartig unklarer Definitionen wird die Neuverhandlungen über die Kriterien ökologisch nachhaltiger Forstwirtschaft im Rahmen einer Waldkonvention erschweren. Die Wirkungstiefe einer zukünftigen Schutzkonvention wird dadurch von vornherein verringert, da die ökonomische Option des Nutzungsverzichts in diesem Zusammenhang kaum Bedeutung besitzt.⁶¹

Nur eine konkrete Maßnahme zur Unterstützung des Nachhaltigkeitsziels wurde im Rahmen der Novellierung beschlossen: die Einrichtung des "Bali Partnership Fund".⁶² Dieser Fonds soll die Produzentenländer finanziell bei den notwendigen Investitionen zum Aufbau einer nachhaltigen Forstwirtschaft unterstützen, wobei "Nachhaltigkeit" im ganzen Abkommen

⁵⁷ TAZ 15.5.1993, O.A., EPL 24/2 (1994).

⁵⁸ Alle Artikel-Angaben aus: "Draft International Tropical Timber Agreement UNCTAD (1994), TD/Timber.2/L.9."

⁵⁹ (Art.1.(d))

⁶⁰ (Art.1.(e))

⁶¹ Vgl. Kuhlmann (1994).

⁶² (Art.21.)

weder für die Tropen noch für die Nordwälder definiert wird. Gebildet werden soll der Fonds aus freiwilligen Beiträgen der Mitglieder, Mitteln aus anderen privaten oder öffentlichen Quellen und 50% des Einkommens, welches im Rahmen des "Special Accounts" (Sonderhaushalts) zu erwirtschaften ist.

Die Verpflichtungen, denen sich die Zeichner des Abkommens unterwerfen, befassen sich mit den zu zahlenden Beiträgen, der Berichtspflicht über ihre Holzhandelsaktivitäten und der Aufrechterhaltung des freien Holzmarktes.⁶³ Damit werden Boykottmaßnahmen der Verbraucherländer ausgeschlossen.

Die Novellierung des Abkommens muß als Rückschritt für die Bemühungen um einen verstärkten Tropenwaldschutz gesehen werden.⁶⁴ Zwar taucht in der Neufassung des Abkommens die Nutzung der holzproduzierenden Wälder auf eine nachhaltige Weise als gewünschtes Ziel in allen Bereichen auf, sie enthält jedoch keine Instrumente, Verpflichtungen, Kontrollen und Mittel - weder für Produzentenländer noch für Konsumentenländer -, die eine Entwicklung in diese Richtung forcieren würden. Somit bedeutet die novellierte Fassung des ITTA einen Rückschritt auch hinter den verbindlichen Beschluß der 8. ITTO-Sitzung des an sich schon unzureichenden "Target 2000". Dem folgenden Zitat aus dem Tropenwaldbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1990 ist deshalb auch im Jahre 1995 nichts hinzuzufügen: "Das internationale Tropenholz Übereinkommen (ITTA) gefährdet den Tropenwalderhalt, da es in seinen Zielen eine Ausweitung des weltweiten Tropenholzhandels anstrebt."⁶⁵ Die Hoffnungen einiger NGOs, in den Novellierungsverhandlungen verstärkten Tropenwaldschutz durchsetzen zu können, haben sich damit zerschlagen. Das ITTA ist und bleibt in erster Linie ein internationales Handelsabkommen, das nicht als weltweites Waldschutzinstrument angesehen werden kann. Das Hauptinteresse der ITTA-Mitglieder liegt in möglichst günstigen Konditionen für den Kauf und Verkauf von Tropenhölzern und *nicht* im globalen Umweltschutz.

1.3.2 Das Tropical Forestry Action Programme (TFAP)

Der nach der Walderhebung der FAO erkennbare Handlungsbedarf veranlaßte den von der FAO gegründeten Ausschuß Committee on Forest Development in the Tropics (CFDT) im Oktober 1983 die Empfehlung auszusprechen, eine internationale Strategie zur Einführung einer nachhaltigen Tropenforstwirtschaft unter dem Motto "Nützen und Schützen" zu erarbei-

⁶³ (Art.36.)

⁶⁴ EPL(1994): 24/2, S. 69.

⁶⁵ EK (1990): S. 860.

ten.⁶⁶ Die vom CFDT initiierte Entwicklung begann mit einer Analyse der bereits bestehenden internationalen Programme in der Tropenforstwirtschaft, die gemeinsam von internationalen Organisationen und nationalen Regierungen durchgeführt wurden. Aus den Ergebnissen dieser Analyse erarbeitete die FAO bis 1985 das Tropical Forestry Action Programme, das technische und finanzielle Hilfen in einem Zeitrahmen von zehn Jahren für die Schwerpunkte Forstwirtschaft und Landnutzung, auf Wald basierende industrielle Entwicklung, Brennholz und Energie, Schutz von Tropenwald-Ökosystemen und Aufbau von Institutionen vorsah.

Parallel zu dieser von der FAO eingeleiteten Entwicklung gingen ab 1984 von einer weiteren Institution Bestrebungen um einen verstärkten Tropenwaldschutz aus: Das World Resources Institute (WRI) veranstaltete eine Konferenz mit dem Thema "The Global Possible: Resources, Development and the New Century"⁶⁷, die als "Follow up" zur Einsetzung einer "Task Force" führte und den Report "Tropical Forests: A Call for Action" erarbeitete. Die FAO war zur Mitarbeit eingeladen worden, hatte diese jedoch abgelehnt.⁶⁸

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden im Oktober 1985 der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Anhang des von der Task Force erstellten Handlungsprogramms wurde eine Schätzung des Finanzbedarfs vorgenommen, der für Maßnahmen zur Einführung nachhaltiger Tropenforstwirtschaft in 53 ausgewählten Tropenwaldländern für einen Zeitraum von fünf Jahren benötigt würde. Die Handlungsschwerpunkte des Planes sollten sein: die Rehabilitierung von Wassereinzugsgebieten im Hochland und semiariden Flachlandgebieten, die Verbesserung des Forstmanagements, die Entschärfung der Konflikte, die durch Brennholzgewinnung und Agroforstwirtschaft entstehen, und der Schutz von Tropenwaldökosystemen.

Nach einem Treffen von Forstexperten und Repräsentanten der zukünftigen Geberländer im November 1985 in Den Haag, auf dem die beiden veröffentlichten Ansätze gewissermaßen zum Grundgerüst des Tropical Forestry Action Programme verwoben wurden, setzte der FAO-Rat (das ausführende Organ der FAO) den TFAP 1986 offiziell in Kraft. Der TFAP gilt seitdem als "das wichtigste bisher international vereinbarte Konzept mit dem erklärten Ziel, die tropischen Wälder zu nutzen und zu schützen, und dabei die Souveränität der Tropenwaldländer zu berücksichtigen"⁶⁹.

⁶⁶ Projektbericht "Umwelt und Entwicklung" (1992): S. 42.

⁶⁷ Beteiligt waren die Weltbank, UNDP, USAID, Canadian International Development Agency und die Netherlands Development Cooperation.

⁶⁸ Winterbottom (1990): S. 3.

⁶⁹ Vgl. EK (1990): S. 584.

1.3.2.1 Die Umsetzung des TFAP

Der TFAP ist ein völkerrechtlich unverbindlicher Rahmenplan; er kann - muß aber nicht - von der Regierung eines Tropenwaldlandes als entwicklungspolitisches Instrument in Anspruch genommen werden. Voraussetzung für eine Umsetzung des Programms ist, daß ein Konsens zwischen der Gebergemeinschaft des TFAP und dem jeweiligen Tropenwaldland hergestellt wird. Gelingt dies, wird ein nationaler Ausführungsplan erarbeitet, wobei die Planerstellung und Finanzierung für ein Land unter der Ägide der FAO-Forstbehörde erfolgt.⁷⁰ Eine TFAP-Forstberatergruppe berät als inoffizielles FAO-Gremium den Entwicklungsstand und die Umsetzungsprobleme der verschiedenen Projekte. In diesem Gremium, das sich seit 1985 zweimal jährlich trifft, finden sich Vertreter der Geber- und Nehmerländer, der regionalen Entwicklungsbanken, der regionalen Forstbehörden, der ITTO, der Regierungen aber auch von Nichtregierungsorganisationen.

Die Arbeit dieser Beratergruppe ist von Robert Winterbottom grundsätzlich als sehr positiv bewertet worden. Bemängelt wird allerdings, daß die Menge der heutigen Projekte nicht mehr in der dem Gremium zur Verfügung stehenden Zeit bewältigt werden könne und daß die Empfehlungen, die die Arbeitsgruppe abgibt, keinen verbindlichen Charakter besitze.⁷¹

Falls die nationale Verhandlungsorganisation im weiteren Planungsablauf mit Hilfe der FAO oder auf bilateraler Ebene eine Geberorganisation oder -regierung findet, ist diese verpflichtet, sich für die Finanzierung einzelner Projekte aus dem vorliegenden nationalen Forstaktionsplan zu entscheiden. Danach kann die Umsetzung des ausgewählten Projekts beginnen.

Bis zum März 1993 waren bisher 90 Länder in verschiedener Form am TFAP-Prozeß beteiligt. 32 Länder hatten zu diesem Zeitpunkt die Planungsphase beendet. Die angeforderte Summe für diese Projekte hatte ein Volumen von 6,08 Mrd. US-\$. Vergeben worden waren bis zu diesem Zeitpunkt allerdings nur Mittel in der Höhe von 2,03 Mrd. US-\$. Die Finanzierung des anfangs so ambitionierten Programms ist also nicht gewährleistet; mehrere Geberländer haben anscheinend das Vertrauen in die Wirksamkeit des Instruments verloren.⁷²

1.3.2.2 Die Bewertung des TFAP

Kritiker des TFAP sahen schon in seinen beiden Ursprüngen sehr unterschiedliche Zielrichtungen des zukünftigen Programms: Der vom WRI und anderen erarbeitete Entwurf verstand sich

⁷⁰ Colchester, Lohmann (1992): S. 8-9.

⁷¹ Winterbottom (1990): S. 8.

⁷² Kuhlmann (1994): S. 8-9.

als sektorübergreifende Entwicklungsplanung, mit der die Ursachen der Waldzerstörung beseitigt und die Lebensumstände der in und vom Wald lebenden Menschen verbessert werden sollten. Von der FAO wurde dagegen eher die Linie verfolgt, mit dem neuen Instrument neben schon bestehenden Entwicklungsprogrammen eine begleitende Forstwirtschaftsplanung zu installieren.⁷³ Bei einer nochmaligen Überarbeitung des Planes im Jahr 1987 wurde versucht, die Kritik an den beiden Ursprungsprogrammen zu berücksichtigen. In der Neufassung des TFAP, der im Juli 1987 in Bellagio verabschiedet wurde, tauchte als neue Zielsetzung die Vermeidung von kostenintensiven und waldzerstörenden Entwicklungsprojekten auf. Außerdem wurde die stärkere Berücksichtigung der Folgen von Waldzerstörung für die indigene Bevölkerung eingefordert.

Doch auch nach dieser Zielerweiterung des Plans blieb Kritik bestehen: der TFAP fördere die kommerzielle Holzwirtschaft und Holzindustrie im altbekannten Sinne wachstumsorientierter Entwicklungsplanung⁷⁴ und versäume die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der nationalen Planerstellung. Für die Problemlage entscheidende politische Aspekte wie z.B. Verschuldungs- oder Landrechtsfragen würden außer acht gelassen. Die recht unverbindlich formulierten Schutzabsichten, nicht festgelegten Kriterien und Kontrollmechanismen öffneten darüberhinaus den verantwortlichen nationalen Institutionen einen zusätzlichen Spielraum, die ihnen bereitgestellten Mittel nach den bisherigen Erfahrungen fast ausschließlich nutzungsorientiert zu verwenden.⁷⁵ Die vom WRI vertretene Absicht, mit Hilfe des TFAP die Bedürfnisse der im und vom Wald lebenden Menschen stärker zu berücksichtigen, die entwicklungspolitischen Ursachen für die Waldzerstörung zu bekämpfen und außerdem die Bevölkerung mittels nationaler NGOs in die neuen Planungskonzepte zu integrieren, ist bisher in nicht ausreichendem Maße umgesetzt worden.⁷⁶

1991 wurde ein weiterer Versuch zur Erneuerung des Programms unternommen. Die sektorübergreifenden Ursachen der Waldzerstörung sollten angegangen, die Beteiligung der lokalen Bevölkerung schon in der Planungsphase durch nationale NGO-Komitees sichergestellt werden. Die bisher fehlende Kontrollinstanz sollte durch eine "konsultative Gruppe", zusam-

⁷³ Deutlich zu erkennen im Sprachgebrauch der Titel beider Entwürfe: "Tropical Forests: A Call for Action", ein Handlungsaufruf für tropische Wälder, und dem "Tropical Forestry Action Programme", dem Tropenforstwirtschafts-Aktionsprogramm.

⁷⁴ Diese Kritik wird durch die Verteilung der Finanzmittel im Rahmen des TFAP gestützt: 1987 war für den Zeitraum von fünf Jahren ein Finanzvolumen von 8 Mrd. US-\$ (50% von Entwicklungsbehörden und internationalen Finanzierungsorganisationen (z.B. Weltbank) und 50% von den Entwicklungsländern selbst und dem Privatsektor) vorgeschlagen worden. Davon sollten 5,3 Mrd. US-\$ auf die vier Schwerpunktfelder verteilt werden. Feuerholz und Ackerforstwirtschaft: 1,8 Mrd. US-\$; Landnutzung in gebirgigen Wasserursprungsgebieten: 1,2 Mrd. US-\$; Waldanbau für industrielle Nutzung (Auf- und Ausbau von Holzgroßplantagen für industrielle Nutzung): 1,6 Mrd. US-\$; Konservierung: 0,5 Mrd. US-\$, in: Oberndorfer (1989): S. 11.

⁷⁵ Vgl. EK (1990): S. 587.

⁷⁶ Vgl. EK (1990): S. 858-860.

mengesetzt aus Vertretern der Geber- und Nehmerländer, multilateralen Organisationen und NGOs, wahrgenommen werden. In den Verhandlungssitzungen zur Neufassung des Programms lehnte vor allem Malaysia⁷⁷ derartige Eingriffe in die nationale Souveränität konsequent ab. Aber auch die Geberländer zeigten sich wenig überzeugt von der wirklichen Reformierbarkeit dieses Instruments. Nach mehreren ergebnislosen Treffen wurde schließlich keiner der Tagesordnungspunkte entschieden. Nur auf eine "kosmetische" Korrektur des prägenden Titels konnte man sich einigen: der Plan heißt jetzt "Tropical Forests Action Programme".⁷⁸ Der bisherige Versuch, mit einem reformierten TFAP ein international wirksames und effizientes Tropenwald-Schutzinstrument zu schaffen, muß deshalb als gescheitert betrachtet werden. NGO-Beobachter wie Wolfgang Kuhlmann bezweifeln, daß die FAO, "... eine Organisation, die sich in der Vergangenheit fast ausschließlich zum Anwalt einer umfassenden kommerziellen Nutzung der Wälder gemacht hat"⁷⁹, zu einer Umstrukturierung des TFAP in der Lage sei. Dagegen verweist Josef Herkendell auf den beträchtlichen Beitrag den die FAO hinsichtlich der Beteiligung von Basisorganisationen in jüngster Zeit geleistet hat - wobei im besonderen die methodischen Erfahrungen der "FAO-Abteilung für Kommunale Waldwirtschaft" genutzt wurden.⁸⁰

Der TFAP ist in erster Linie ein entwicklungspolitisches Instrument, das durch die Ausarbeitung nationaler Forstwirtschaftsaktionspläne eine effektivere Bewirtschaftung der Wälder umsetzt, bei dem es erst nachgeordnet um Waldschutz geht. Bis heute fehlt jedenfalls eine unabhängige Instanz, die eine Kontrollfunktion ausüben könnte. Mit dem Aktionsprogramm wurde kein umweltpolitisches Regelungssystem geschaffen, das - ähnlich einer Konvention - Unterzeichnerstaaten zur Einhaltung bestimmter Richtlinien verpflichten würde, die vorrangig Primärwaldschutz zum Inhalt hätten.

Wie die Darstellung des ITTA als Handelsabkommen und des TFAP als entwicklungspolitisches Instrument gezeigt hat (siehe Übersicht 1), sind beide Instrumente völkerrechtlich nicht verbindlich. Insofern wird den globalen Schädigungen durch Waldzerstörung nicht angemessen begegnet. Worin die besonderen Schwierigkeiten bestehen, auf internationaler politischer Ebene ein wirksames Waldschutzinstrument zu entwickeln, soll in Kapitel 2. näher erläutert werden.

⁷⁷ Hier ist auch auf die Haltung Malaysias im UNCED-Prozeß zu verweisen, wie sie in Kapitel 3. der Arbeit dargestellt wird.

⁷⁸ Kuhlmann (1994): S. 8; nach Colchester, M. (1991).

⁷⁹ Kuhlmann (1994): S. 9.

⁸⁰ Herkendell, Pretzsch (1995): S. 157.

Übersicht 1.: Das Internationale Tropenholzabkommen (ITTA) und das TFAP

ITTA/ITTO:

Ziel:

- ein internationales Rohstoff- und Handelsabkommen zur Regelung des Tropenholzmarktes

Akteure:

- Repräsentanten der Produzenten- und Konsumentenstaaten von Tropenhölzern (entscheidungsberechtigt)
- Lobbyisten der Holzexport und -importwirtschaft, NGOs (einflußnehmend)

Konflikte:

- Forderung der Produzenten nach Ausweitung des Abkommens als "Internationales Holzhandelsabkommen" auf alle Nutzwälder der Welt gegen den Widerstand der Industrieländer
- Forderung einiger Verbraucherstaaten nach stärkerer Berücksichtigung der ökologischen Aspekte des Abkommens gegen den Widerstand der Produzentenländer

Waldschutzergebnisse:

- Entwicklung von Richtlinien für nachhaltige Bewirtschaftung tropischer Primärwälder sowie der Erhaltung der biologischen Vielfalt in tropischen Wäldern
- Erklärung des "Target 2000"
- Zusammenarbeit mit CITES

TFAP:

Ziel:

- als entwicklungspolitisches Instrument soll das TFAP von Geberländern finanzierte nationale Forstwirtschaftsaktionspläne umsetzen, um geeignete Bewirtschaftungsformen von Tropenwäldern zu entwickeln und ihren langfristigen Erhalt zu sichern

Akteure:

- Nehmerländer müssen für ihre Projekte innerhalb eines nationalen Aktionsplans ein(e) Geberland/Geberorganisationen finden
- FAO (Koordinierung)
- Beratergruppe (Geber/Nehmer-Vertreter, UN-Organisationen, ITTO, NGOs, regionale Entwicklungsbanken)

Konflikte:

- auf die gesamte Akteurskonstellation erstreckt sich der fehlende Konsens hinsichtlich der Gewichtung des Aktionsprogramms: entwicklungspolitisches Instrument zum Ausbau der nationalen forstwirtschaftlichen Kapazitäten *oder* langfristige Erhaltung aller Waldfunktionen durch Primärwaldschutz, Partizipation der Bevölkerung und der Ursachenbekämpfung von Ressourcenerstörung
- Versuch der Einsetzung einer kontrollierenden "konsultativen Gruppe" durch einige Geberländer, -Organisationen und NGOs gegen den Widerstand der Tropenwaldstaaten, die eine Notwendigkeit dieses Gremiums abstreiten bzw. die Eingriffe in ihre Souveränität nicht akzeptieren wollen

Waldschutzergebnisse:

- bis März 1993 wurden für 32 Länder, in denen die Planungsphase abgeschlossen war, 2,03 Mrd. US-\$ (von geforderten 6,08 Mrd. US-\$) zugesagt; inwieweit Waldschutz durchgeführt wird, ist abhängig von den jeweiligen Projekten und bedarf einer Einzelfallbetrachtung
- wenn die Ausrichtung des Programms auf Schutzaspekte auch in Zukunft unterbleibt, sind von ihm keine nennenswerten Impulse für eine globale Strategie zum Erhalt der Wälder zu erwarten

2. ZUR PROBLEMATIK DES VÖLKERRECHTS

Die Tatsache, daß Umweltprobleme nicht an territorialen Grenzen Halt machten, führte zu regelnden Verträgen zwischen Staaten. Diese Abkommen mußten sich auf bilateraler Ebene mit dem Prinzip der unbegrenzten staatlichen Souveränität auseinandersetzen, was das alleinige Recht zur Nutzung der nationalen Ressourcen und die Kontrolle über alle umweltbelastenden Aktivitäten innerhalb des Staatsterritoriums beinhaltet. Andererseits folgt aus dem Souveränitätsgedanken auch das Prinzip der territorialen Integrität. Dieses gewährt den Anspruch, daß ohne Zustimmung Beeinträchtigungen des eigenen Staatsgebietes von außen zu unterbleiben haben. Hieraus folgt, daß grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen nur durch Beschränkungen sowohl der Souveränität als auch der Integrität der Einzelstaaten begegnet werden kann, also durch einen wechselseitigen *schonenden Souveränitätsausgleich*, der in Verträgen vereinbart werden muß.⁸¹

Die Umweltprobleme der Gegenwart haben schon Dimensionen angenommen, die global wirken, und denen demnach nur mit Regelungen auf multilateraler bzw. globaler Ebene begegnet werden kann. Das Problem, dem sich dabei jede internationale Politik stellen muß, besteht, resultierend aus dem nationalstaatlichen Souveränitätsprinzip, in der Nichtexistenz einer obersten Autorität für die Gesamtheit aller Staaten. Dieses Machtvakuum bedeutet für die internationale Umweltpolitik auch, daß es keinen Gesetzgeber für die internationale Völkergemeinschaft gibt, der die für alle geltenden Rechtsnormen verbindlich festlegen und ihren Vollzug kontrollieren könnte. Anstelle von Gesetzen bestimmt auf internationaler Ebene ein Netzwerk aus allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen, Gewohnheitsrechten, Resolutionen, multi- und bilateralen Verträgen und Umweltschutzrichtlinien die Rechtsnormen für die Völkergemeinschaft.

Bei näherer Betrachtung der bisher bestehenden Instrumente des Umweltvölkerrechts wird deutlich, daß sie in den meisten Fällen unterhalb des Wirkungsbereichs formeller Regierungsvertragskonferenzen liegen. Aufgrund dieser Rechtsunverbindlichkeit werden diese Instrumente auch als "soft laws" bezeichnet. Ihre Umsetzung beruht auf der Freiwilligkeit der Kooperation der Vertragspartner. Nur durch ihre längerdauernde Anwendung können sie zu Völkergewohnheitsrecht werden und dadurch eine stärkere Verbindlichkeit erlangen.⁸² Da ihre Verabschiedung keine Verpflichtungen beinhaltet, sind "soft laws" in internationalen Verhandlungen oftmals ein Weg, nicht zu überwindende Meinungsverschiedenheiten doch noch in eine

⁸¹ Vgl. Klopfer (1989): S. 317. Die hier beschriebene Souveränitätsbeschränkung dient letztlich dem Schutz der Souveränität und hat einen Interessenausgleich unter Nachbarn zum Ziel, nicht den direkten Schutz der Umwelt. Erst in den jüngsten Entwicklungen seit dem Ozonregime wird Umweltschutz selbst zum Ziel, Vgl. Vogelsang (1992): S. 11-12.

⁸² Als Beispiele für "soft laws" seien an dieser Stelle die Rio-Deklaration, die Agenda 21 und die Forest Principles genannt.

allgemein anerkannte Kompromißformel zu übersetzen. Auf diese Weise kann das Hauptproblem internationaler Abkommen, der Eingriff in nationale Souveränitätsrechte der Vertragspartner, umgangen werden.

Diese Probleme im internationalen Rechts- und Politiksystem sind der Grund dafür, daß es bis zum Ozonregime im Umweltvölkerrecht kein wirklich wirksames Instrumentarium gab, komplexe globale Probleme zu bewältigen.

2.1 Der Begriff des Umwelt-Regimes

Zur dringend nötigen Erlangung gemeinsamer Handlungsmöglichkeiten entwickelte die Staatengemeinschaft ein "Übereinkommenssystem", welches in der Politikwissenschaft als Regime bezeichnet wird. Der Begriff des Regimes ist insofern mißverständlich, als er umgangssprachlich häufig zur Bezeichnung undemokratischer Herrschaftsformen verwendet worden ist; diese Wortbedeutung ist aus der innenpolitischen Verwendung des Begriffs für "Regierungsform" abgeleitet. Dagegen werden in der internationalen Politik Regime definiert als "... institutionelle Arrangements für das kollektive Management von problematischen Handlungsinterdependenzen, d.h. von solchen Problemen, die gleichzeitig die Interessen mehrerer Staaten berühren und von einzelnen Staaten allein ohne Abstimmung oder ohne Zusammenarbeit mit anderen nicht adäquat oder überhaupt nicht gelöst werden können."⁸³ Regime werden also von Staaten oder Staatengruppen mit dem Ziel aufgebaut, kollektiv unerwünschte Folgen, die aus interessenorientiertem Handeln der einzelnen Nationen entstehen, auszuschalten.⁸⁴

Um die an den Verhandlungen über ein Regime beteiligten Akteurskonstellationen zu untersuchen, wird im allgemeinen die in der Politikwissenschaft entwickelte "policy network"-Analyse angewendet. Anhand dieser Analyse wird das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure bei der Entwicklung und Durchführung von Politik erfaßt.⁸⁵ Berechtigt, über die Entwicklung und den Beitritt zu einem internationalen Umweltregime zu entscheiden, sind die Regierungen bzw. die Repräsentanten der einzelnen Nationalstaaten. Bei der Untersuchung der unterschiedlichen Verhandlungsprozesse soll deshalb das Hauptaugenmerk auf diese Akteure gelegt werden. Für die Entscheidungsfindung wichtige Staatenbündnisse, -gruppen und Nicht-Regierungsorganisationen werden im folgenden ebenfalls als Akteure bezeichnet. Sie gehören zwar nicht zum entscheidungsberechtigten Kreis des Verhandlungsprozesses, doch gewinnen sie in der jüngsten Zeit zunehmend an Einfluß auf der internationaler Ebene.⁸⁶ Zur Vereinfachung

⁸³ Keck (1991): S. 637.

⁸⁴ Schneider, Werle (1989): S. 413.

⁸⁵ Kohler-Koch, (1989): S. 63.

⁸⁶ Vgl. Kirchgässner (1995): S. 42. Kirchgässner verweist auf den zunehmenden Einfluß ökologischer Interessengruppen auf die Wahlentscheidungen in Demokratien. Aber auch die transnationalen Konzerne gewinnen

chung der Analyse werden Intergovernmental Organizations (IGOs) wie die OPEC oder die EU als Vertreter von Staaten mit gleichen Interessen in den direkten Verhandlungen betrachtet, um die Hauptkonflikte der Prozesse herauszuarbeiten. Die Vereinbarungen, die innerhalb dieser Organisationen getroffen werden, beeinflussen erheblich die Positionen der Einzelakteure. Es soll dabei nicht der Eindruck entstehen, über die *Normen, Regeln* und *Prinzipien* eines Regimes und über seine Ratifizierung würden diese Organisationen entscheiden.

Regime sind völkerrechtlich verbindliche Verträge; sie bestehen aus:

Prinzipien - d.h. allgemeinen, dem Regime zugrundeliegenden, wissenschaftlichen
und normativen Grundsätzen, Normen - d.h. allgemeinen

Verhaltensmaßregeln und Rechten, aus denen keine
unmittelbaren Handlungsanweisungen erwachsen,

Regeln - d.h. unmittelbare Handlungsanweisungen; und

Verfahren - d.h. Methoden der Entscheidungsfindung.⁸⁷

Die Besonderheit von Regimen liegt im Zusammenwirken dieser einzelnen Strukturelemente, wobei das aus den (vier) Regimedimensionen gebildete Netzwerk als oberste Instanz für die Vertragszeichner gilt. Der somit bestehende Rahmen wird in den neueren Abkommen als dynamisches Vertragswerk verstanden, d.h. der Konsens der Akteure über die Strukturelemente muß immer wieder neu überprüft werden - durch regelmäßige Vertragsstaatenkonferenzen, wissensbildende Arbeitsgruppen usw.. Kommt es dabei zur Feststellung von Abweichungen vom ursprünglichen Ausgangszustand des Abkommens, muß es durch weitere Protokolle ausgefüllt, ergänzt oder verschärft werden.⁸⁸ Zur Entstehung eines Umweltschutzregimes sind neben der Tatsache, daß eine problematische soziale Situation/Umweltsituation vorliegt und der Bewußtwerdung einer Eigenschädigung, nach den bisherigen Erfahrungen zusätzlich drei (begünstigende) Faktoren notwendig:

auf internationaler Ebene weiterhin an Entscheidungsmacht.

⁸⁷ "Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation and reitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice", vgl. Krasner (1983): S. 2.

⁸⁸ Eine ausführliche Beschreibung der Entwicklung und Ausführung eines dynamischen Völkerumweltrecht-Regimes gibt Benedick (1991): "Ozone Diplomacy".

1. Wissenschaftlicher Konsens,
2. Druck der Öffentlichkeit, von NGOs oder Industrielobbys, Verhandlungen zur Problemlösung aufzunehmen,
3. Verfügbarkeit von Alternativen, die zur Problemlösung beitragen.⁸⁹

Das Vorhandensein dieser Bedingungen vereinfacht die Entstehung eines Einigungsprozesses, denn die Existenz der Problematik allein reicht oft nicht aus, um einen nach seinen Eigeninteressen handelnden Akteur (Staat) an den Verhandlungstisch zu zwingen.

Die Bedeutung eines auf den beschriebenen Grundlagen entstandenen Umweltregimes sollte nach seiner Effektivität und Effizienz bewertet werden. Effektiv ist ein Umweltregime, wenn es eine räumliche Wirkungsbreite besitzt, die möglichst alle Schädigungsquellen des zu regelnden Gutes auf Dauer miteinbezieht. Ein weiteres wichtiges Effektivitätskriterium ist die Wirkungstiefe der Vereinbarung. Dabei gilt, je größer die Wirkungstiefe eines Instruments ist, desto stärker setzt es an den Ursachen der Problematik an. Für Umweltprobleme ist außerdem die Wirkungsgeschwindigkeit von besonderer Bedeutung. Ohne eine schnelle Umsetzung der beschlossenen Regelungen kann den Schädigungen in vielen Fällen nicht wirksam entgegengetreten werden.⁹⁰

Die Regimeeffizienz beschreibt die Kosten und Nutzen der jeweiligen Regimepolitik. Dabei ergeben sich je nach Standpunkt der Betrachtung unterschiedliche Effizienzkriterien. Hervorzuheben sind für die Problematik globaler Umweltprobleme die Kriterien der ökonomischen und ökologischen Effizienz, sowie die Verteilungsgerechtigkeit. Für die ökonomische Effizienz von Vereinbarungen sind die Kapazitätsbedingungen der Akteure zu berücksichtigen. Handlungsanforderungen, die die Möglichkeiten der Beteiligten überfordern, sind in der Regel ineffizient. Um die bestehenden Kapazitätsunterschiede auszugleichen - ein bestimmendes Problem globaler Umweltpolitik im Nord-Süd Kontext - ist eine gerechte Verteilung der Kosten notwendig.⁹¹ Nur so läßt sich globale Umweltpolitik effizient durchsetzen.

Bei der Ausarbeitung eines Regimes muß auch darauf geachtet werden, ihm größtmögliche Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Instrumentarien der internationalen Politik (wie z.B. GATT/WTO) zu verschaffen. Effektive Organe und Handlungsvorgaben sowie deren Finanzierung, möglichst unterstützt von einem festen Zeitrahmen, sollten im Abkommen festgelegt werden. Zur Kontrolle der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen wurde bisher meist ein Sekretariat, eine Kommission und/oder eine Vertragsstaatenkonferenz eingesetzt.

⁸⁹ Lembke (1992): S. 327.

⁹⁰ Prittwitz (1993): S. 201-204.

⁹¹ Prittwitz (1993): S. 204-205.

2.2 Probleme und Schwächen von Umwelt-Regimen

Die bisher meist personell und/oder finanziell schwache Ausstattung der Organe von Umweltschutzregimen ist sicherlich eine Hauptursache ihrer ungenügenden Effizienz und Wirkung. Eine dadurch begründete Kontrollschwäche der Regime wird durch Implementierungslücken noch verstärkt. Dabei wird oft der Zeitfaktor als "Regime-Umgehungsinstrument" benutzt. Mit der Verzögerung der Ratifizierung eines Abkommens, bei der innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens eine festgelegte Anzahl von Staaten das eingegangene Abkommen auf nationaler Ebene ratifizieren muß, um es in Kraft zu setzen, können die Vertragsstaaten den Beginn der Wirkung eines Regimes verschleppen (als Beispiel sei hier die Seerechtskonvention genannt). Die nationale Zustimmung zum internationalen Vertragswerk bedeutet nach dessen Inkrafttreten aber noch nicht die zwangsläufige Umsetzung der unterzeichneten Vorgaben in nationale Gesetzgebung - tatsächlich kann es zu einem Aufschub auf unbestimmte Zeit kommen. Selbst nach der nationalen Gesetzgebung muß die Einrichtung entsprechender Institutionen und Kontrollmechanismen nicht sofort erfolgen. In neueren Regimefassungen wird durch enger begrenzte Zeitvorgaben und Umsetzungsfahrpläne versucht, dieser "Vertragsumgehung durch zeitliche Verzögerung" zu begegnen, um so die Durchsetzungskraft und Wirkungsgeschwindigkeit dieser Instrumente zu stärken.⁹²

Grundsätzlich sind Regime nur so stark wie der Konsens der beteiligten Akteure über die in ihnen verankerten Normen, Regeln, Prinzipien und Verfahrensweisen und der Grad, in dem diese von den Nationen befolgt werden. Da in der Regimeentwicklung die einzelnen Staaten strategisch handeln, um (möglichst weitgehend) ihre Eigeninteressen durchzusetzen, erfüllen die gefundenen Handlungsanforderungen oft nicht das für eine Problemlösung notwendige Maß. Deshalb wird häufig beklagt, bei der Regimeaushandlung handele es sich um politische Scheinaktivität, die in der Sache kaum etwas oder wenig bewirke. Jedoch sind die politische Handlungsebene, die durch internationale Regime geschaffen wird, und die von ihr ausgehenden Folgewirkungen (z.B. rechtliche und wissenschaftliche Modernisierungen) nicht zu unterschätzen. Die Ausgestaltung der Übereinkommen als dynamische Prozesse läßt alle positiven Möglichkeiten offen - wie das Ozonregime unter Beweis stellte. Allerdings hat die Errichtung neuer globaler Umweltregime und die erfolgreiche Umsetzung ihrer Verhaltensvorschriften in die Tat einen weit größeren Wandel der umweltzerstörenden Lebensweise zur Voraussetzung, als er bisher praktiziert wird.⁹³

Wie in Kapitel I. I dargestellt, handelt es sich bei der weltweiten Zerstörung der Wälder um eine Problematik, die zur Bewältigung ihrer globalen Auswirkungen ein internationales

⁹² Breitmeier, Gehring, List, Zürn (1993): S. 183-189.

⁹³ Ebenda, S. 190-191.

Umweltregime erfordert. Da die unter Kapitel 1.3 untersuchten Instrumente keinen völkerrechtlichen Status besaßen und sich als wirkungslos erwiesen hatten, bot sich für die OECD-Staaten der UNCED-Gipfel an, zum ersten Mal Tropenwaldschutz auf höchster Ebene zu verhandeln. In Kapitel 3. wird dieser erste Versuch völkerrechtlicher Verhandlungen über Tropenwaldschutz bzw. weltweiten Waldschutz analysiert. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Frage gerichtet, welche Bedingungen konkrete Verhandlungsergebnisse unmöglich machten und "nur" zu den völkerrechtlich unverbindlichen "Forest Principles" führten.

3. VERLAUF, INHALT UND SCHEITERN DER VERHANDLUNGEN ÜBER EINE WALDKONVENTION IM UNCED-PROZESS

3.1 Die Ausgangspositionen der Akteure

Jedes komplexe politische Thema, so auch die (Tropen-)Waldzerstörung, kann für die Durchsetzung unterschiedlicher Interessen genutzt werden. Eine genauere Untersuchung der Positionen, die im Laufe eines Verhandlungsprozesses von den einzelnen Akteuren vertreten werden, läßt daher Rückschlüsse auf ihre eigentlich verfolgten Ziele zu.⁹⁴

Die differenzierten Verhandlungsvorgänge sind ohne eigene Teilnahme und im Rückblick auf die damaligen Ereignisse natürlich nur begrenzt nachvollziehbar, zumal der Verhandlungsbereich (Tropen-)Waldschutz ohne expliziten Verhandlungsauftrag nur einen untergeordneten Teilbereich des gesamten UNCED-Komplexes darstellt. Insbesondere Verhandlungstaktiken, sich verändernde Positionen oder Bündnisse der Akteure sind in den veröffentlichten Dokumenten nur zum Teil wiedergegeben. Die folgenden Darstellungen basieren deshalb auf Interpretationen offizieller Dokumente, Veröffentlichungen der Tagespresse, begleitenden Publikationen der NGOs und wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema UNCED.

Die Beschäftigung mit globalen Umweltfragen verleitet dazu, weitreichende Ergebnisse zu erwarten, denn das Prinzip "Alle sitzen in einem Boot" scheint keine Gewinner oder Verlierer zuzulassen. Schnelle und größtmögliche Zusammenarbeit sollte demnach die zwingend logische Strategie sein. Die als Gegenmodell zur Brundtland-Kommission gegründete Süd-Kommission⁹⁵ bewertet in ihrem 1990 veröffentlichten Bericht die Frage nach Gewinnern und

⁹⁴ Ich verweise zur näheren Akteursdefinition auf das Kapitel 2.1 der Arbeit.

⁹⁵ Auf der Blockfreienkonferenz in Harare im Jahre 1986 ergriff der damalige malaysische Ministerpräsident Mahatir die Initiative zur Einrichtung einer nur aus Vertretern der Entwicklungsländer bestehenden Süd-Kommission, die das Nord-Süd-Verhältnis aus der Sicht des Südens darstellen sollte. Im Herbst 1990 wurde der - ebenso wie der Brundtland-Bericht nach dem Kommissionsleiter benannte - Nyrere-Bericht vorgelegt. Inhaltlich liegt die Betonung auf dem sich verschärfenden Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd, wobei die

Verlierern im Problemfeld globaler Umweltfragen und Umweltpolitik allerdings aus einem anderen Blickwinkel. Hiernach definieren sich Umweltfragen als Machtfragen, die sehr wohl in Gewinner und Verlierer unterteilen, wobei die gegenwärtig von den Industrieländern bestimmten Machtverhältnisse darüber entscheiden, wer auf welcher Seite steht. Diese Äußerungen signalisieren, daß auch in der internationalen Umweltpolitik keine entscheidend anderen Bedingungen zu erwarten sind als in den konventionellen Feldern der internationalen Politik.

Eines steht fest: Die oben formulierte Hoffnung auf schnellere und effektivere Zusammenarbeit der Staaten unter dem Eindruck der alle gleichermaßen gefährdenden Umweltprobleme konnte sich bis heute nicht erfüllen. Um im Bild zu bleiben: Die globale Umweltkrise zwingt zwar alle in ein Boot, über die besten Plätze und die Steuerung ist allerdings schon entschieden. Dabei sind die Erfolge der Entwicklungsländer, besonders getragen von den wirtschaftlich immer bedeutender werdenden Schwellenländern Asiens, nicht aus dem Auge zu verlieren. Auf ihr Bestreben hin wurde die Umweltkonferenz um die Entwicklungsproblematik erweitert. Die Garantie der nationalen Souveränität über die natürlichen Ressourcen im Rahmen des Rechts auf eigene Entwicklung, war in keinem Verhandlungsbereich der Konferenz zu übergehen. Ebenfalls nicht zu unterschätzen sind die Auseinandersetzungen innerhalb der verschiedenen Akteursgruppen. Aus diesen Differenzen entstanden des öfteren Allianzen, die nicht in das einfache Muster des alten Nord-Süd-Konflikts paßten. Dennoch, gerade im Vergleich mit der Machtposition und den Erfolgen der Entwicklungsländer im UNCED-Prozeß, wird sich die noch geltende Dominanz der Industriestaaten zeigen.

Nach dieser grundsätzlichen Einordnung internationaler Umweltpolitik in den Gesamtzusammenhang der internationalen Verhandlungen, sollen im folgenden die Bedingungen des UNCED-Verhandlungsprozesses untersucht werden.

Die Struktur von Verhandlungen wird durch ihren institutionellen Rahmen bestimmt. Dieser legt die verhandlungsberechtigten Akteure, die Themen und die "Spielregeln" fest, denen sich die Repräsentanten der einzelnen Staaten zu unterwerfen haben.⁹⁶ Ausgangspositionen und Strategien, die die aufeinandertreffenden Akteure zur Durchsetzung ihrer Interessen entwickeln, werden also nicht unerheblich von diesen Rahmenbedingungen beeinflusst. Zusätzlich erschwerend für eine Analyse der UNCED ist die Tatsache, daß es sich um einen Verhandlungskomplex mit unterschiedlichen Zielsetzungen - Aktionsprogramm, Charta,

ungleiche Wohlstandsverteilung als Ergebnis der ungleichen Machtverteilung betrachtet wird. Vgl. South Commission (1990): *The Challenge of the South*. Oxford: Oxford University Press.

⁹⁶ Der institutionelle Rahmen der untersuchten UNCED-Verhandlungen wurde durch den Verhandlungsauftrag der UN-Resolution 44/228 gegeben. Demnach waren alle UN-Mitgliedsstaaten zu multilateralen Verhandlungen unter den im UN Zusammenhang geltenden Bedingungen aufgefordert. Nur die Repräsentanten der Mitgliedsstaaten waren befugt, Ergebnisse zu verabschieden.

Konventionen - handelte, die parallel beraten wurden und dementsprechend Einfluß aufeinander nahmen. Bei der Betrachtung des Schwerpunkts "Wald im UNCED-Prozeß" muß daher als bestimmende strukturelle Komponente die Einbindung des Problems in den umfangreichen Entscheidungsprozeß um die AGENDA 21 und die Rio-Deklaration gesehen werden. Ohne ein eigenständiges Verhandlungsforum, wie es für die Klima- und Artenschutzverhandlungen geschaffen wurde, konnte "Wald" nicht den Status eines vordringlichen globalen Umweltproblems erlangen.

Das Beziehungsgeflecht der an der Entscheidungsfindung innerhalb eines bestimmten Problemfeldes beteiligten Akteure wird in der Politikfeldanalyse⁹⁷ als Netzwerk bezeichnet. Die an den Verhandlungen beteiligten Delegationen der UN-Mitgliedsstaaten bilden dieser Analyse folgend das wichtigere, da entscheidungsberechtigte, "innere Netzwerk". Über diesen beschlußfähigen inneren Kreis hinaus müssen in die Analyse noch weitere entscheidungsbeflussende Beteiligte des "äußeren Netzwerks" miteinbezogen werden. Zu diesem zählen Organe des institutionellen Rahmens (wie die UN-Generalversammlung, das UNCED-Sekretariat und die UN-Unterorganisationen), NGOs und Inter-Governmental-Organisations (IGOs) wie z.B. die EU. Darüberhinaus ist auf die nicht zu unterschätzende Einflußnahme der Vertreter industrieller Lobbys hinzuweisen. Sie treten entweder als offizielle Repräsentanten industrieller Verbände wie z.B. der "Vereinigung Deutscher Holzhandelshäuser" (VDH) oder als Vertreter speziell gegründeter NGOs⁹⁸ auf. Durch Öffentlichkeitsarbeit und informelle Kontakte zu den Delegationsmitgliedern versuchen sie ihre Interessen in die Verhandlungen einzubringen.

Im folgenden ist die Aufmerksamkeit jedoch primär auf das innere Netzwerk zu richten. Es wird der Versuch unternommen, die Hauptakteure bzw. Akteursgruppen auszumachen und ihre Positionen im Entscheidungsprozeß darzustellen.

Generell kann nach Sichtung der Materialien festgestellt werden, daß sich anders als z.B. in der Klimafrage weit weniger Staaten aktiv an den Waldschutzverhandlungen beteiligten.

Rußland, die GUS-Staaten und die übrigen Länder des ehemaligen Ostblocks verfolgten in der Wald-Arena die gleiche "Vermeidungsstrategie" wie in den anderen UNCED-Verhandlungsbereichen. Aufgrund der Neuordnung dieser Länder Anfang der 90er Jahre war von ihnen noch keine kompetente Umweltaußenpolitik zu erwarten. Vielmehr lag das Interesse die-

⁹⁷ Schubert, K. (1991): S. 89ff.

⁹⁸ Als aktuelles Beispiel sei an dieser Stelle auf die NGO "The Climate Council" hingewiesen. Diese wurde von Donald Pearlman, einem Vertreter der Anwaltskanzlei, die normalerweise die amerikanische Ölindustrie vertritt, ins Leben gerufen, um Zugang zur ersten Folgekonferenz der Klimakonvention im April 1995 in Berlin zu erhalten. In: Der Spiegel 14/1995, S. 36-38, wird seine Lobbyarbeit im Kontakt mit amerikanischen und saudi-arabischen Delegationen als sehr erfolgreich im Sinne seiner Auftraggeber beschrieben.

ser Staaten darin, Verpflichtungen oder Belastungen für sich zu vermeiden und durch das Erreichen eines Sonderstatus - "countries with economies in transition" - das Recht auf eigene Entwicklung und zusätzliche Finanzmittel offenzuhalten. Die von den OECD-Staaten betriebene Eingrenzung des Themas auf die Tropenwaldproblematik und die damit einhergehende Ausklammerung der borealen Wälder - die sich, wie erwähnt, zum Großteil auf dem Staatsgebiet Rußlands befinden - schloß die Staaten des Ostens von eventuellen Verpflichtungen oder Hilfsleistungen aus und trug sicher zusätzlich zu deren geringem Interesse am Thema Waldschutz bei.

Die arabischen Staaten der **OPEC** verhielten sich im Gegensatz zu den für sie äußerst wichtigen Klimaverhandlungen, in denen sie sehr einflußreich agierten, beim Waldthema passiv. Wälder wurden von ihnen auf der UNCED-Konferenz allenfalls im Klima-INC als "Störargument" während der Diskussion über CO₂-Senken benutzt, um die Verhandlungen zu verzögern.

Auch die "Alliance of Small Island States" (AOSIS), die ebenfalls eine nicht unbedeutende Rolle in den Auseinandersetzungen um die Klimakonvention spielte, trat in der Wald-Arena nicht als Interessenvertretung auf, da offenbar zu wenig Mitglieder dieses Staatenzusammenschlusses von der Problematik betroffen sind. Zwar ging es beim Thema Waldzerstörung auch um die daraus entstehenden zusätzlichen Klimaeffekte, doch darf vermutet werden, daß diese Vereinigung ihre diplomatischen Kräfte für die direkten Verhandlungen im Klima-INC gebündelt hatte.

Die Perspektive, weder an den zusätzlichen Mitteln für eine Arten- und Klimaschutzvereinbarung beteiligt zu werden noch Aussicht auf eine Förderung für verstärkten Waldschutz zu haben, bestimmte die Haltung der **afrikanischen Wüstenstaaten**. Da diese Länder weder Artenvielfalt noch Wälder, aber auch keine Emissionseinsparungen als Verhandlungsmasse anzubieten hatten, benutzten sie im Verlauf der UNCED-PrepComs die Wald-Arena als Forum, um einen UN-Verhandlungsauftrag über eine "Konvention gegen die Wüstenausbreitung" zu erreichen. Damit verfolgten die Wüstenstaaten ein anderes Ergebnis als den angestrebten *Waldschutz*. Durch ihre grundsätzliche Verweigerungshaltung, die soweit ging, selbst den unverbindlichen "Forest Principles" nicht zustimmen zu wollen, entwickelten sie aber genügend Einfluß, um ihr Anliegen durchzusetzen. Der Verhandlungsauftrag für die Wüstenkonvention, von der sie sich zusätzliche Mittel für die aufwendigen Maßnahmen gegen die Wüstenausbreitung erhofften, wurde im UNCED-Rahmen verabschiedet. Im Gegenzug stimmten auch diese Staaten dann schließlich den "Forest Principles" zu."

Nach dem Ausschluß der passiven oder nur indirekt agierenden Akteure können für den

⁹⁹ Kuhlmann (1994): S. 17.

Verhandlungsbereich Wald im UNCED-Komplex zwei dominante Akteursgruppen festgestellt werden:

1. **die OECD-Staaten**, insbesondere die Staaten der G7, und
2. die in der G77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, insbesondere die ihr angehörenden **Tropenwaldstaaten**.

Die OECD-Staaten

Die Haltung der OECD-Staaten als Gruppe war, anders als in ihren offiziellen Verlautbarungen dargestellt, sehr stark auf die Begrenzung der Entwicklungsländer-Forderungen nach mehr Unterstützung für eine umweltgerechte Entwicklung ausgerichtet. Zur Erreichung dieses Ziels scheint eine dreifache Strategie verfolgt worden zu sein:

1. Zusätzliche Gelder für Umweltinvestitionen in den Entwicklungsländern sollten nur für Projekte bewilligt werden, die (auch) im Interesse der OECD-Staaten liegen.
2. Durch die Festlegung auf Projektfinanzierung sollte die Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer geschwächt werden, da sie dabei gegenüber der mittelbewilligenden Institution jeweils als Einzelstaaten auftreten müßten.
3. Die Durchsetzung dieses Finanzierungsmechanismus` würde keinen nennenswerten zusätzlichen Finanztransfer von Nord nach Süd bedeuten. Auf der anderen Seite bliebe der Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten des Nordens weiterhin reglementiert, womit gleichzeitig ihr Wachstumspotential beschränkt würde.¹⁰⁰

Im Sinne dieser Strategie war das Erreichen einer Tropenwaldschutzkonvention für die OECD-Staaten eines der erklärten Hauptziele der Konferenz. Seit dem Jahr 1988 gingen von den Industrieländern (insbesondere Deutschland, USA, GB) verstärkt Initiativen aus, bilaterale Maßnahmen gegen die fortschreitende Tropenwaldzerstörung zu ergreifen. Aus der Sicht der OECD-Staaten bestand vor allem aus drei Gründen großes Interesse am Schutz der tropischen Regenwälder:

¹⁰⁰ Heister, Klepper, Stähler (1992): S.464-465.

- Begrenzung der klimawirksamen Emissionen aus großflächigen Waldbränden,
- Erhaltung der Artenvielfalt,
- Sicherung der Holzreserven.¹⁰¹

So wurde dieses Thema im Zusammenhang mit der sich Ende der 80er Jahre verschärfenden Klimaproblematik (und besonders aufgrund gesteigerten deutschen Engagements) ständiger Tagesordnungspunkt auf den regelmäßig stattfindenden Weltwirtschaftsgipfeln.¹⁰² Nachdem die UN-Generalversammlung den Prozeß zur Vorbereitung der UNCED beschlossen und mit dem organisatorischen Treffen der PrepCom im Frühjahr 1990 begonnen hatte, sah der Weltwirtschaftsgipfel im Juni 1990 in Houston - ein "grüner Gipfel", nach Ankündigung Helmut Kohls¹⁰³ - die Möglichkeit, auf der UNCED ein Rahmenabkommen für den multilateralen Tropenwaldschutz zu verhandeln. In der Abschlußdeklaration wurden deshalb Verhandlungen vorgeschlagen mit der Maßgabe "... to begin expeditiously and be completed by 1992 on a global forest convention or agreement, to curb deforestation, protect biodiversity, stimulate positive forestry actions and address threats to the worlds forests."¹⁰⁴ Zusätzlich wurde auf Betreiben der USA und Deutschlands vereinbart, Brasilien ein Pilotprogramm zum Schutz der Regenwälder anzubieten.¹⁰⁵

Es fällt auf, daß in der G7-Erklärung von einer globalen Konvention für die Forste der Welt und nicht eingeschränkt vom Tropenwald gesprochen wird. Grund dafür ist unter anderem laut Aussage des Tropenwaldexperten des WWF-Deutschland, Günther Merz¹⁰⁶, daß im Denken der meisten Politiker der Industrieländer bis heute keine Nordwälder im globalen Kontext vorkommen. Im Vorschlag zur Konvention auf dem G7-Gipfel werden von US-Präsident George Bush die temperierten und borealen Wälder zwar zweimal erwähnt: zum einen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schädigungen der Wälder durch Luftverschmutzung - z.B. durch den sauren Regen - und zum anderen in der Ankündigung verstärkter Aufforstungsmaßnahmen im eigenen Land; von Primärwaldschutz oder den Nordwäldern als "Erbe der Menschheit" ist in dieser Erklärung nicht die Rede.¹⁰⁷

¹⁰¹ Vgl. L. Brock, in: FR 19.9.1992.

¹⁰² HIZ (1992): II D 3050, S. 4.

¹⁰³ FR 23.6.1990, o.A.

¹⁰⁴ United Nations PrepCom, Second Session, Progress Report of the Secretary-General on Conservation and Development of Forest, A/CONF. 151/PC/27, 1991.

¹⁰⁵ Brasilien nahm dieses Angebot Ende 1990 an, woraufhin der G7-Gipfel 1991 250 Mill. US-\$ für einen Zeitraum von drei Jahren zusagte. Da sich die Vorstellungen einiger Geberländer nach einer Verpflichtung zur Verringerung der Entwaldung und der Betonung reiner Schutzprojekte in Indianergebieten aber nicht gegen Souveränitätsdenken, wissenschaftliche und industrielle Lobbys in Brasilien durchsetzen ließen, wurde dieser Betrag Ende 1991 um die Hälfte gekürzt. Mit diesem Finanzvolumen waren die geplanten Programme nicht mehr in vollem Umfang durchführbar. Auf absehbare Zeit sind also keine besonderen Ergebnisse wie von der G7-Initiative beabsichtigt zu erwarten, vgl. H. Hagemann, in: FR 24.3.1994.

¹⁰⁶ Telefongespräch mit dem Verfasser vom 13.4.1994.

¹⁰⁷ EPL (1990): 20/4-5, S. 142.

Dieses Prinzip propagierten die OECD-Staaten andererseits für den Tropenwald. Es ist daher zu vermuten, daß - über die Durchsetzung der oben erwähnten Ziele hinaus - mit dem Versuch die Tropenwälder zu einem "globalen Gut" zu erklären, der weitere freie Zugang der OECD-Staaten zu den in den Tropenwäldern lebenden Arten gewährleistet werden sollte. Faßt man hingegen unter dem Aspekt des "globalen Guts"- und "freien Zugang"-Gedankens die G7-Erklärung wörtlich auf, bleibt die Frage offen, ob umgekehrt ein freier Zugang zum "globalen Gut borealer Wald" für die Entwicklungsländer erstrebenswert und vor allem auch durchführbar wäre.

Neben der Verfolgung dieser weitreichenden Interessen ermöglichte das Thema Tropenwaldzerstörung den OECD-Staaten außerdem, sich - frei nach der Hauptthese der Brundtland-Kommission "auch Armut ruft Umweltprobleme hervor"¹⁰⁸ - von der schweren Last der Hauptverantwortung für die weltweite Umweltkrise zu entlasten. Indem sie die Waldzerstörung im Süden thematisierten, erlangten sie in denjenigen Verhandlungsbereichen eine bessere Ausgangsposition, in denen sie eindeutig als Verursacher feststanden.

Über unterschiedliche Positionen innerhalb der OECD-Staaten lassen sich zu Beginn der Verhandlungen nur sehr allgemeine Aussagen machen. Wie in anderen Bereichen auch vertraten die USA die starrste Position: globaler Umweltschutz, durchgeführt in den Entwicklungsländern, zu den geringsten Kosten und mit freiem Zugang zu den natürlichen Ressourcen bei gleichzeitiger Anerkennung des Schutzes über geistiges Eigentum.

Japan als größter Importeur von Tropenholz teilte vermutlich diese Position, verhielt sich aber in den Verhandlungen passiv - sieht man von der Bereitschaft, mehr Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, einmal ab, was von den USA schon als Affront angesehen wurde.¹⁰⁹

Als kooperative Vermittler zwischen Nord und Süd traten vor allem die Staaten der EU auf, in denen starke NGOs durch ihre Regenwaldschutzkampagnen Ende der 80er Jahre erheblichen öffentlichen Druck entfaltet hatten; dazu zählten Deutschland, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien. Unterstützt wurden sie in ihrer Haltung von Nicht-EG-Mitgliedern wie den skandinavischen Staaten und Österreich. Frankreich, Italien, Spanien und

108 Die Brundtland-Kommission vertrat zwei Hauptthesen, was die Ursachen für die weltweite Umweltmisere angeht: für den Norden die wachstumsbedingte Umweltzerstörung, die "Grenzen des Wachstums"; für den Süden die armutsbedingte Umweltzerstörung, "poverty is the biggest polluter". Dieses Schlagwort geht auf einen Ausspruch der indischen Ministerpräsidentin Indira Gandhi zurück. Auf der 1971 in Founex stattgefundenen Vorbereitungskonferenz für den ersten Weltgipfel in Stockholm 1972 hatte dieser Ausspruch für die Entwicklungsländer gewissermaßen eine Kompromißformel dargestellt, sich für Umweltschutz auszusprechen ohne Abstriche an ihrer Entwicklungspolitik machen zu müssen, in: Radke (1992): S. 30.

109 Im Spiegel wird die Aussage eines Beraters von US-Präsident Bush in Hinblick auf die zusätzlichen Gelder Japans zitiert: "Japan bringt da draußen die Wale um und benutzt gigantische Schleppnetze. Und ausgerechnet diese Kerle wollen uns über Umweltverantwortung belehren", in: Der Spiegel, 25/1992, S. 149.

Griechenland waren dagegen zu weniger Zugeständnissen bereit und verhinderten im EG-Block eine progressivere Gesamtposition.

Die G77

Die Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer ist in vielen internationalen Politikfeldern nicht besonders groß. Oft bleibt den in der G77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländern nur eine Verweigerungsstrategie, um sich den Forderungen der Industrieländer zu widersetzen. Im Vorfeld der UNCED machte der Leiter der Süd-Kommission, Julius Nyrere, keinen Hehl daraus, daß das starke Interesse der Industrieländer an der Tropenwalderhaltung für den Süden Chancen für "inter-issue-linkages" auf der Nord-Süd-Ebene eröffnen könnte.¹¹⁰ Diese Äußerung macht zugleich deutlich, wie isoliert der G7-Vorschlag einer Waldkonvention im Gegensatz zu den anderen Themen des Gipfels stand. Seitens der Entwicklungsländer war nämlich kein besonderes Interesse an solchen Verhandlungen zu erkennen, und es waren ihrerseits auch keinerlei Anstrengungen auf internationaler Ebene erfolgt. Außer den Tropenwaldstaaten, die sich ihre Schutzbemühungen mit Kompensationsleistungen vergüten lassen könnten, waren für die Mehrzahl der Entwicklungsländer keine Vorteile in diesem UNCED-Bereich zu erwarten. Deshalb verfolgten sie die Strategie, durch Verweigerung und geringste Zugeständnisse im Rahmen dieser Verhandlungsarena Erfolge in anderen Bereichen zu erlangen. Dabei traten China und Indien als die mächtigsten Vertreter der G77 hervor, um wesentliche Zielsetzungen der gemeinsamen Politik zu formulieren: Recht auf eigene Entwicklung, keine Eingriffe in die nationale Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen und Garantie staatlicher Souveränität. Nur bei massiver finanzieller Unterstützung der OECD-Staaten erklärten sie sich zu Zugeständnissen im globalen Umweltschutz bereit.¹¹¹

Die Entwicklungsländer konzentrierten sich im UNCED-Zusammenhang deshalb folgerichtig auf die Bereiche Klima- und Artenschutz, sowie die Rio-Deklaration und die AGENDA 21. Diese Themen waren über einen großen Zeitraum hinweg zusammen mit den Industrieländern und den UNO-Institutionen vorbereitet worden und mit einem gemeinsam verabschiedeten Verhandlungsauftrag ausgestattet. Hier ging es wesentlich konkreter für alle Entwicklungsländer um die Verteilung gemeinsamer Lasten und Nutzen im Rahmen eines neu zu schaffenden Umweltvölkerrechts. Vor allem die Möglichkeit, in den Verhandlungen über das Artenschutzregime neue Strukturen eines gerechteren Finanz- und Technologietransfers zu erreichen, war für die Entwicklungsländer von größter Wichtigkeit.

¹¹⁰Lembke(1992):S. 325.

¹¹¹"Der Norden soll endlich sein Geld bei uns investieren, wenn ihm die Rettung des Planeten so am Herzen liegt", so Indiens Umweltminister Kamal Nath, in: Der Spiegel, 21/1992, S. 235.

Die Tropenwaldstaaten

Die Gegenposition zu den Forderungen der OECD-Staaten wurde vor allem von Malaysia, aber auch von Indonesien vertreten. Insbesondere Malaysia trat auffallend aggressiv gegenüber den OECD-Staaten auf. Grund für diese Haltung waren unter anderem die Kampagnen verschiedener nördlicher NGOs, die seit Ende der 80er Jahre ihr besonderes Augenmerk auf die unkontrollierte kommerzielle Regenwaldzerstörung in der malaysischen Provinz Sarawak gerichtet hatten. Ihre Importstop- bzw. Boykottaufrufe entwickelten einen gewissen Einfluß auf die europäische Handelspolitik. Im Versuch Malaysias, sein schlechtes Umwelt-Image in der Weltöffentlichkeit zu rehabilitieren und mögliche Umsatzeinbußen abzuwehren, setzte Ministerpräsident Mahatir den Anschuldigungen aus den Industrieländern den Vorwurf entgegen, sie würden mit ihrer Politik "Öko-Kolonialismus" betreiben. Seine Konfliktbereitschaft gipfelte im September 1991 in der Drohung, nicht an der UNCED-Konferenz teilzunehmen, da dies für Malaysia sowieso keinen Sinn machen würde.¹¹²

Wesentlich zurückhaltender agierte dagegen Brasilien, der Staat mit der größten Regenwaldfläche auf seinem Territorium. Der Status als Gastgeberland der UNCED-Konferenz verpflichtete auch zu einer gewissen Zurückhaltung. Ausschlaggebender für diese Position war aber vermutlich, daß die Regierung schon Ende 1990 das oben beschriebene Angebot der G7 zu einem Waldschutz-Pilotprojekt angenommen hatte, was von den anderen Tropenwaldstaaten als unlautere Spaltungsstrategie der Industrieländer empfunden worden war. Allerdings sollte kein Zweifel darüber bestehen, daß das Hauptinteresse aller Tropenwaldstaaten einschließlich Brasiliens in der Verhinderung jeglicher internationaler Verpflichtungen bestand.

3.2 Waldschutz im UNCED-Vorbereitungsprozeß

Die UN-Generalversammlung hatte am 22.12.1989 mit der Resolution 44/228 beschlossen, die "United Nations Conference on Environment and Development" im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Brasilien, abzuhalten. Gleichzeitig etablierte diese Resolution ein "Preparatory Committee for the Conference" (PrepCom), das aus Vertretern aller UN-Mitgliedsstaaten zusammengesetzt war. Im März 1990 fand in New York die organisatorische Eröffnungs-Sitzung des PrepCom statt. Auf diesem Treffen wurden die Termine für die weiteren vier Arbeitstreffen des Komitees bis zum Juni 1992 verabschiedet:

¹¹² "Die Umweltbewegung will uns isolieren." Zitat Mahatir, in: Natur, 12/1991, S. 30.

- August 1990, Nairobi
- April 1991, Genf
- September 1991, Genf
- April 1992, New York.¹¹³

3.2.1 PrepComI

Ziel der ersten PrepCom-Sitzung (Nairobi 1990) war "...to identify the scope of the UNCED and those issues that needed attention"¹¹⁴. Zum Vorbereitungsbeginn der bis dahin größten internationalen Konferenz der Geschichte hatten lediglich 76 Staaten Diplomaten und zehn UNO-Unterorganisationen einzelne Beamte abgesandt. Auch die Vertreter der NGOs waren nur in geringer Zahl vertreten, da sie nur als Beobachter zugelassen waren. Diese Tatsache gab Anlaß zu heftigen Kontroversen mit der Konferenzleitung und führte schließlich zu dem Ergebnis, daß die NGO-Delegierten ab der zweiten PrepCom mit am Verhandlungstisch saßen.

Das Ziel der Informationsbeschaffung und Analyse, welche Themen auf dem Umweltgipfel eigentlich zu verhandeln seien, wurde auf dieser ersten PrepCom-Sitzung nur insofern erfüllt, als man einen mangelnden Informationsstand für eine Entscheidungsfindung feststellte.¹¹⁵ Als formales Ergebnis wurden die Arbeitsgruppen I und II (siehe unten) eingerichtet. Zusätzlich wurde die Notwendigkeit diskutiert, eine dritte Arbeitsgruppe bis zur PrepCom II zu bilden. Sie sollte sich mit den gesetzlichen und institutionellen Fragen beschäftigen, die aus den verhandelten Ergebnissen resultieren würden.¹¹⁶

Hinsichtlich des Themas Waldschutz war den Delegierten sehr wohl bewußt, daß es von höchster Wichtigkeit war, bis zum Rio-Gipfel Maßnahmen gegen die fortschreitende Entwaldung zu erarbeiten: "... if by the time of the third session of the Preparatory Committee these goals do not seem feasible to reach, then effort should be made to agree on a set of basic principles that should be adopted for the sustainable management and development of forests augmented by a programme of action within the AGENDA 21 "¹¹⁷.

Die wichtigste Entscheidung zu Beginn der Vorbereitung-Konferenzen betraf aber die Klimaproblematik. Infolge des Montrealer Protokolls und der Vorarbeiten von UNEP, WMO und IPCC war auf diesem Gebiet der internationalen Umweltpolitik eine Verhandlungsdynamik entstanden, die den Prozeß schon weit hatte fortschreiten lassen. Um diese Dynamik nicht zu behindern und die Arbeit nicht noch weiter auszudehnen, beschloß die UN-Generalversamm-

¹¹³ EPL (1992): 22/4, S. 204.

¹¹⁴ ISN (1992): April/Nr.16.

¹¹⁵ SZ, 29.5.1992, R. Klüver.

¹¹⁶ ISN (1991): März/Nr.5.

¹¹⁷ EPL (1990): 20/4-5, S. 132.

lung nach der ersten Arbeitssitzung des PrepCom mit der Resolution 45/212 vom 21.12.1990, ein Intergovernmental Negotiation Committee (INC) einzurichten, welches parallel zu den PrepCom-Verhandlungen den Vertragstext der zukünftigen Klimaschutzkonvention ausarbeiten sollte.¹¹⁸ Die Konventionsverhandlungen zum Schutz der Artenvielfalt wurden schon seit 1988 von einer ad hoc-group der UNEP geführt (erst zu einem späteren Zeitpunkt wurde diese in Angleichung ebenfalls in INC umbenannt).¹¹⁹

Die Auslagerung der Konventionsverhandlungen aus den PrepCom-Arbeitsgruppen rief allerdings auch Kritik hervor. So wurde bezweifelt, ob auf diese Art ein ausreichender Informationsfluß gesichert und damit der Auftrag der integrativen Behandlung aller Themen gewährleistet sei.¹²⁰

Aufgrund eines festgestellten Informationsmangels wurde das UNCED-Sekretariat am Ende der ersten PrepCom-Sitzung beauftragt, für die zweite PrepCom 30 Berichte zu verfassen, in denen die Themen der Konferenz formuliert werden sollten.

3.2.2 PrepCom II

Auf der Grundlage dieser Berichte begannen die Delegierten auf der zweiten PrepCom in Genf (April 1991) mit den eigentlichen Verhandlungen. Der Generalsekretär der UNCED, Maurice Strong, schlug vor, aus der Fülle der zu verhandelnden Themen sechs Punkte als Ziele des Vorbereitungsprozesses für den Gipfel im Juni 1992 anzuvisieren:

1. eine "Earth Charter"
2. Vereinbarungen über gesetzliche Maßnahmen wie die Klima- und Biodiversitäts-Rahmenkonventionen sollten schon vor der Konferenz unterschriftsreif sein
3. eine "Agenda 21"
4. neue, zusätzliche Finanzmittel
5. Technologietransfer
6. Stärkung der institutionellen Kapazitäten und Prozesse im multilateralen System.¹²¹

Das Vorbereitungskomitee strukturierte seine Arbeit in ein Plenum und drei Arbeitsgruppen. Die zu bearbeitenden Themen wurden folgendermaßen auf diese Gremien aufgeteilt:

¹¹⁸ EPL (1991): 21/5-6, S. 193.

¹¹⁹ BMU(1992):S. 12.

¹²⁰ HIZ (1992): III A 03 60, S. 2.

¹²¹ EPL (1992): 22/2, S. 97.

PLENUM: Sektorübergreifende Themen wie die Entwicklungsproblematik und die Inhalte des Aktionsprogramms Agenda 21, sowie die Bereiche:

- Wohnverhältnisse, Armut und Umweltbelastung
- Bevölkerungsdruck, Wirtschaftswachstum, Überkonsum und Umweltzerstörung
- Weltwirtschaft, internationaler Handel, Umwelt und Entwicklung
- Entwicklung, Umwelt und Gesundheit
- integrierte, ökonomisch-ökologische Berechnungsmethoden und ökonomische Instrumente
- finanzielle Ressourcen
- Technologietransfer
- die Bedeutung von Wissenschaft, Erziehung und Ausbildung für eine nachhaltige Entwicklung.

ARBEITSGRUPPE I:

- Verschmutzung der Atmosphäre (Ozonloch, grenzüberschreitende Luftverschmutzung)
- Landressourcen (Entwaldung, Bodennutzung, Auslaugung von Böden, Wüstenausbreitung)
- Artenvielfalt
- Biotechnologie

ARBEITSGRUPPE II:

- Schutz der Ozeane und Küstengewässer, Süßwasserressourcen
- Abfall (insbesondere die Problematik der Entsorgung von radioaktivem und giftigem chemischem Abfall)
- grenzüberschreitender Transfer und Export von Problemabfall.

ARBEITSGRUPPE III:

- Auswertung bestehender juristischer Instrumente und Verträge
- Erarbeitung von generellen Prinzipien, Rechten und Pflichten ("Earth Charta")
- institutionelle Veränderungen auf UN-Ebene und andere juristische und institutionelle Aspekte, die sich aus der Diskussion in den Arbeitsgruppen und im Plenum ergeben.

Quelle: Handbuch für Internationale Zusammenarbeit (1992): III A 03 60. S. 2.

Obwohl nicht als eines der sechs Konferenzziele benannt, war der internationale Tropenwaldschutz zu diesem Zeitpunkt des Vorbereitungsprozesses weiterhin ein Hauptziel der OECD-Staaten im Rahmen der UNCED. Auf der zweiten PrepCom nahm die Walddiskussion deshalb einen Großteil der Sitzungszeit in Anspruch. Es wurde eine ad hoc-Untergruppe unter dem Vorsitz von M.S. Kismadi, Indonesien, gebildet.¹²² Diese sollte die Arbeitsbereiche der weitverzweigten Waldproblematik feststellen und koordinieren, dabei aber nicht Teil von Verhandlungen über ein internationales Waldschutzinstrument sein. Der Vorschlag der Industrieländer, parallel zu den weiter fortgeschrittenen Klima- und Artenschutzregimen über eine Waldschutz-Konvention zu verhandeln, stieß bei den Vertretern der Entwicklungsländer auf wenig Interesse.¹²³ Im Gegensatz zu anderen Themen wurde dieses Anliegen der Industrieländer vielmehr ohne Absprache mit anderen Ländern und ohne internationale Vorbereitungen unterbreitet.

Als Hauptargumente gegen die Aufnahme zusätzlicher Konventionsverhandlungen

¹²² EPL (1991): 22/2, S. 43.

¹²³ Lembke (1992): S. 325.

fürten die Entwicklungsländer an, über nicht genügend Fachleute, Diplomaten und Finanzen zu verfügen, um neben den bestehenden, von der PrepCom ausgelagerten Verhandlungsrunden - INC-Klima und INC-Artenschutz - noch eine dritte bewältigen zu können. Einige Länder verwiesen darauf, nicht vor dem Abschluß der Biodiversitätskonvention, die auch Wälder mit einbezog, bindende Waldprinzipien beschließen zu können; - wenn überhaupt, wäre dies erst danach möglich.¹²⁴

Bis zu Beginn der zweiten PrepCom-Sitzung bestand auf Seiten der OECD-Staaten noch Hoffnung auf Verabschiedung einer Waldkonvention.¹²⁵ Zu diesem Zeitpunkt der Vorverhandlungen war jedoch bereits zu erkennen, wie unwahrscheinlich die Verwirklichung einer derartigen Konvention im UNCED-Prozess war. Im weiteren Verlauf formulierten mehrere Entwicklungsländer, vertreten durch Malaysia und Indien, nicht nur organisatorische Überlastungen als Gründe ihrer Ablehnung, sondern äußerten auch inhaltlich ihren Widerstand gegenüber diesem Vorhaben. Insbesondere das Ansinnen der Industrieländer, die tropischen Wälder zu einem "globalen Erbe der Menschheit" zu erklären, traf auf wenig Verständnis. Wenn Waldressourcenmanagement - nach Auffassung der Industrieländer - eine globale Konsequenz wäre, dann müßte dieses erst recht für das Management der weltweiten Ölreserven gelten. Wer einen effektiven Waldschutz fordere, müsse in erster Linie die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern, die einen Beitrag zur Abholzung und Brandrodung von Wäldern leisten.¹²⁶

Ein weiterer Grund, der zur Ablehnung von Verhandlungen über eine Waldkonvention führte, war der Ärger, aber auch die Besorgnis vieler Tropenwaldländer über die von NGOs aus den Industrieländern propagierten Importverbote und Boykotte für Tropenholz. In dieser Auffassung wurden die Entwicklungsländer durch die Lobbys der Holzimporteure aus den Industrieländern unterstützt.¹²⁷ Grundsätzlich waren die Tropenwaldstaaten der Meinung, daß eine Konventionsverhandlung nur unter Einbeziehung der Wälder gemäßigter und borealer Klimazonen sinnvoll wäre, was wiederum vor allem von den nordamerikanischen und skandinavischen Staaten (aus den in Kapitel 1.2.2 geschilderten Gründen) abgelehnt wurde. Die Tropenwaldstaaten proklamierten das Recht auf eigene Entwicklung und beharrten auf ihrer nationalen Souveränität, zu der auch die Bewirtschaftung, der Schutz und die Nutzung ihrer Wälder zählt. "The work involved in bridging this broad disagreement could not be accomplished in time for Rio"¹²⁸, ließ eine Presseinformation der UN verkünden.

¹²⁴ EPL (1992): 22/4, Editorial, E. Burhenne und M. Jahnke.

¹²⁵ "...and the prospect has been raised about a possible global convention on forestry", in: ISN (1991): März/Nr.5.

¹²⁶ Unmüßig, Wahl (1992): S. 4.

¹²⁷ Unmüßig, Wahl (1992): S. 4.

¹²⁸ Projektbericht "Umwelt und Entwicklung" (1992/1993): S. 24.

Diese Nord-Süd-Differenz hatte sich im bisherigen PrepCom-Verlauf als ein grundsätzlicher Konfliktpunkt erwiesen. Im Rahmen der Waldschutzverhandlungen wurde diese Differenz besonders deutlich und erschien unüberwindbar. Nach der Formulierung der konträren Positionen war definitiv keine Möglichkeit mehr gegeben, in Verhandlungen über eine Waldkonvention - von den Industrieländern bis zu diesem Zeitpunkt immer als Tropenwaldschutzkonvention verstanden - einzutreten. Deshalb wurde versucht, wie vorausschauend auf der ersten Sitzung angeregt, anstelle der Konvention zumindest ein Dokument über allgemeine Prinzipien der Bewirtschaftung und des Schutzes der Wälder anzustreben. Die Industrieländer verfolgten im Rahmen dieses nun heruntergestuften Ziels die Absicht, wenigstens einen verbindlichen Auftrag an die UN-Generalversammlung über die Einrichtung eines Wald-INC's zu verankern.

Die ad hoc-Arbeitsgruppe in Working Group I der PrepCom, die sich mit der Entwicklung von Maßnahmen zukünftigen Waldschutzes im Hinblick auf das entsprechende Kapitel 11 (Combating deforestation) der AGENDA 21 und in den anderen UNCED-Verhandlungsbereichen beschäftigte, konnte sich nach diesen Konflikten lediglich darauf einigen, weitere Informationen über die ökologische Problematik aller Wälder, nicht nur die der Tropenwälder, zur Weiterarbeit zu benötigen.¹²⁹ In der Abschlusserklärung der Gruppe wurde außerdem darauf verwiesen, bis zur nächsten Sitzung weiterzuarbeiten an "... the possible forms of a 'global agreement on management, conservation and development of all types of forests', as well as the measures necessary to achieve this goal. In addition, a comprehensive list of principles were also established on the function of forests from the ecological, economic and social aspects, which will also serve as a basis for the discussions during the third PrepCom meeting."¹³⁰

3.2.3 PrepCom III

Die dritte PrepCom-Sitzung (in Genf, September 1991) versuchte die behandelten Themenbereiche in Programme und Handlungsrichtlinien umzusetzen.¹³¹ Die konfliktreichen Themen wie Wald, Technologietransfer, Finanzierung des globalen Umweltschutzes und wirtschaftliche Ungleichgewichte in der Welt wurden weiterhin ausgeklammert.¹³² Gerade aber die Vernachlässigung dieser eher entwicklungspolitischen Probleme vertiefte den bestehenden Nord-Süd-Konflikt im Vorbereitungsprozeß. Die Entwicklungsländer wollten eine von den Industrieländern betriebene Einschränkung der Konferenz auf die globalen Umweltprobleme

¹²⁹ Lembke (1991): S. 38.

¹³⁰ EPL (1991): 21/2, S. 43.

¹³¹ ISN(1992):Apr./Nr.16.

¹³² SZ,29.5.1992, R. Klüver.

nicht hinnehmen und wurden in ihrer Haltung dabei von mehreren NGOs unterstützt.

Neben der differenzierten Auffassung hinsichtlich der Gewichtung von Umwelt und Entwicklung im Konferenzzusammenhang bestand erhebliche Uneinigkeit, wie die identifizierten Umweltprobleme zu behandeln seien. Mehrere Vertreter aus Entwicklungsländern betonten, daß es nicht reiche, mit Einzelmaßnahmen und "Schönheitsreparaturen" die Symptome der wachsenden Umweltzerstörung einzudämmen, ohne gleichzeitig den Ursachen auf den Grund zu gehen, geschweige denn diese zu benennen.

Infolge dieser Konflikte hatten vor allem die Länder der G77 das Forum der UNCED-Vorbereitung für ihr Interesse genutzt, die lange ausgesetzte Diskussion über eine neue Entwicklungspolitik und eine neue Weltwirtschaftsordnung wieder aufzunehmen. Diese weit über die Konferenzziele hinausreichende Linie führte zu diesem Zeitpunkt jedoch zur fast völligen Blockierung der Verhandlungen. Eine Veränderung oder Einschränkung der Produktions- und Konsumtionsweise der Industrieländer, deren gegenwärtige Praxis seitens der Entwicklungsländer als Grund für die globale Umweltzerstörung angeführt wurde, war nie als Verhandlungsgegenstand in Erwägung gezogen worden.¹³³ Die Weigerung der Industrieländer über Veränderungen in ihren eigenen Ländern zu verhandeln, dabei aber gleichzeitig das Prinzip der "gemeinsamen Verantwortung für die globale Umwelt" mit gleichen Verpflichtungen für alle zu fordern, bestätigte die Haltung der Entwicklungsländer. Insofern verwundert es nicht, daß sie das Konzept des "globalen Allgemeinguts", welches im besonderen für den Tropenwald gelten sollte, ablehnten; es würde "... einer Enteignung unserer Wälder und anderer biologischer Ressourcen durch die Hintertür und ohne 'sofortige, adäquate und effektive' Entschädigung gleichkommen, indem wir als Verwalter die nominelle Kontrolle behalten"¹³⁴. Durch ihre Ablehnung der Verantwortung für die globalen Probleme verhinderten die Entwicklungsländer auf der anderen Seite die Diskussion über ihre eigenen Beiträge an den weltweiten Umweltschädigungen und ihren zukünftig ebenfalls umweltzerstörenden Entwicklungsweg. Zwar war diese Argumentation aus der historischen Sicht begründet und durch ihre machtpolitische Position verständlich, sie verschlossen sich dabei aber gleichzeitig einem kooperativen Nachdenken über ihre eigene Situation jetzt und besonders in der Zukunft. Die von den Ländern der G77 verfolgte Taktik der Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung führte in der Folge dazu, daß der eigentliche Verhandlungsgegenstand des verstärkten, gemeinsamen globalen Umweltschutzes in den Hintergrund gedrängt bzw. zu komplex für

¹³³ US-Präsident Bush: "Our lifestyles are not up for negotiation", in: Earth Summit Briefing No.3, 1992.

¹³⁴ Statement by the Representative of Ghana on behalf of the Group of 77 in the Plenary of the 3rd Session of UNCED PrepCom on Items 2(A) and 2(B), Geneva, 26th Aug. 1991, in: HIZ (1992): III A 03 60, S. 15. Besonders spitzte sich der Konflikt um das Konzept "global commons" neben den Waldverhandlungen in der Vorbereitung zur Artenschutzkonvention zu. Als Gegenprinzip pochten die Entwicklungsländer auch hier auf ihre nationale Souveränität hinsichtlich ihrer nationalen Ressourcen.

substantielle Einigungen wurde.

Den Vertretern der G77 muß daher das Bestreben unterstellt werden, daß sie mit dieser Blockierungsstrategie Verhandlungsgewicht für ihre eigenen Interessen erlangen wollten: keine Verantwortlichkeit für die globalen Umweltprobleme, Recht auf eigene Entwicklung, keine Verpflichtungen und vor allem das Erreichen zusätzlicher Finanz- und Technologieleistungen der Industrieländer.

Diese starre Haltung ermöglichte es den Entwicklungsländern, sich den Versuchen der OECD-Staaten zu widersetzen, ökologische Strukturveränderungen für den Süden zu verlangen. Gleichzeitig war aber eine viel zu geringe Bereitschaft seitens der Verhandlungsführer der Entwicklungsländer zu erkennen, sich für Kultur- und Naturerhalt sowie eine Demokratisierung ihrer eigenen Gesellschaften einzusetzen.¹³⁵ Das berechtigte Anliegen der Entwicklungsländer, auch in diesem Bereich der internationalen Politik grundsätzlich mehr politisches Gewicht zu erlangen, verstellte ihnen (vermutlich) den Blick für eine Strategie, die eine günstigere Ausgangsposition für die zukünftig wichtigen Umweltverhandlungen gesichert hätte. Vielmehr wurde unter dem vordergründigen Nord-Süd-Konflikt eine Allianz von Verfechtern weiterhin wachstumsorientierter Entwicklung sichtbar, die nicht an Strukturveränderungen im Sinne ökologischer und sozialer Verteilungsgerechtigkeit interessiert ist.¹³⁶

Schon heute und vor allem in der Zukunft ist die Verantwortlichkeit für die Umweltprobleme nicht mehr pauschal "den Industrieländern" zuzuweisen, sondern den "industrialisierten Gesellschaften" auf der ganzen Erde. Eine Verteilung der Verantwortung auf Nord und Süd klammert den industrialisierten Lebensstil *an und für sich aus* - womit beiden Seiten (vermutlich) gedient war. Gerade die diplomatischen Vertreter der Länder des Südens gehören in den meisten Fällen Bevölkerungsschichten an, die einen Lebensstil auf dem Niveau eines Industrielandes praktizieren. Es liegt also auch in ihrem Interesse sich mit der Thematisierung des nachholenden Entwicklungsweges nicht selbst den "Boden unter den Füßen wegzuziehen".

Angesichts der geschilderten Differenzen blieb ein größerer Fortschritt in den Vorbereitungsverhandlungen aus. Da nur noch eine Sitzung bis zur Konferenz folgte, wurden Zweifel laut, ob bis zu diesem Zeitpunkt überhaupt eines der angestrebten Ziele beschlußreif sein würde. Bezogen auf das Waldthema wurde keine Übereinstimmung hinsichtlich der Verankerung eines Konventionsauftrags erreicht, weder in den "Forest Principles" noch im betreffenden Kapitel der AGENDA 21: "Any substantive work on a Forests Convention is now definitely

¹³⁵ Unmüßig, Wahl (1992): S. 2.

¹³⁶ Unmüßig, Falk (1992): S. 1-2.

relegated to the post-UNCED period."¹³⁷ Die abschließende Entscheidung darüber, wie die Waldproblematik in die AGENDA 21 integriert werden sollte, wurde auf das nächste Treffen verschoben, nur die "Forest Principles" blieben für Verhandlungen offen. Selbst Maurice Strong, der UNCED-Generalsekretär bemerkte, daß er in Hinblick auf Rio nicht mehr "... blind optimistisch sein könne"¹³⁸.

3.2.4 PrepCom IV

Das vierte PrepCom-Treffen (New York, April 1992) sollte dazu dienen, die konkreten Handlungsanweisungen der AGENDA 21 fertigzustellen und noch fehlende Kapitel zu verhandeln. Die angestrebten politischen Übereinkommen wie die "Earth Charta" und die Konventionen sollten in ihren endgültigen Vertragszustand gebracht werden. Welch immense Aufgabe damit vor den Delegierten lag, verdeutlicht folgende Auflistung: "... as the session opened in New York, delegates had before them 750 pages of text, in various stages of negotiation, that formed Agenda 21; an Earth Charta compilation text of over 136 paragraphs, a partially negotiated statement on forest principles; and an impending deadlock on the question of financial resources."¹³⁹

Da beim dritten Treffen nicht die erforderlichen Fortschritte erreicht worden waren, schien die anstehende Arbeit innerhalb des verbleibenden fünfwöchigen Arbeitszeitraums nicht mehr zu bewältigen zu sein. Die Delegierten konzentrierten sich darauf, die endgültigen Textfassungen der AGENDA 21 und der "Earth Charta" zu erstellen und vor allem einen Konsens über den heftig umstrittenen zukünftigen Finanzierungsmechanismus zu finden. In den beiden INCs versuchte man parallel dazu, sich auf die endgültige Fassung der Konventionen zu einigen. Alle Verhandlungsbereiche wurden dabei weiterhin von den Nord-Süd-Differenzen beeinflusst. Trotzdem waren am Ende der letzten Sitzungsperiode etwa 85% der AGENDA 21 beschlußreif, gleichzeitig waren gewisse Fortschritte hinsichtlich weniger beachteter Themen wie Maßnahmen gegen die Wüstenausbreitung und Schutz der Gebirgsökosysteme erzielt worden.¹⁴⁰ Die Konventionsverhandlungen in den INCs hatten noch zu keinem letztendlichen Erfolg geführt, weshalb mehrere thematisch eng verknüpfte Kapitel der Agenda 21 ebenfalls nicht fertiggestellt werden konnten. Hinzu kam die Weigerung der USA, ein Kapitel über zu verändernde Konsummuster in die Agenda 21 aufzunehmen, der Stillstand in den Waldverhandlungen und die unterschiedlichen Auffassungen zur Gewichtung der Earth Charta. Um diese überhaupt noch verhandelbar zu machen, mußten von allen Seiten Abstriche vom ur-

¹³⁷ EPL (1991): 21/5-6, S. 188.

¹³⁸ SZ, 29.5.1992, R. Klüver.

¹³⁹ ISN (1992): April/Nr.16.

¹⁴⁰ ISN (1992): März/Nr.15.

sprünglichen Ziel gemacht werden, mit diesem Dokument eine Art globaler Umweltverfassung zu verabschieden. Aufgrund der Herabstufung der Bedeutung dieses Dokumentes wurde die Umbenennung der Earth Charta in "Rio-Declaration on Environment and Development" beschlossen.

Ein erfolgreicher Abschluß der ebenfalls im Verhältnis zum ursprünglichen Ziel der OECD-Staaten verminderten "Forest Principles" schien am Ende der vierten PrepCom weitgehend ausgeschlossen zu sein. Seitens der USA, Kanadas und Österreichs wurde deshalb noch einmal die ihrer Meinung nach notwendige Verankerung des schnellstmöglichen Beginns von Verhandlungen zur Errichtung einer Waldkonvention betont. Die Reaktion der G77-Staaten war heftig. Sie erklärten ihre strikte Ablehnung der Fixierung eines Konventionsverhandlungsauftrages in den "Forest Principles". Selbst einer unverbindlichen, in Klammern gehaltenen Erklärung würden sie nicht zustimmen. Der malaysische Vertreter äußerte dazu: "We have been resisting this since Nairobi, but they keep bringing it up every time. If the non-legally binding principles don't work, then we can think about a convention - but this is pre-empting the process. They are not even giving us the chance."¹⁴¹ Der Entwurf zu den "Forest Principles", der eine Präambel und 17 zum Großteil eingeklammerte Prinzipien beinhaltete, wurde in New York am 3. April 1992 zur abschließenden Verhandlung in Rio de Janeiro verabschiedet. In der Konferenzzeitung des Centre of our Common Future, die den Verhandlungsverlauf kontinuierlich begleitete, wurde abschließend zu den Ergebnissen der vierten PrepCom zum Konflikt um das Thema Wald geäußert: "Many observers noted that negotiations around the forest principles document (the hopeful precursor to a future forest convention) sparked one of the most contentious debates at PrepCom IV. The standard North/South split marked many issues such as national sovereignty over forest resources and free trade in forest products. The draft text is so mired in contention, some suggest, that it may not even make it to Rio."¹⁴²

Nach dem vierten Vorbereitungstreffen fanden noch zusätzliche INC-Sitzungen statt, in denen schließlich der Durchbruch zu den endgültigen Konventionstexten gelang. Somit mußte in Rio noch die Entscheidung über die AGENDA 21 und die künftigen Institutionen ihrer Umsetzung, außerdem die "Rio-Declaration", die Regelung eines effektiven Technologietransfers, die "Forest Principles" und die Finanzierung aller beschlossenen Maßnahmen getroffen werden, während die beiden angestrebten Konventionen zum Klima- und Artenschutz nunmehr zur Zeichnung bereitlagen.

¹⁴¹EPL(1992):22/2, S. 131.

¹⁴²ISN (1992): April/Nr.16.

3.3 Die Verhandlungen auf dem UNCED-Gipfel

Vor und während der Gipfel-Konferenz kam es in der Akteursgruppe der OECD zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten. Die Niederlande, die skandinavischen Länder, Österreich und Deutschland versuchten im Verhandlungsblock des Nordens eine kooperativere Strategie in Richtung einer ökologischen Umstrukturierung der eigenen Staaten durchzusetzen. Sie trafen dabei auf den Widerstand der anderen Europäer und im besonderen auf die durch den Präsidentschafts-Wahlkampf blockierte Position der USA.¹⁴³ Initiativen wie der ausformulierte Antrag der Schweiz und Österreichs - unterstützt von den Niederlanden und Island - auf eine Nachbesserung des Entwurfs der Klimakonvention wurden durch diplomatische Interventionen der US-Botschaften in Wien und Genf verhindert.¹⁴⁴ Hinsichtlich der Biodiversitätskonvention waren diese grundsätzlichen Spannungen im Lager der OECD-Staaten nicht mehr zu überbrücken, was letztlich zur Nicht-Zeichnung dieser Konvention durch die USA führte.

Trotz aller Widerstände innerhalb der G77 sollte noch einmal versucht werden, einen konkreten Auftrag für zukünftige Konventionsverhandlungen in den "Forest Principles" zu verankern. Doch die Haltung der G77 hatte sich nicht verändert. Der malaysische Delegationsleiter erklärte, "...that any renunciation of the right to cut its forests was not acceptable, if there was no chance that developed countries would compensate fully for all such reductions"¹⁴⁵.

Der Abschluß der Verhandlungen selbst über ein solch unverbindliches Dokument schien nicht mehr erreichbar zu sein. Die Industrieländer beharrten weiter auf ihrer Forderung, wenigstens in der Präambel der "Forest Principles" den Auftrag zu Verhandlungen über eine zukünftige bindene Waldkonvention zu verankern. In der Gegenposition der G77 - diesmal von Indien als Wortführer formuliert - wurde jegliche Erwähnung des Wortes "Konvention" im Text abgelehnt. Der Kompromiß in dieser Formulierungsfrage wurde in dem Wortlaut gefunden: "...appropriate internationally agreed arrangements to promote international cooperation". Die von den Entwicklungsländern in Entwürfen der "Forest Principles" vorgesehene Formulierung "right to develop" wurde von den USA zurückgewiesen und durch die Kompromißformel "right to socio-economic development on a sustainable basis" ersetzt.¹⁴⁶ Die Einigung über die schon seit langem strittigen Textstellen war letztlich dem Engagement

¹⁴³ US-Präsident Bush äußerte vor Rio, er werde "keinen Vertrag unterzeichnen" welcher der Industrie zusätzliche Kosten zumute und "unsere wirtschaftliche Entwicklung behindert", in: Der Spiegel 21/1992, S. 235; und weiter heißt es: "Amerikas Umweltaktivitäten werden von niemandem übertroffen. Ich bin nicht gekommen, um mich zu entschuldigen", in: Der Spiegel 25/1992, S. 148.

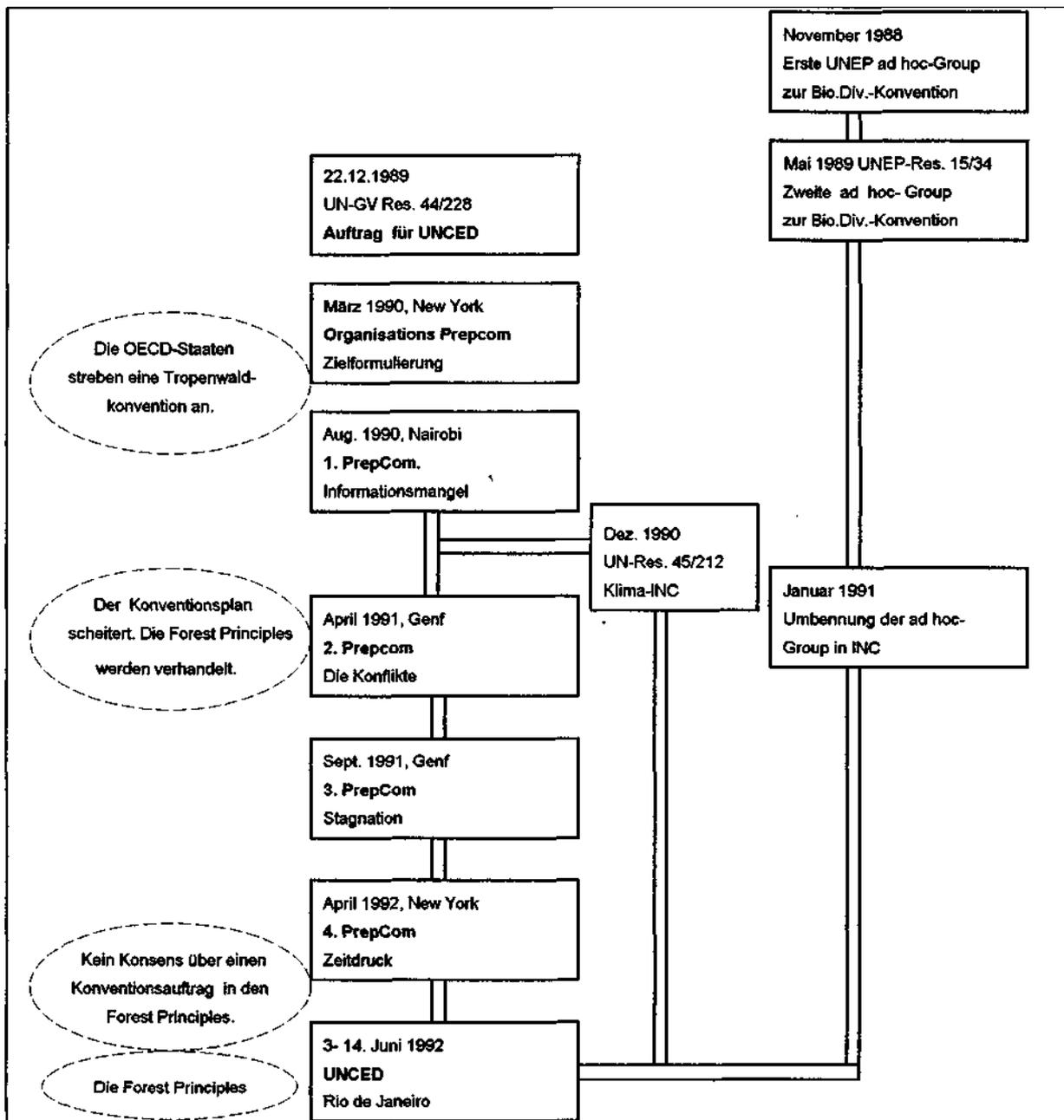
¹⁴⁴ Ein isländischer Delegierter berichtete: "Der Druck der USA auf unser Land war stärker als in den Wochen vor dem Golfkrieg", in: Der Spiegel, 25/1992, S. 149.

¹⁴⁵ EPL (1992): 22/4, Editorial, E.Burhenne und M. Jahnke.

¹⁴⁶ EPL (1992): 22/4, S. 222.

des deutschen Umweltministers Töpfer zuzuschreiben. Dieser konnte in kleinen ministeriellen Gruppen zum Ende der Konferenz doch noch den schließlich von allen Seiten akzeptierten Text eines Minimalkonsenses über die "Forest Principles" entwickeln.¹⁴⁷ Somit war im sprichwörtlich "letzten Moment" des Rio-Gipfels das Ziel einer ersten internationalen Vereinbarung über den Schutz der Wälder der Welt erreicht worden (siehe Abb. 3).

Abb. 3: Der UNCED-Verhandlungsprozeß



¹⁴⁷ Vgl. Der Spiegel, 25/1995, S. 150.

Nach der Darstellung des UNCED-Verhandlungsprozesses ist festzustellen, daß Wald als das komplexeste Landökosystem und seinen vielfältigen Funktionen und Problembereichen angemessen, auf mehreren Verhandlungsebenen vertreten war, er jedoch nie den angestrebten, formalen Status eines dringlichst zu lösenden Umweltproblems ähnlich der Klima- oder Artenschutzthematik erreichte.

Der Waldschutzthematik fehlte eindeutig die Grundlage, wie sie - getragen von UN-Organisationen durch teilweise jahrelange wissenschaftliche Arbeiten und politische Annäherungsprozesse - bei den parallel verhandelten Konventionen gegeben waren (siehe dazu Kapitel 4.). Auch die Aktivitäten der FAO als zuständiger UN-Behörde waren zu einseitig auf den Tropenwald konzentriert. Im Gegensatz zu UNEP oder WMO im Klimaprozeß entwickelte die Behörde keinen ausreichenden Umsetzungswillen und Führungsanspruch. "The FAO for its part, has also put in motion the process of elaborating, but with little success, a global convention on the protection of tropical forests."¹⁴⁸ Damit war eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen nicht gegeben, denn wie die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Konferenzen gezeigt haben, besteht dafür die Notwendigkeit einer "institutionellen Führerschaft".

Der grundsätzliche Konflikt, überhaupt in Verhandlungen einzutreten, wurde mit dem fehlenden Konsens über den Verhandlungsgegenstand begründet. Ohne Einigung der Verhandlungsführer über die globalen Funktionen der Wälder unterschiedlicher Klimazonen und ihres völkerrechtlichen Status als globales Gut/nationale Ressource fehlte die Grundlage, wie in 2.1 beschrieben, die Verhandlungen über ein internationales Umweltregime erst möglich machen. Eine einheitliche Wahrnehmung der Waldzerstörung als globales Problem einschließlich ausgeprägter Eigenschädigungen scheint bei den meisten Akteuren noch immer nicht ausreichend genug, um wirklichen Handlungsbedarf zu empfinden. Zwar führte der Druck der Öffentlichkeit im Norden zum verstärkten Tropenwaldengagement der OECD-Staaten, auf die Waldprobleme mit weltweiten Auswirkungen, die vor der eigenen Haustür entstehen, richtete sich die Aufmerksamkeit allerdings nicht. In den Tropenstaaten wiederum fehlt zum großen Teil das Problembewußtsein sowie der öffentliche Druck, da die Waldnutzung in diesen Ländern zuallererst als Möglichkeit zur Existenzsicherung und Wohlstandssteigerung angesehen wird. Die Schutzinteressen nördlicher Regierungen und NGOs die auf den (teilweisen) Verzicht von Wald-Nutzung hinauslaufen, werden im Süden oft als "Öko-Kolonialismus" wahrgenommen. Durch die Diskussion über angemessene Entschädigungen für einen Nutzungsverzicht wurde außerdem deutlich, daß den Tropenstaaten ohne die Verfügbarkeit von Alternativen ein weiterer begünstigender Faktor zur Regimeentstehung fehlt. Eine ausreichen-

¹⁴⁸ EPL (1992): 22/2, S. 97.

de Kompensation für Verluste der Entwicklungsländer, die ihre Waldnutzung einschränken, konnten die Industrieländer aber nicht anbieten.

Doch nicht nur politische Argumente blockierten den Weg. Auch die lange wissenschaftliche Konzentration auf die Tropenwälder als einzige Primärwälder von weltweiter Bedeutung, brachte die Staaten der Tropen in eine einseitige Verantwortung, die ihnen von vornherein die Rolle des Verlierers zuzuweisen schien. In dieser Position befürchteten sie, Souveränitätseingriffe sowie Kosten und Verpflichtungen auf sich nehmen zu müssen. Unter derartig ungünstigen Voraussetzungen können Verhandlungen über ein internationales Umweltregime nur zum Scheitern verurteilt sein.

Um eine abschließende Bewertung des Waldschutzthemas im UNCED-Verhandlungsverlauf vornehmen zu können, sind vor allem die Ergebnisse im Finanzbereich noch eingehender zu untersuchen. Eine Analyse der Finanzierungsmechanismen stellt die Gewinner und Verlierer sowie die Verteilung der Kosten und Nutzen der UNCED-Vereinbarungen in besonderer Weise fest.

Im Vorbereitungsprozeß und auf dem Gipfel selbst standen sich zwei konträre Philosophien über einen zukünftigen Finanzierungsmechanismus der neu zu verteilenden Gelder gegenüber:

Das Modell der EL: Einzelfonds für die Konventionen und einen allgemeinen "Green Fund" für alle zusätzlichen Maßnahmen einschließlich der Förderung lokaler Umwelt- und Entwicklungsprojekte, die nicht Gegenstand internationaler Verhandlungen sind. Diese Fonds sollten alle gemeinsam von Geber- und Empfängerländern verwaltet werden, wobei die Entwicklungsländer die Mittelverwendung bestimmen wollten.

Das Modell der IL: Keine Einzelfonds, kein allgemeiner "Green Fund", stattdessen die ökonomisch optimale Projektauswahl und Verwaltung mit einem gesamtwirtschaftlichen, supranationalen Blick durch die Ausweitung der GEF¹⁴⁹, Festlegung der Projektauswahlkrite-

¹⁴⁹ Angeregt durch die Brundtland-Kommission erteilte das UNDP dem World Resource Institute (WRI) den Auftrag, Strategien zum Problem der Verbesserung der Ressourcenausstattung als Grundlage für eine solidere Entwicklung zu erarbeiten. In den Empfehlungen des Instituts wurde die Gründung einer globalen Umweltfazilität vorgeschlagen. Frankreich und Deutschland nahmen die Idee auf und beauftragten die Weltbank, potentielle Geldgeber und internationale Behörden anzusprechen. Ein entsprechendes Übereinkommen wurde im November 1990 geschlossen. Im Mai 1991 wurde das erste Treffen der teilnehmenden Länder abgehalten. Als erster Vorsitzender wurde im Dezember 1991 der Direktor der Umwelta Abteilung der Weltbank, Dr. Mohamed T. El-Ashry, benannt. Geleitet wird die neue Institution von UNDP (technische Hilfe), UNEP (fachliche Beratung) und Weltbank (Verwaltung, Finanzen). Aufgabe der GEF ist es, die Entwicklungsländer in ihren Bemühungen zum globalen Umweltschutz zu unterstützen. Zur Bewertung der Pilotphase und zu den Änderungen seither vgl. WBGU 1994.

rien durch ein Scientific and Technical Advisory Panel, sowie Genehmigungspflicht größerer Projekte durch eine halbjährliche Vertragsstaatenkonferenz.¹⁵⁰

Diese gegensätzlichen Modelle fassen einen Großteil der vorher dargestellten, unterschiedlichen politischen Interessen und wirtschaftlichen Prioritäten zusammen. Besonders im Hinblick auf die Projektbewertung wollten die Entwicklungsländer sich durch ihr Modell einen größeren Einfluß gegenüber der Entscheidungsmacht der Geberländer sichern, denn die Bewertung des Nutzens einer Umweltschutzmaßnahme hängt in jedem Land von den unterschiedlichsten Faktoren ab. So wird eine relativ reiche Volkswirtschaft das Vorhandensein unversehrter Umwelt generell höher einschätzen als eine arme Volkswirtschaft. Aus der Sicht der OECD-Staaten erscheinen zudem die eigenen lokalen und nationalen Umweltprobleme als im wesentlichen gelöst, wodurch die ungelösten globalen Probleme in den Vordergrund rücken. Für die Entwicklungsländer stellt sich die Situation genau umgekehrt dar. "Die institutionelle Regelung der Finanzierung wirkt deshalb direkt darauf, wie die unterschiedlichen nationalen Bewertungen aggregiert werden und sich als weltweite Prioritäten in der Projektauswahl realisieren."¹⁵¹

Die zunächst für alle UNCED-Bereiche geltende Finanzierungsform wurde im Klima-INC entwickelt. Die G77-Staaten mußten ihre "Green Fund"-Forderung zurücknehmen, akzeptierten die GEF als zentrale UNCED-Finanzierungsinstitution und erhielten dafür von den OECD-Staaten die Zusicherung für vermehrten Einfluß und größere Mitbestimmung bei der Mittelvergabe. Direkt nach der UNCED wurde diese Entscheidung erst einmal als Niederlage für die Entwicklungsländer bewertet. Die , damals im GEF-Rahmen geltenden Auswahlkriterien der Projekte, hätten bedeutet, " daß der Nutzen der aufgewendeten Mittel überwiegend als nicht-monetärer Gewinn in den Industrieländern anfällt."¹⁵² In den Verhandlungen über die neue GEF mußte daher ein Kompromiß zwischen den Bestrebungen der Entwicklungsländer nach Mitsprache über die Investitionsprojekte und den Forderungen der Industrieländer nach Einfluß auf Auswahl und Finanzierung der Projekte gefunden werden. Die kritisierte "Weltbank-Dominanz" der GEF konnte durch ein komplexes Entscheidungsverfahren entschärft werden. Den Interessen der Entwicklungsländer wird damit weitreichend Rechnung getragen.¹⁵³

Für einige Beobachter des UNCED-Prozesses stellte sich im Anschluß an die Konferenz die Frage, warum die Entwicklungsländer ihre Interessen nicht erfolgreicher vertreten

¹⁵⁰ Heister, Klepper, Stähler (1992): S. 463.

¹⁵¹ Heister, Klepper, Stähler (1992): S. 463.

¹⁵² Klepper et al (1992): S.463.

¹⁵³ Im März 1994 einigten sich die Industrie- und Entwicklungsländer über die Neustrukturierung der GEF und die Wiederauffüllung auf rund 2 Mrd. US-\$ für die zweite Laufzeit (1994 - 1997), genannt GEF II. Vgl. WBGU (1994): S. 17-19.

konnten. Doch selbst wenn es ihnen gelungen wäre, eine geschlossener und konsequenter Haltung durchzusetzen, hätten sie den Industrieländern allenfalls ein "Negativsummenspiel" aufzwingen können. Die grundsätzliche Verweigerung von globalem Umweltschutz schadet aber letztlich beiden, dem Norden ebenso wie dem Süden. Der Versuch, aus diesem "Negativsummenspiel" wenigstens ein "Nullsummenspiel" zu machen und sich die Umweltschutzmaßnahmen zu einem entsprechenden Gegenwert abkaufen zu lassen, blieb in den Ansätzen stecken und zeigte die Schwäche der Entwicklungsländer-Position.¹⁵⁴ Nur im Bereich der Waldschutzverhandlungen läßt sich eine veränderte Machtkonstellation beobachten. Hier sahen sich die OECD-Staaten einer kleinen Gruppe von Tropenwaldstaaten gegenüber, die in ihrer Haltung von den beiden mächtigsten G77-Staaten unterstützt wurden. Die Wald-diskussion wurde von dieser Gruppe vor allem mit der Absicht verfolgt, das Thema als "inter-issue-linkage" zur Erlangung zusätzlicher Finanzmittel zu nutzen. Es war daher eine taktisch nicht unkluge Entscheidung der Entwicklungsländer, sich in verstärktem Maß für eine Konvention zum Erhalt der Biodiversität zu engagieren und sich dabei einer Waldkonvention zu verweigern. Mit Hilfe dieser gemeinsamen Position gegenüber den Interessen der Industrieländer bezüglich Tropenwaldschutz versuchten sie nicht nur finanzielle Forderungen, sondern auch Ansprüche auf den Zugang zu Biotechnologien und Lizenzen für Genmaterial verhandelbar zu machen.¹⁵⁵ Den Ansprüchen der OECD bzw. der G7 wurde als Gegenforderung die Einbeziehung der Nordwälder entgegengesetzt. Da dies die OECD-Staaten ablehnten, standen sich beide Positionen neutralisierend gegenüber. Der einzige strategische Erfolg der Tropenwald- und G77-Staaten, mit dem sie ihre Position im UNCED-Prozeß verstärken konnten, ist letztlich aber nur ein kleiner "Baustein" im grundsätzlichen Konflikt der zukünftigen Lastenverteilung zwischen entwickelten und sich entwickelnden Staaten. Dieser Machtkampf, von allen Seiten von staatlichen Eigeninteressen bestimmt, behindert die notwendige Kooperation, die zur Lösung der globalen Umweltprobleme dringend erforderlich ist. So ist der relative Erfolg der Tropenwaldstaaten im Sinne der Machtpositionierung sicher kein Vorteil für die Wälder, die in und von Wäldern lebenden Menschen und das ökologische Gleichgewicht der Erde insgesamt. Die im UNCED-Prozeß getroffenen Abkommen, Institutionen und Finanzierungsformen sind im überwiegenden Maße von der Strategie der OECD-Staaten geprägt und haben die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer insgesamt geschwächt. "So betrachtet ging es in Rio lediglich um die Festlegung der günstigsten Ausgangsposition für zukünftige Verhandlungen, nicht jedoch um die (wirkliche) Lösung von Umwelt- und Entwicklungsproblemen."¹⁵⁶

¹⁵⁴ Lembke (1992): S. 331-332.

¹⁵⁵ vgl. Lembke (1992): S. 326.

¹⁵⁶ Heister, Klepper, Stähler (1992): S. 455.

Aus der Sicht eines übergeordneten, gemeinschaftlichen globalen Interesses wäre, im Gegensatz zu dieser kurzfristig gedachten Strategie ein "Positivsummenspiel" dringend notwendig gewesen. Die Möglichkeit, im Rahmen der UNCED Schritte zum Umbau der Produktions- und Konsumtionsweisen ihrer Gesellschaften einzuleiten, wurde von den OECD-Staaten nicht ernsthaft wahrgenommen. Die Alternativen zur gegenwärtigen "nachholenden Entwicklung", die den Entwicklungsländern als Modell dienen könnten, müssen und können jedoch nur in den Industrieländern entwickelt werden. Die Hoffnung der Entwicklungsländer auf zusätzliche und umfangreiche Finanztransfers aus Mitteln, die durch Umbaumaßnahmen in den Industrieländern - z.B. in Form einer Energiesteuer - erwirtschaftet werden, wurden bisher enttäuscht. Mit den beschlossenen Konventionen der neuen GEF und insbesondere der AGENDA 21 sind jedoch die Grundlagen geschaffen worden, die eine zukünftige "sustainable development" als Alternative zum industrialisierten Lebensstil möglich machen könnten.

Übersicht 2.: Die Vorbereitungsverhandlungen und der UNCED-Gipfel

Waldschutz im UNCED-Vorbereitungsprozeß:

Ziel:

- eine völkerrechtlich verbindliche Tropenwaldschutzkonvention (OECD-Staaten)

Akteure:

- Repräsentanten der Nationalstaaten (entscheidungsberechtigt)
 - relevant: die Staaten der OECD, die Tropenwaldstaaten und Vertreter der industriellen Schwellenländer bzw. der G77
 - wenig relevant: einflußlose Entwicklungsländer, Staaten der AOSIS, arabische OPEC-Staaten, GUS-Staaten
- einflußnehmende Akteure: IGOs (EU, G77), Lobbys der Holzindustrie, NGOs, Organe und Organisationen der UN

Konflikte:

- Aufnahme (OECD) oder Verweigerung (Tropenländer/G77) von Verhandlungen über eine Tropenwaldschutzkonvention
- kein Konsens über den Verhandlungsgegenstand und Souveränitätseingriffe:
 - völkerrechtlicher Status der Tropenwälder als "globales Gut" (bedeutet gewisse Eingriffe in staatliche Souveränität) oder als nationale, natürliche Ressourcen (Wahrung der staatlichen Souveränität)
- kein Konsens hinsichtlich der Verantwortung für die Problematik und die gerechte Verteilung von Kosten und Verpflichtungen:
 - Tropenländer und die G77 fordern die Einbeziehung der temperierten und borealen Wälder in eine Waldkonvention gegen den Widerstand der nordamerikanischen und skandinavischen Staaten
- Recht auf eigene Entwicklung (Tropenstaaten) trifft auf den Widerstand vor allem der USA gegen ein uneingeschränktes Entwicklungsrecht

Waldschutzergebnisse:

- Scheitern von Verhandlungen über eine völkerrechtlich verbindliche Waldkonvention
- erstmalige Entwicklung von Grundsätzen über die nachhaltige Bewirtschaftung und die Erhaltung aller Waldarten in den (nicht rechtsverbindlichen) "Forest Principles"
- stärkere Berücksichtigung der Wälder aller Klimazonen im Kapitel 11 der AGENDA 21

Waldschutz auf dem UNCED-Gipfel:

Ziel:

- Verabschiedung der "Forest Principles" einschließlich eines Auftrags zur baldigen Aufnahme von Konventionsverhandlungen

Akteure:

- OECD-Staaten (vor allem Deutschland, USA) gegen die Tropenstaaten, vor allem Malaysia und G77 insgesamt, insbesondere aber Indien und China

Konflikte:

- Konventionsauftrag (OECD) gegen die Verweigerung der Tropen- und Schwellenländer (G77)
- Recht auf eigene Entwicklung (Tropenstaaten, G77) zunächst gegen den Widerstand der OECD-Staaten, vor allem der USA; später Kompromißformel

Waldschutzergebnisse des UNCED-Gipfels:

- 15 völkerrechtlich nicht bindende Prinzipien über den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wälder weltweit, die "Forest Principles", ohne eindeutigen Konventionsauftrag. Das Recht auf eigene Entwicklung wird durch den Zusatz "auf nachhaltiger Basis" qualifiziert
- das Kapitel 11 in der AGENDA 21.

3.4 Die Waldschutz-Ergebnisse des UNCED-Gipfels

3.4.1 Der Inhalt der "Forest Principles"

Der in Rio de Janeiro 1992 erzielte Kompromiß enthält erstmals weltweit geltende Grundsätze über Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder. In der die Leitgedanken der Erklärung formulierenden Präambel wird die Sicherung der vielfältigen Funktionen, die Wälder zugunsten der Menschen und der Umwelt haben, jedoch nicht als vorrangiges Ziel ausgewiesen (Präambel (b))¹⁵⁷. Doch ist der Schutz der Wälder gleichrangig neben der Bewirtschaftung genannt. Zwar verweist man in Abschnitt (c) darauf, die Möglichkeiten anderer oder traditioneller Waldnutzung zu prüfen, gleichzeitig wird jedoch einschränkend festgestellt, daß die ökonomischen und sozialen Belastungen, die die Anwendung dieser Methoden hervorrufen könnten, zu berücksichtigen sind.

Die Unterzeichnerstaaten sollen sich - in Anerkennung der Bedeutung der Wälder für die wirtschaftliche Entwicklung und die Bewahrung aller Formen des Lebens - in Übereinstimmung mit allgemeinen Umwelt- und Entwicklungsgesichtspunkten zur Umsetzung der "Forest Principles" verpflichtet fühlen (Präambel (g/f)). Die darin vereinbarten Prinzipien gelten für *alle* Arten von Wäldern: "These principles should apply to all types of forests, both natural and planted, in all geographic regions and climatic zones, including austral, boreal, subtemperate, temperate, subtropical and tropical." (Präambel (e)) Eine Differenzierung der regionalen Bedeutung oder der Wertigkeit von Primär- und Kulturwäldern wird nicht vorgenommen. Dagegen wird im Grundsatz (a) der Präambel betont, daß das Thema "Wälder" mit dem gesamten Spektrum der Fragen und Möglichkeiten des Themenkomplexes Umwelt und Entwicklung in Zusammenhang steht, "including the right to socio-economic development on a sustainable basis".

Mit diesen Formulierungen konnten die Tropenwaldstaaten ihre Hauptforderungen in der Erklärung verankern: die Einbeziehung der Nordwälder und das Recht auf Entwicklung, nur eingeschränkt durch den Zusatz "auf der Basis von Nachhaltigkeit".

Im Gegensatz dazu gelang es den OECD-Staaten lediglich, ihre Forderung nach einem verbindlichen Konventionsauftrag nur in der äußerst schwachen Aussage zum Ausdruck zu bringen, daß die beschlossenen Grundsätze "keep ..., under assessment for their adequacy with regard to further international cooperation on forest issues". (Präambel (b)) Dieser Grundsatz wird von den USA, Kanada und Deutschland als Option auf baldige Konventionsverhandlungen interpretiert, während für Staaten wie Malaysia oder Indien nach den "Forest Principles" das Thema Wald als Gegenstand internationaler Verhandlungen mittelfristig keine Rolle mehr

¹⁵⁷ Alle Präambel-Angaben werden zitiert aus den "Forest Principles", in: EPL (1992): 22/4, S. 269-271.

zu spielen scheint.

Auch bei anderen Prinzipien der Erklärung - wie Prinzip 1.(a)¹⁵⁸ und Prinzip 2.(a) - in denen die nationale Souveränität über die eigenen Ressourcen festgestellt wird, konnten sich die Entwicklungsländer durchsetzen: "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies..."(Prinzip 1.(a)) und "States have the sovereign and inalienable right to utilize, manage and develop their forests..." (Prinzip 2.(a)). Entgegen diesen starken nationalen und wirtschaftlichen Nutzungsansprüchen sind die Schutzprinzipien wesentlich schwächer formuliert.

In Prinzip 2.(b) wird die Forderung nach nachhaltiger Forstwirtschaft erhoben, um den ökonomischen, sozialen, ökologischen, kulturellen und geistigen Bedürfnissen heutiger und zukünftiger Generationen gerecht zu werden. Dazu sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden "... to protect forests against harmful effects of pollution, including air-borne pollution, fires, pests and diseases in order to maintain their full multiple value". Nach mehreren Formulierungen, die sich auf den Aufbau und die Stärkung von Institutionen, die finanzielle und technologische Unterstützung sowie die Einbeziehung von Betroffenen, Minderheiten und indigenen Bevölkerungsgruppen beziehen, wird mit Prinzip 8.(f) das erste echte Schutzprinzip der Erklärung festgelegt. Darin wird die nationale Waldpolitik und -gesetzgebung aufgefordert, sie "... should include the protection of ecologically viable representative or unique examples of forests, including primary/old-growth forests, cultural, spiritual, historical, religious and other unique and valued forests of national importance". Nur hier findet der Schutz von Primärwäldern in den Grundsätzen ein einziges Mal Erwähnung.

Die weiteren Prinzipien der Erklärung beschäftigen sich mit den Rechten am genetischen Material der Wälder und der Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen vor bedeutenden Eingriffen. Zur Unterstützung der Anstrengungen der Entwicklungsländer wird der Bedarf eines zusätzlichen Technologie- und Finanztransfers sowie eines vermehrten Informationsaustauschs festgestellt. Die Öffnung der Märkte für höherwertige Forstprodukte aus den Erzeugerländern und ein genereller Ausschluß von Importbeschränkungen oder -verboten soll dazu beitragen, langfristig eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zu erreichen (Prinzip 14).

3.4.2 Die Bewertung der "Forest Principles"

Die "Forest Principles" sind - im Vergleich zum anfänglichen Ziel der OECD-Staaten, das die

¹⁵⁸ Alle Prinzipien-Angaben aus den "Forest Principles"; in: EPL (1992): 22/4, S. 269-271.

Vereinbarung einer Waldkonvention vorsah - ein Ergebnis des UNCED-Prozesses, das in seiner Wirksamkeit weit hinter den von der Problematik her vorgegebenen Erfordernissen zurückbleibt. Die erzielte Einigung auf niedrigstem Niveau ist kein völkerrechtlich verbindliches, starkes Instrument, sondern nur ein schwaches rechtsunverbindliches "soft law". Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich mit diesem Dokument lediglich, die Empfehlungen der Erklärung bei der Entwicklung ihrer Politik und der Durchführung von Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Kontrolle von Maßnahmen oder gegebenenfalls Sanktionen bei Regelverstößen sind in den Prinzipien nicht festgelegt. Im Gegensatz zu einer Konvention ist auch keine dynamische Weiterentwicklung oder Verschärfung vorgesehen.

Es ist daher festzuhalten, daß die "Forest Principles" in erster Linie die Entwicklung von Waldressourcen in den einzelnen Staaten und nicht den globalen Schutz von Wäldern, insbesondere von Primärwäldern, zum Inhalt haben. Es wird keine eindeutige Verpflichtung ökologisch nachhaltiger Forstwirtschaft für die Zukunft gegeben. Entgegen der ursprünglichen Absicht ist es auch nicht gelungen, die Berufung einer zwischenstaatlichen Kommission zur Verhandlung einer zukünftigen Waldkonvention festzuschreiben; an keiner Stelle des Dokuments wird darauf hingewiesen, daß die "Forest Principles" als Grundlage einer Konvention dienen könnten. Es wurde zudem kein Konsens hinsichtlich des Ansinnens erzielt, Wälder zu einem globalen Gut zu erklären - im Gegenteil, mit dem Dokument wird die nationale Verfügungsgewalt über die Wälder gefestigt. Zwar wurde eine erste Übereinkunft hinsichtlich der allgemeinen Bedeutung der Wälder und ihrer vielfältigen Funktionen für die Erde beschlossen, es konnten jedoch keine wirksamen Schlußfolgerungen für die Handlungsebene vereinbart werden. Ohne die konkrete Verpflichtung, bis zum Jahr 2000 (oder einem anderem Zieljahr) nur noch nachhaltige Forstwirtschaft zu betreiben, fallen die "Forest Principles" hinter andere internationale Beschlüsse über Waldschutz - wie die Weltbankverordnung, keine Primärwald-einschläge mehr zu fördern, oder das damals noch als ITTO-Richtlinie geltende "Target 2000" - zurück.¹⁵⁹ Betrachtet man dieses Ergebnis unter der Fragestellung, wer Gewinner und Verlierer dieses Verhandlungsthemas ist, so können die OECD-Staaten gerade einmal den grundsätzlichen Abschluß einer Erklärung auf ihrer Seite verbuchen und müssen folglich als klare Verlierer dieses Prozesses gesehen werden; im Gegensatz dazu konnten die Tropenwaldstaaten nahezu alle ihre ursprünglichen Forderungen durchsetzen.

3.4.3 Kapitel 11 der AGENDA 21

Die AGENDA 21, das "Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert", ist ein Aufruf an die Re-

¹⁵⁹ Schepelmann (1992): S. 9.

gierungen, nationale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten.¹⁶⁰ Die 40 Kapitel der Agenda sind jeweils in eine Präambel und vier Abschnitte aufgeteilt. Jedes Kapitel umfaßt ein oder mehrere Programmgebiete (*programme areas*), die ihrerseits in die Abschnitte "Handlungsgrundlage", "Ziele", "Aktivitäten" und "Mittel zur Umsetzung" unterteilt sind. Mit den Wäldern beschäftigt sich Kapitel 11 ("Combating Deforestation") und bezieht sich dabei auf die in den "Forest Principles" beschlossenen Festlegungen. Das Kapitel liefert eine sehr umfassende Beschreibung der verschiedenen politischen Ebenen (vertikal wie horizontal), auf denen der fortschreitenden Entwaldung entgegengetreten werden muß. Die unter den Programmgebieten aufgeführten Maßnahmen decken eine breite Spanne von Handlungsmöglichkeiten ab und versuchen, indem sie über rein forstliche Fragen hinausgehen, dem sektorübergreifenden Ansatz der AGENDA 21 nachzukommen.

Der Text des Kapitels basiert im wesentlichen auf dem Entwurf der Waldarbeitsgruppe am Ende der vierten PrepCom-Sitzung. Die Maßnahmen gegen die weltweite Entwaldung und Walddegradierung sind in vier Handlungsbereiche unterteilt:

A: Erhaltung der vielfältigen Funktionen aller Arten von Wäldern, Waldgebieten und Gehölzflächen.

B: Verbesserung von Schutz, nachhaltiger Bewirtschaftung und Erhaltung der Wälder, Aufforstung, Wiederaufforstung und anderer Wiederherstellungsmaßnahmen.

C: Förderung einer effizienten Nutzung und einer umfassenden Bewertung der Güter und Dienstleistungen, die von Wäldern, Waldgebieten und Gehölzflächen bereitgestellt werden.

D: Schaffung oder Verstärkung von Kapazitäten für die Planung, Erfassung und systematische Beobachtung von Wäldern und damit im Zusammenhang stehender Programme, Projekte und Maßnahmen, einschließlich des gewerblichen Handels.¹⁶¹

Handlungsbereich A:

Grundlage des Bereichs A des Kapitel 11 ist die Feststellung der erheblichen Schwächen der Politik sowie der Methoden und Mechanismen zur Erhaltung der vielfältigen Funktionen von Wäldern, deren Wichtigkeit für den Menschen und die Erde ausdrücklich betont wird

¹⁶⁰ Als institutionelles Organ zur Überwachung von Umsetzung und Fortentwicklung der Agenda 21 sowie der Walderklärung wurde durch die UNCED die Einrichtung der UN-Commission on Sustainable Development (CSD) beschlossen. Diese konstituierte sich 1993. Der Kommission gehören 53 Staaten an, die jeweils für ein bis drei Jahre in die CSD gewählt werden. Jährlich findet ein zwei- bis dreiwöchiges Treffen des Gremiums statt.

¹⁶¹ 3. Tropenwaldbericht (1993): S. 54.

(11. 1.)¹⁶². Ziele des Maßnahmenbereichs A sind deshalb die Stärkung aller waldverwaltenden Institutionen, besonders auch auf der nationalen Ebene, durch verbessertes Wissen des planenden und ausführenden Personals (11.2.). Diese Ziele sollen durch Aktivitäten der zuständigen Regierungsebenen mit Unterstützung lokaler, regionaler und internationaler Gruppen und Organisationen erreicht werden; dabei sei möglichst auf den Ausbau schon bestehender Strukturen zu setzen. Die Beteiligung des Privatsektors, der NGOs, der Frauen und der Jugend soll gefördert, ein allgemein zugängliches Informationssystem errichtet sowie die Überprüfung und Novellierung bisheriger Programme, Gesetze und Maßnahmen vorgenommen werden (11.3.).

Dieses komplexe Maßnahmenbündel von Institutionenstärkung, Bewußtseinsbildung, Ausbildung, Forschung und Informationsaustausch soll durch die Schaffung effektiver Datensammlung und -Zusammenstellung, verbesserter Koordination und Kooperation auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene unterstützt werden (11.4. und 11.5.).

Die Finanzierung, aber auch die Art der technischen Zusammenarbeit zur Umsetzung des Programms ist wie in allen anderen Kapiteln der Agenda 21 auch hier nicht geklärt. Seitens des UNCED-Konferenzsekretariats wird eine Kostenschätzung über den Bedarf von 2,5 Mrd. US-\$ zwischen 1993 und 2000 zur Umsetzung des Programmbereichs A angegeben, wobei 860 Mill. US-\$ von der internationalen Gemeinschaft aufzubringen wären, ohne Hinweis darauf, wie dies geschehen soll. Diese Schätzung wird eingeschränkt durch die Bemerkung, daß sie nicht von Regierungen geprüft sei und die Summe vom Zustand der Finanzmärkte und den letztendlich beschlossenen Programmen abhängt (11.6.). Die Kostenabschätzungen sind indes für alle Bereiche in ähnlich unverbindlichem Wortlaut gehalten und liefern eigentlich nur Orientierungsdaten.¹⁶³ In den Unterpunkten 11.7.-11.9. werden die nötigen und zu fördernden Maßnahmen zur Forschung, Bildung, Ausbildung und Kapazitätenentwicklung ausgeführt.

Handlungsbereich B:

Die Basis des Programmbereichs B ist die Identifizierung der vielen Ursachen der Zerstörung des Waldes und deren Auswirkungen. Als wichtigste Grundlage für einen Wandel werden Wiederaufforstungen geeigneter Gebiete genannt (11.10./11.11.). Als Ziele sind ausgeführt die

¹⁶² Alle Kapitel 11-Angaben aus: Agenda 21 (1992): Chapter 11 - Combating Deforestation, A/CONF. 151/4 (Part II), P. 27-45.

¹⁶³ Die Schätzung der gesamten Kosten für die im Waldkapitel vorgeschlagenen Aktivitäten belaufen sich auf 31,25 Mrd. US-\$ jährlich für den Zeitraum 1993 bis 2000. Vier fünftel dieser Summe sollen von den Ländern selbst aufgebracht werden; 5,67 Mrd. US-\$ zusätzlich von den OECD-Staaten. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich mit dem kurz vor UNCED gemachten Vorschlag der USA, die derzeit von den Industrieländern zur Walderhaltung zur Verfügung gestellten Mittel von 1,35 Mrd. US-\$ auf 2,7 Mrd. US-\$ zu verdoppeln, vgl. Kuhlmann (1994): S. 19.

Erhaltung, der Schutz und die Aufforstung in entwickelten und nicht-entwickelten Ländern zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Beiträge der Wälder für die menschlichen Bedürfnisse durch die Umsetzung integrierter Forstentwicklungsprogramme und die Anwendung nachhaltigen Forstmanagements. In diesem Zusammenhang wird auf das Vorbild TFAP verwiesen

Unter dem Paragraphen 11.(e) wird die Unterstützung einer effektiven Umsetzung der "Forest Principles" als Ziel angegeben. Auf der Grundlage dieser Prinzipien sollen alle den Wald betreffenden Übereinkommen auf ihren Bedarf und ihre Wirksamkeit überprüft werden, um die internationale Zusammenarbeit zu effektivieren.

Im Entwurf der Waldarbeitsgruppe nach der vierten PrepCom-Sitzung waren an dieser Stelle des Kapitels noch die in Klammern gesetzten Formulierungen "develop appropriate international cooperation" und "negotiate an appropriate legal instrument"¹⁶⁴ zu finden, die die Absicht der OECD-Staaten, möglichst schnell in Konventionsverhandlungen einzutreten, ausdrücken sollten. Durchzusetzen war jedoch nur die Formulierung "... and on the basis of the implementation of these principles to consider the need for and the feasibility of all kinds of appropriate internationally agreed arrangements to promote international cooperation on forest management, conservation and sustainable development of all types of forests, including afforestation, reforestation and rehabilitation."¹⁶⁵ Dieser Text ist in seiner Aussage zwar eindeutiger als die entsprechende Stelle in den "Forest Principles", muß aber immer noch sehr "wohlwollend" betrachtet werden, um als Auftrag für weitergehende Verhandlungen bezeichnet werden zu können.

Die Bedeutung eines nachhaltigen Forstmanagements in der nationalen Entwicklungsplanung ist in Zukunft durch die Regierungen anzuerkennen. Mittels der Kategorisierung der Wälder, einer Inventur des Bestandes, der verstärkten Forschung und der Einrichtung eines Schutzzonensystems muß der Stellenwert der Wälder in der nationalen Entwicklung erhöht werden. Bei der Wiederherstellung degradierter Waldflächen sind auch ihre ökologischen Leistungen zu berücksichtigen, wobei die menschlichen Ansprüche an den Wald - wie Brennholz, Nicht-Holz-Produkte usw. - nicht vernachlässigt werden dürften. Zum Schutz vor weiterer Erosion und Verwüstung, zur Entlastung der Primärwälder sowie zur Bildung nationaler Kohlendioxid-Senken, sind verstärkte Bemühungen zur Wiederaufforstung vorzugsweise mit einheimischen Arten zu unternehmen. Die Wanderlandwirtschaft als Ursache der fortschreitenden Degradierung kann nur durch die Veränderung der zugrundeliegenden sozio-ökonomischen Probleme unterbunden werden (11.13.).

¹⁶⁴ 11.12.(e) A/CONF.151/4 (partII) P. 32.

¹⁶⁵ 11.12.(e) A/CONF.151/26 (Vol.II)P. 29.

Die Grundlage all dieser Aktivitäten sei die Erstellung ausreichender Daten und Informationen sowie ihre schnelle Umsetzung in Planungsvorgaben (Flächennutzungspläne). Dafür müsse die Kooperation und Koordination auf nationaler wie internationaler Ebene (vor allem mit Unterstützerorganisationen wie FAO, ITTO, UNEP, UNESCO) gestärkt und verbessert werden.

Handlungsbereich C:

Der Bereich C des Kapitels 11 beschreibt das große Potential der Wälder für die Entwicklung, das bis jetzt noch nicht im vollen Ausmaß erkannt werde. Durch besseres Management der Wälder könnten ihre Leistungen für Güterproduktion, Arbeitsplätze, Einkommen und Außenhandelseinkommen zunehmen. Dafür müsse die Nutzung der Waldressourcen in die Entwicklung einer Waldpolitik miteinbezogen werden. Die Steigerung des Wertes von Wäldern durch nichtschädigende Nutzungen wie z.B. ("Öko-Tourismus") und faire Ausgleichsregelungen für entnommenes genetisches Material solle in Zukunft größere Beachtung erfahren (11.20.).

Erklärte Ziele dieses Bereichs sind somit die verstärkte Inwertsetzung der Wälder durch neu zu entwickelnde Methoden, die alle Waldfunktionen in ihrer Bedeutung für die nationale Ökonomie miteinbeziehen. Davon ausgehend soll eine mit den Entwicklungs- und Umweltprogrammen abgestimmte Wirtschaftsplanung aufgebaut werden, die eine vermehrte Brennholzgewinnung sowie den Handel und die Weiterverarbeitung von Holz- und Nicht-Holz-Produkten zum Ziel hat.

Auffällig ist die sich anschließende außerordentlich große Zahl von Handlungsvorgaben. Sie erstrecken sich über die Aufforderung, Investitions-, Nachfrageanalysen und Umweltverträglichkeitsprüfungen in Einklang zu bringen bis zur Zucht und Pflege von Wildtieren zur Ausweitung von "Öko-Tourismus". Die zerstörerischen Holzeinschläge sollen durch neu zu entwickelnde Praktiken, die sich an den ITTO-Richtlinien für nachhaltige Forstwirtschaft orientieren, mit den formulierten Zielen des Schutzes und der Erhaltung in Einklang gebracht werden. Die unter dem eher schutzorientierten Programmbereich B angemahnte Ursachenbekämpfung des Wanderfeldbaus (11.13.) wird im Artikel 11.22. nicht eingehender erwähnt. Vielmehr wird einmal mehr auf die heilenden Kräfte des durch stetiges Wachstum vermehrten Wohlstandes gesetzt, der Millionen verarmter Siedler Seßhaftigkeit, Arbeit und Auskommen verschaffen soll. Um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, mit ihren Forstprodukten den notwendigen Wohlstand aus eigener Kraft mehren zu können, wird im Artikel 11.24. die verstärkte Kooperation und Koordination im Süd-Nord Handel angesprochen und die alte Forderung nach fairen "terms of trade" und der Ausschluß jeglicher Form von Handelsboykott

erhoben. Die Tropenwaldstaaten konnten mit dieser Formulierung, unterstützt von der ähnlichen Passage im Prinzip 14. der "Forest Principles", die Drohung einiger Industrieländer, Importverbote oder -beschränkungen für Tropenholz auszusprechen, abwenden.

Handlungsbereich D:

Der Bereich D bezieht sich im wesentlichen auf die Datensammlung, Untersuchung, Beobachtung und Schätzung aller Komponenten, die das Ökosystem Wald beeinflussen und genauere Kosten-Nutzen-Analysen der verschiedenen Bewirtschaftungsformen, um verlässliche Grundlagen für Planungen und Aktivitäten zu erhalten. Diese Aktivitäten sollen die Basis für nationale Waldnutzungspläne schaffen, die Schutzgebiete, Pufferzonen, Aufforstungsflächen und Wirtschaftswälder festlegen. Die Auswirkungen der Planungen seien zu analysieren und, wenn nötig, müßten die Maßnahmen verstärkt und verbessert werden. Betont wird in dieser Hinsicht die große Bedeutung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene - mit anderen Regierungen, Organisationen, Universitäten, Agenturen und NGOs -, denn nur so könnten die Informationen zum Zustand der globalen Umweltprobleme und ihrer Behebung gewonnen werden.

3.4.4 Die Bewertung des Kapitels 11

Am breit gefächerten Maßnahmenkatalog des Kapitels 11 der AGENDA 21 ist vor allen Dingen der für eine wirksame Walderhaltung notwendige sektorübergreifende Ansatz hervorzuheben, durch den in allen Bereichen und Ebenen der Entscheidungsfindung nationaler und internationaler Politik die Bedeutung des Ökosystems Wald für die zukünftige Entwicklung der Erde erhöht werden soll. Zusammen mit den "Forest Principles" ist damit erstmals ein international anerkannter Konsens über den Stellenwert der Wälder vereinbart worden. Allerdings läßt das Kapitel größtenteils offen, wie die Handlungsvorgaben in die Praxis umgesetzt werden können.

So kritisiert denn die Bundesregierung in ihrem Bericht zur UNCED 1992 zu recht, daß die Hinweise auf die notwendige Verbesserung der institutionellen und administrativen Voraussetzungen weit hinter dem zurückbleiben, was bei Initiativen wie dem TFAP oder den nationalen Umweltaktionsprogrammen vieler Entwicklungsländer bereits erarbeitet und international vereinbart wurde.¹⁶⁶ Die positive Einschätzung der Bundesregierung über die Verankerung der Möglichkeit, weitergehende Verhandlungen zu führen, ist dagegen eine sehr generöse Interpretation der oben beschriebenen Passagen des Kapitels und wird sicher von den meisten Tropenwaldländern nicht geteilt.

Auch im Kapitel 11 der AGENDA 21 nimmt die Beschäftigung mit zwar veränderter,

¹⁶⁶ BMU (1992): S. 33.

doch zu verstärkender Nutzung der Wälder im Verhältnis zu den Schutzziele breiteren Raum ein. Dennoch muß hervorgehoben werden, daß sich weite Teile des Kapitels ausführlich mit der ökologischen Verträglichkeit der Waldbewirtschaftung und der Partizipation der betroffenen Bevölkerungsgruppen an zukünftigen Schutz- und Entwicklungsprogrammen beschäftigen. Damit dürfte das Kapitel 11 wesentlich fundiertere Grundlagen für eine Waldkonvention liefern als die "Forest Principles".

3.5 Wald in den Verhandlungen über die Biodiversitätskonvention

Auch in den Verhandlungen zur Formulierung einer Biodiversitätskonvention ging es, geographisch gesehen, vornehmlich um die artenreichen Tropenwaldgebiete der Entwicklungsländer.¹⁶⁷ Dabei wurde aber nicht explizit von Waldschutz als Grundlage des Artenschutzes gesprochen. Vielmehr muß festgestellt werden, daß in dem Verhandlungsdreieck "Forest Principles", "Klimakonvention" und "Biodiversitätskonvention" besonders die Waldressourcen der Entwicklungsländer gewissermaßen die "Geisel im Verhandlungspoker zwischen Nord und Süd"¹⁶⁸ waren.

Angeregt durch die Ergebnisse und Forderungen der Brundtland-Kommission im Jahre 1987 und den Ansätzen des IUCN hatte der Direktor der UNEP, Mostafa Tolba, noch im gleichen Jahr auf internationaler Ebene damit begonnen hinsichtlich eines Artenschutzabkommens¹⁶⁹ aktiv zu werden. Nach der Entscheidung 14/26 des UNEP-Rates wurde eine erste ad hoc-Arbeitsgruppe gebildet, die die Vorstellungen der verschiedenen Parteien über die Ausgestaltung eines zukünftigen Rahmenabkommens sammeln und strukturieren sollte.¹⁷⁰ Im Mai 1989 setzte der UNEP-Beschluß 15/34 die zweite ad hoc-Arbeitsgruppe mit dem direkten Auftrag zur Ausarbeitung einer Konvention zur biologischen Vielfalt ein.¹⁷¹

Nach dem Beschluß der Vollversammlung der Vereinten Nationen, die Weltumweltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro abzuhalten, wurden die Artenschutzverhandlungen in den Vorbereitungsprozeß integriert und waren neben dem Klima-INC somit die zweite externe Verhandlungsrunde parallel zur PrepCom. In Angleichung an die Klimaverhandlungen wurde

¹⁶⁷ So wird im Bericht der Bundesregierung zum UNCED-Gipfel über die Bedeutung der Konvention ausgeführt, daß es von größter Wichtigkeit sei, die Entwicklungsländer als Zeichner des Abkommens zu gewinnen, denn "der größte Teil der zu schützenden biologischen Vielfalt kommt gerade in diesen Ländern, beispielsweise im tropischen Regenwald, vor und ist dort auch noch in großflächigen Ökosystemen erhalten", in: BMU (1992): S. 13.

¹⁶⁸ Vgl. Unmüßig, Wahl (1992): S. 4.

¹⁶⁹ Zur ausführlichen Darstellung des Verhandlungsprozesses der Biodiversitätskonvention, siehe Jessica Suplie (1995): Streit auf Noahs Arche. Zur Genese der Biodiversitätskonvention.

¹⁷⁰ EPL (1989): 19/1,8.5.

¹⁷¹ BMU (1992): S. 12.

die schon bestehende ad hoc-Arbeitsgruppe Mitte 1991 in INC umbenannt.¹⁷² Ihr erstes Treffen hatte im Februar/März 1991 stattgefunden. Auf dieser durch organisatorische Fragen geprägten Sitzung wurde als Ausschußvorsitzender der Chilene Vincente Sanchez gewählt und die Unterteilung der Arbeit in zwei Arbeitsgruppen beschlossen. Arbeitsgruppe I sollte sich mit der Ausarbeitung der allgemeinen Ziele, Prinzipien und generellen Verpflichtungen befassen, während Arbeitsgruppe II für die Regelungen des Zugangs zu genetischen Ressourcen und dem entsprechenden Technologie- und Finanztransfer zuständig war.¹⁷³

Insgesamt ist im Rückblick auf den Beginn dieser Verhandlungsrunde festzustellen, daß die Artenschutzdiskussion nicht wie die Klimaproblematik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand. Diese Stellung innerhalb des UNCED-Gesamtkomplexes ermöglichte jedoch eine sachlichere Diskussion im Biodiversitäts-INC.¹⁷⁴ Unterstützt wurde dieser "Verhandlungsstil" durch die starke Beteiligung der Entwicklungsländer im von der UNEP geleiteten Vorbereitungsprozeß. Deshalb galten die Artenschutz-Verhandlungen als nicht von den Industrieländern dominierte Arena.¹⁷⁵ Auf den INC-Treffen im Juni und September 1991 brachten die Entwicklungsländer ihre Forderungen zum Ausdruck. Artenerhaltung konnte für sie demnach nur akzeptabel sein, wenn die dadurch anfallenden Kosten und Verluste errechnet und angemessen kompensiert würden.¹⁷⁶ Diese Kompensation sollte ihrer Meinung nach durch den Zugang zu den Ergebnissen von Forschung und Entwicklung, die auf der Basis von Genmaterial aus ihren Ländern entstehen, sichergestellt werden. Seitens der OECD-Staaten wurden diese Forderungen zunächst strikt abgelehnt.

Die Positionen entlang der daraus resultierenden Hauptkonfliktlinie waren klar verteilt. So standen auf der einen Seite die OECD-Staaten, insbesondere die USA, die den freien Zugang zu den genetischen Ressourcen des "globalen Guts" Artenvielfalt und den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum sichern wollten. Demgegenüber erklärten die G77 ihr Genpotential zur nationalen Ressource und verlangten die Beteiligung an den Biotechnologien sowie an den aus ihnen entstehenden Produkten.

Klepper et al.¹⁷⁷ sind der Auffassung, daß die damaligen Konflikte nur dann wirklich zu verstehen seien, wenn man sie vor dem Hintergrund des Versuchs einer Neuordnung der internationalen Handelsbeziehungen im Rahmen der GATT Verhandlungen betrachtet. Da die OECD-Staaten einen zunehmenden Wettbewerbsnachteil auf dem Weltmarkt als Folge der Nichtanerkennung geistigen Eigentums (Patentrechte) unterstellten, sollte im neuen GATT-

¹⁷² EPL (1991): 21/3-4, S. 171.

¹⁷³ EPL (1991): 21/5/6, S. 192.

¹⁷⁴ Schepelmann (1992): S. 9.

¹⁷⁵ Lembke (1992): S. 326.

¹⁷⁶ EPL (1991): 21/5-6, S. 192.

¹⁷⁷ Klepper, Heister, Stähler (1992): S. 460.

Abkommen eine umfassende Respektierung der intellektuellen Rechte verankert werden. Die Entwicklungsländer verlangten im Gegenzug für eine etwaige Zustimmung die Öffnung der Märkte des Nordens, um ihrerseits den Wettbewerbsvorteil der geringeren Produktionskosten ausschöpfen zu können. Die Entwicklungsländer, insbesondere die Schwellenländer, waren zum Zeitpunkt der UNCED-Vorbereitung ohne markt- und handelspolitische Zugeständnisse des Nordens deshalb nicht gewillt, ihre Möglichkeiten zukünftiger technologischer Entwicklungen durch die Anerkennung langfristiger Patentrechte aufzugeben. Klepper et al. vermuten daher, daß die konsequente Forderung nach Technologietransfer als Ausgleich für die Artenerhaltung einen Versuch der sich entwickelnden Staaten darstellte, ihre schwache Verhandlungsposition innerhalb der GATT-Runde zu stärken. Für einen freieren Zugang zu den Märkten der OECD hätten sie die Anerkennung geistigen Eigentums und den Verzicht auf Technologietransfer anzubieten gehabt.¹⁷⁸

Um ihre gemeinsame Haltung in diesem Verhandlungsgeflecht zu koordinieren, traf sich die Gruppe der 77 regelmäßig, was von der Zeitschrift EPL als "sub-negotiation within the negotiation"¹⁷⁹ beurteilt wurde. Dieser zeitraubende "Prozeß im Prozeß" und die starre Haltung der USA in Bezug auf die Sicherung intellektueller Eigentumsrechte, ließen bei der Fassung des Konventionstextes auf den letzten beiden INC-Sitzungen im Februar und Mai 1992 nur sehr langsame Fortschritte zu. In den abschließenden Verhandlungen schien es anfangs noch so, als ob die USA die Konvention unterzeichnen würden.¹⁸⁰ Es war ein Text erstellt worden, der den Interessen der Entwicklungsländer Rechnung trug, zusätzliche Mittel aus den Industrieländern für die Erfüllung der Konventionspflichten bereitzustellen und einen fairen Vergleich bei Neuentwicklungen aus Genressourcen anzustreben. Ihrerseits waren die Entwicklungsländer unter diesen Voraussetzungen bereit, die Patentregelungen anzuerkennen. Doch letztendlich war US-Präsident Bush nicht bereit, die Ansätze zu einer gerechten Verteilung des wirtschaftlichen Nutzens der Artenvielfalt zu akzeptieren, weshalb die USA die Konvention dann schließlich doch nicht mittrugen.¹⁸¹ Nach insgesamt sieben Verhandlungsrunden wurde der endgültige Konventionstext im Mai 1992 verabschiedet und im Juni 1992 in Rio de Janeiro zur Zeichnung vorgelegt.

Die Ziele des Abkommens werden in Artikel I folgendermaßen definiert:

¹⁷⁸ Klepper, Heister, Stähler (1992): S. 460-461.

¹⁷⁹ EPL (1992): 22/2, S. 19.

¹⁸⁰ vgl. Der Spiegel, 25/1995, S. 148.

¹⁸¹ Unmüßig und Wahl vermuten einen starken Einfluß der US-amerikanischen Bio- und Gentechnologie, ähnlich der Lobbyarbeit der Energieerzeuger in den Klimaverhandlungen, in: Unmüßig, Wahl (1992): S. 3.

Artikel 1:

"Die Ziele dieses Übereinkommens ... sind

- die *Erhaltung biologischer Vielfalt*,
- die *nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile* und
- die *ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile*, insbesondere durch
- *angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen*,
- *angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien* unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien
- sowie durch *angemessene Finanzierung*.¹⁸²

Mit diesen Zielsetzungen wurde erstmals eine Regelung für den Erhalt aller Arten in ihren Lebensräumen geschaffen - im Gegensatz zu den bisherigen Abkommen, die ja zumeist die Nutzung oder den Handel einzelner Arten verbieten, aber nicht ihre Lebensgrundlagen schützen. Als entscheidende Punkte eines effektiven Artenschutzes müssen daher die Aufrechterhaltung und der Schutz der natürlichen Habitate gelten. Doch gerade mit diesen Grundvoraussetzungen beschäftigt sich der Konventionstext nur sehr sporadisch. So wurde zum Beispiel versäumt, das Verhältnis zwischen "nachhaltiger Nutzung" und "schädigender Ausbeutung" zu definieren. Die Möglichkeit, Primärwälder und damit die Artenvielfalt durch eindeutige Richtlinien verstärkt zu schützen, wurde nicht genutzt. Geeignete Instrumente zur Überwachung von Verpflichtungen und der Verfolgung von Vergehen, die für eine wirksame Umsetzung des Abkommens erforderlich waren, fehlen. Die erzielten Vereinbarungen, besonders im Bereich einer Lizenzbeteiligung bei Entwicklungen aus Genmaterial (dessen Ursprung ein Entwicklungsland ist), sind dagegen beispielhaft und weisen in die richtige Richtung.¹⁸³ Für einen wirklich ausgleichenden Ansatz reichen diese Regelungen jedoch noch nicht aus. Sie sind nicht in dem Maße verpflichtend, daß damit ausreichende Finanzen in die Entwicklungsländer transferiert würden.

Eine Bewertung der Biodiversitätskonvention durch das deutsche Justizministerium soll diese Aussage verdeutlichen: "Die nun gefundenen Formulierungen sind ... tragbar, da sie Eingriffe in die gewerblichen Schutzrechte nicht erlauben und den Technologietransfer im wesentlichen von einem Einverständnis der Parteien oder einer vorherigen vertraglichen Regelung

¹⁸² BGBl (1992 II): S. 1742-1772; eigene Hervorhebung.

¹⁸³ In diesem Zusammenhang ist auf das 6. Kapitel der Arbeit zu verweisen.

seiner Modalitäten abhängig machen."¹⁸⁴ Die zu erwartenden finanziellen Beteiligungen scheinen für die westlichen Industrieländer also ohne größere Verluste bezahlbar und die Eingriffe in die Eigentumsrechte nur gering zu sein. Ein von allen erhofftes Tauschgeschäft "Artenschutzleistungen gegen angemessene Kompensation und Gewinnbeteiligung"¹⁸⁵ findet hier also nur in begrenztem Rahmen statt.

Noch unbefriedigender sind die Ergebnisse hinsichtlich der reinen Erhaltungsmaßnahmen, die ja zuallererst das Überleben der Arten sichern sollen. Zunächst ist nicht klar, in welcher Höhe Mittel zur Verfügung stehen und wie sie verteilt werden sollen. Das liegt unter anderem daran, daß es bisher nicht gelungen ist, eine allseitig anerkannte Preisregelung für Artenschutzleistungen festzulegen.¹⁸⁶ Die Bedeutung der Artenvielfalt aufgrund von Motiven wie Existenzrecht, Ästhetik oder Ethik wurde durch die bestimmende Inwertsetzungsdiskussion weit in den Hintergrund gedrängt.

Die Biodiversitätskonvention trat am 29.12.1993 in Kraft; sie ist mittlerweile von 180 Staaten gezeichnet und von 106 Staaten ratifiziert worden.¹⁸⁷ Die erste Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties - COP*) fand im Dezember 1994 in Nassau, Bahamas statt. Ergebnis dieser Konferenz war die Einrichtung eines vorläufigen Sekretariats, die Gründung eines *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*, als wissenschaftliches Expertengremium und die Einigung auf ein *Medium-Term Programme of Work*, mit den Schwerpunktthemen biologische Sicherheit, besonders bedrohte Bestandteile der biologischen Vielfalt sowie die Biodiversität der Küsten und Meeresgebiete.¹⁸⁸

Die zweite COP in Jakarta, im November 1995 legte Montreal als ständigen Sitz des Sekretariats fest. Als Finanzierungsmechanismus wurde bis auf weiteres die GEF benannt. Inhaltlich waren für die vorliegende Arbeit im besonderen die Ergebnisse der Arbeitsgruppe *'Forests and Marine Biodiversity'* während der COP-2 von Interesse. Die Arbeitsgruppe richtete eine Empfehlung an die *Commission on Sustainable Development (CSD)* und das

¹⁸⁴ Unmüßig, Wahl (1992): S. 3.

¹⁸⁵ Klepper, Heister, Stähler (1992): 460-461.

¹⁸⁶ Die Probleme bei der Bewertung öffentlicher oder in Teilen öffentlicher Güter sind sehr umfangreich. Diese Problematik die hier für die Instrumente des Artenschutzes angesprochen wird, gilt in gleicher Weise auch für den Waldschutz. Zu verweisen wäre hier auf die Veröffentlichung des wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung *Globale Umweltveränderungen* (1993): S. 105-108.

¹⁸⁷ Nach der Übernahme der US-Präsidentschaft durch Bill Clinton ist die Konvention im Juni 1993 auch von den USA gezeichnet und im Dezember 1993 ratifiziert worden. Gleichzeitig mit der Ratifikation wurde eine interpretierende Stellungnahme (*interpretative statement*) verabschiedet, mit der den Bedenken der US-Regierung hinsichtlich der Konventionsregeln über die Rechte des geistigen Eigentums, des Technologietransfers und dem Finanzierungsmechanismus Ausdruck verliehen wird. Vgl. US-Department of State Dispatch: *Ratification Sought for the Convention on Biological Diversity. Statement before the Senate on Foreign Relations Committee*, Washington, DC, April 12, 1994. Published by the Bureau of Public Affairs, Volume 5, Number 16, 18. April 1994.

¹⁸⁸ Suplie (1995): S. 73.

International Panel on Forests (IPF), in dem festgestellt wird, daß man sich im Rahmen der Biodiversitätskonvention verstärkt dem Thema "Wald" annehmen wird. Die Bedeutung der Wälder für die globale Biodiversität wird hervorgehoben, sowie der Rahmen und die Ziele der Biodiversitätskonvention als angemessenes Regelungssystem zum Schutz der Wälder festgestellt¹⁸⁹ (hier verweise ich auf das Kapitel 6. der Arbeit). Ob damit der Weg für die Aushandlung eines "Wald-Protokolls" in der Biodiversitätskonvention beschritten wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen.

4. DIE VERHANDLUNGEN ÜBER DIE KLIMARAHMENKONVENTION

Im Anschluß an die Darstellung der vergeblichen Bemühungen im Rahmen der UNCED ein internationales Waldschutzabkommen zu vereinbaren, soll als Gegenbeispiel der erfolgreiche Verhandlungsverlauf der Klimarahmenkonvention kurz beschrieben werden. Dabei sind die Vorbedingungen zu beachten, die zur Aufnahme offizieller Verhandlungen nötig waren. In der Gegenüberstellung der Verhandlungsprozesse lassen sich die Gründe, die den Versuch, über eine Waldkonvention zu verhandeln, scheitern ließen, genauer erläutern.

4.1 Die Aufnahme von Verhandlungen

Bereits seit den 70er Jahren bestand die Besorgnis, daß Klima könnte sich durch menschlichen Einfluß verändern. Die erste von der "World Meteorological Organization" (WMO) veranstaltete Weltklimakonferenz fand 1979 in Genf statt. Hier wurde zum Abschluß das "World Climate Programme" (WCP) ins Leben berufen, das den anthropogenen Einfluß auf das Klima erforschen sollte.¹⁹⁰

Parallel zu dieser wissenschaftlichen Diskussion, entwickelte sich in den 80er Jahren in den Industrieländern ein wachsendes Umweltbewußtsein, das erheblichen Einfluß auf die politischen Prozesse entwickelte (z.B. der verstärkte Einfluß von NGOs auf Politikentscheidungen und Veränderungen im Konsumverhalten). Die Verhandlungen verschiedener Staaten über Maßnahmen gegen die weiträumige Luftverschmutzung¹⁹¹, insbesondere den "Sauren Regen"¹⁹², lösten Ansätze zu einer Umweltaußenpolitik¹⁹³ aus, die die Bedingungen für globale

¹⁸⁹ Kommunikation mit Jessica Suplie, die als Beobachterin an der COP-2 in Jakarta teilnahm.

¹⁹⁰ Oberthür (1992): S. 11

¹⁹¹ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, Genf, 13. November 1979, in Kraft getreten am 16. März 1983; E/ECE/1010, in: BGBI. II 1982, S. 786.

¹⁹² Regime zur Regulierung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in Europa, Beschluß 81/462/EWG des Rates vom 11.6.1981, in: Kloepfer (1989): S. 300, Anm. 67. ¹⁹³ vgl. Prittwitz (1984).

Klimaschutzverhandlungen begünstigten.

Nach dem Vorschlag der Brundtland-Kommission, ein Klimarahmenabkommen zu verhandeln, und dem umweltpolitisch geprägten Weltwirtschaftsgipfel in Toronto 1988 wurde im Juni desselben Jahres von der UNEP und der WMO gemeinsam das "Intergovernmental Panel on Climate Change" (IPCC)¹⁹⁴ gegründet. Dieser institutionelle Schritt war nötig geworden, um eine erste wichtige Vorbedingung vor Aufnahme von offiziellen Verhandlungen zu erfüllen: das Erreichen eines wissenschaftlichen Konsenses, der die Existenz einer anthropogenen Klimaveränderung mit negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Regionen des Planeten beinhaltet. Diese Grundlage war vor allem deshalb von Bedeutung, als noch bis zu diesem Zeitpunkt eine größere Zahl von Experten die "menschengemachten" Klimaeffekte bezweifelte.¹⁹⁵

Auf der zweiten Weltklimakonferenz im Oktober 1990 in Genf wurde der erste Zwischenbericht des IPCC präsentiert, der die früheren Annahmen bestätigte: der Mensch beeinflusst mit seinen Aktivitäten das Klima. Ohne angemessene Gegenmaßnahmen wird es überall auf der Erde zu existenzbedrohenden Veränderungen kommen.¹⁹⁶ Obwohl versucht wurde, diese Ergebnisse in Zweifel zu ziehen und trotz der "Verwässerung" der Schlußerklärung¹⁹⁷, in der die Notwendigkeit von Reduzierungszielen innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht mehr auftauchte, war im IPCC ein Konsens über das Bedrohungspotential der Klimaproblematik entstanden.

4.2 Verlauf und Inhalt des Verhandlungsprozesses

Die Schlußerklärung der zweiten Weltklimakonferenz unterstützte den in vielen Ländern vorhandenen politischen Willen aktiv zu werden. Auf der UN-Generalversammlung im Dezember 1990 konnte die Resolution 45/212 verabschiedet werden, die den Auftrag beinhaltet, Verhandlungen über den Schutz des Klimas einzuleiten. Zur Organisation und Strukturierung des Prozesses wurde ein "Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework on Climate Change" (INC) berufen, welches im Jahr 1991 auf vier Treffen einen zeichnungsfähigen Konventionsentwurf bis zum UNCED-Gipfel im Juni 1992 erarbeiten sollte.¹⁹⁸

¹⁹⁴ EPL (1992): 22/1, S. 5.

¹⁹⁵ Vgl. TAZ 5.11.1990, A. Zumach; Der sowjetische Delegationsleiter wird in dem Artikel als Vertreter "positiver Auswirkungen der Klimaveränderungen u.a. für den Gemüse- und Obstanbau in Sibirien" beschrieben.

¹⁹⁶ Kaiser, Weizsäcker, Comes, Bleischwitz (1991): S. 25.

¹⁹⁷ Vgl. TAZ 5.11.1990, A. Zumach. Jeremy Legget, wissenschaftlicher Direktor von Greenpeace Großbritannien äußerte dazu: "Was wir hier erlebt haben, ist ein Prozeß systematischer Verwässerung der im IPCC zusammengetragenen wissenschaftlichen Erkenntnisse durch eine unheilige Allianz der drei führenden ölproduzierenden Länder USA, UdSSR und Saudi-Arabien." ¹⁹⁸ Germanwatch (1995): S. 3-4.

Zu Beginn seiner Arbeit strukturierte das INC die Verfahrensregeln der Verhandlungen. Insbesondere war man dabei um Rücksichtnahme auf die Entwicklungsländer bemüht, deren finanzielle und personelle Möglichkeiten bekanntlich eingeschränkt sind. Dazu gehörte die Vermeidung von gleichzeitig stattfindenden Treffen sowie die integrierte Behandlung aller Verhandlungspunkte, womit die Bedeutung von Finanz- und Technologietransfers für die Entwicklungsländer als Verhandlungsvoraussetzung von Anfang an betont werden sollte.

Das INC wurde in zwei Arbeitsgruppen untergliedert: Working Group I übernahm den politischen Teil, der sich mit der Texterstellung der Vertragsverpflichtungen befassen sollte, während Working Group II den technisch geprägten Teil der Textausarbeitung zu rechtlichen und institutionellen Mechanismen übernahm. Das heikle Problem der Vorsitzverteilung in den beiden Gruppen wurde zu Beginn der zweiten INC-Sitzung durch die Einrichtung eines Doppelvorsitzes entschärft. Mittels dieses "Verfahrenstrick" konnte sichergestellt werden, daß alle relevanten Akteure in der Verhandlungsführung vertreten waren.¹⁹⁹

4.2.1 Formung des Verhandlungsgegenstandes

Am Beginn einer jeden Verhandlung ist die Frage zu klären, worin der eigentliche Verhandlungsgegenstand besteht. Die Vorschläge reichten vom Anspruch, ein umfassendes Atmosphärenrecht zu schaffen (Kanada) über eine Konvention mit ergänzenden Protokollen und konkreten Maßnahmen zur Emissionsreduzierung (Großbritannien) bis zur abgeschwächten Konventionsvorstellung mit ergänzenden Protokollen für Forschung, Beobachtung und Informationsaustausch (USA).²⁰⁰

Die Formung des Verhandlungsgegenstandes wurde durch zwei Vorgaben eingegrenzt: einerseits durch den sich am erfolgreichen Verhandlungsverlauf der Ozonschutzvereinbarungen (Montrealer Protokoll) orientierenden UN-Auftrag, eine Rahmenkonvention zu errichten²⁰¹, andererseits durch die wissenschaftliche Einigung im IPCC auf CO₂ als hauptsächliches Treibhausgas.²⁰²

Die Frage, ob sich das INC nur mit energiebedingten oder den gesamten CO₂-Emissionen, einschließlich der Freisetzungen durch die Zerstörung der Wälder, befassen würde, blieb

¹⁹⁹ EPL (1992): 22/1, S. 6.

²⁰⁰ Kaiser, Weizsäcker, Comes, Bleischwitz (1991): S. 16-17.

²⁰¹ "The General Assembly ... considers that the negotiations for the preparation of an effective framework convention on climate change, containing appropriate commitments, and any related legal instruments as might be agreed upon, should be completed prior to the United Nations Conference on Environment and Development in June 1992 and opened for signature during the conference", in: A/RES/45/212: Absatz 7.

²⁰² Der Anteil von CO₂ am derzeitigen anthropogenen Treibhauseffekt beträgt ca. 55%; FCKW 11 und 12 ca. 17%, Methan ca. 15%, andere FCKW 7%, Stickoxide 6%, in: IPCC-Bericht (1990): Policymakers Summary of the Scientific Assessment of Climate Change. Report prepared for IPCC by Working Group I.

dabei anfangs noch offen. Nachdem die Akteure ihre unterschiedlichen Vorschläge über den Umfang des zukünftigen Umweltregimes zum Klimaschutz unterbreitet hatten, tauchte das Thema CO₂-Emissionen durch Waldzerstörung nur in dem niederländischen Entwurf auf²⁰³, der ein zusätzliches Waldprotokoll vorschlug. Da ansonsten für diesen Bereich von keinem Akteur Prinzipien, Regeln oder Normen unterbreitet worden waren, kam es ohne einen gesonderten Beschluß zur Ausklammerung des Waldthemas. Nur in Form des Begriffs "Netto-Emissionen", d.h. Emissionsquellen minus Emissionssenkungen (z.B. in Form von Wald), der die Grundlage für zukünftige Reduktionspflichten bildet, blieb das Thema Wald gewissermaßen versteckt auf der Tagesordnung. Da auf mittlere Sicht nur für die Industrieländer Reduktionsverpflichtungen gelten würden, wurde das sensible Thema Tropenwaldzerstörung in der Folge nicht weiter behandelt.²⁰⁴

4.2.2 Die Ausgangspositionen der Akteure

Die Zusammensetzung der verhandelnden Akteure²⁰⁵ ist auch in der Klimarunde durch die UN-Resolution 45/212 1990 bestimmt worden. Das entscheidungsberechtigte *innere* Netzwerk wurde demnach aus Repräsentanten der UN-Mitgliedsstaaten gebildet. Zum *äußeren* Netzwerk gehörten in den Klimaverhandlungen die Intergovernmental Organisations (IGOs: EU, OPEC, usw.), NGOs, Unterorgane der UN (so auch das UNCED PrepCom), das IPCC und die UN-Generalversammlung.

Oberthür²⁰⁶, der die Verhandlungen als Beobachter kontinuierlich begleitete, bezieht in seine Analyse des Verhandlungsprozesses folgende Hauptakteure mit ein:

- USA und EU (auch als Vertreter der anderen OECD-Staaten)
- UdSSR/Rußland (auch stellvertretend für Osteuropa)
- AOSIS (Alliance of Small Island States)
- Schwellenländer (Indien, China)
- arabische OPEC-Staaten.

Die Ausgangspositionen der Akteure sollen im folgenden kurz skizziert werden.

Die Delegation der USA verfolgte ein Konzept des "umfassenden Ansatzes" (comprehensive approach), d.h. alle direkten und indirekten Treibhausgase die klimawirksam sind, ihre Umweltwirkungen und ihre Senken sollten bei der Auswahl der Maßnahmen berück-

²⁰³ UN-Dok. A/AC.237/Misc.1/Add.1.

²⁰⁴ Oberthür (1992): S. 29, Anm. 33.

²⁰⁵ Zur Akteursdefinition verweise ich auf Kapitel 2.1

²⁰⁶ Vgl. Oberthür (1992) und (1993).

sichtigt werden. Da eine "Klimawechseltheorie", die alle diese Aspekte umfaßt, noch nicht ausreichend fundiert war, andererseits aber genau diese nicht vorhandene Beweiskräftigkeit für die Umsetzung konkreter Maßnahmen von den USA eingefordert wurde, darf die Vermutung geäußert werden, daß dieser Ansatz eher als Rechtfertigung einer grundsätzlichen Ablehnung des CO₂-Limitierungsziels zu verstehen war.²⁰⁷ Unter keinen Umständen waren die USA bereit, zusätzliche Finanzmittel für den Klimaschutz in den Entwicklungsländern bereitzustellen, bevor nicht der Einsatz vorhandener Hilfeleistungen überprüft war.²⁰⁸

Die Staaten der EU mußten um eine gemeinsame Position ringen. Es traten immer wieder Differenzen unter den einzelnen Mitgliedsstaaten auf. In internen Verhandlungen konnte schließlich doch noch eine gemeinsame Haltung gefunden werden. Diese zeichnete sich durch den Ansatz zur "praktikablen Risikominimierung" aus, einschließlich eines Limitierungsziels, wonach das CO₂-Niveau im Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 stabilisiert werden sollte.

Aufgrund der schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umgestaltungen während des Verhandlungszeitraums konnte die UdSSR - bzw. später die russische Delegation - kaum eine aktive Verhandlungsrolle einnehmen. Das wichtigste und am vehementesten verfolgte Ziel der ehemaligen Ostblockstaaten war es, einen Sonderstatus ("countries with economies in transition") zu etablieren, der sie mittelfristig Verpflichtungen entbinden sollte, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit des zusätzlichen Ressourcen- und Technologietransfers in ihre Länder beinhaltete.²⁰⁹

Eine völlig neue Koalition innerhalb der internationalen Umweltdiplomatie stellte die "Alliance of Small Island States" (AOSIS). In ihr hatten sich diejenigen Staaten zusammengeschlossen - wie z.B. Bangladesh oder aber die Seychellen -, die zu den Hauptbetroffenen eines zukünftigen Klimawandels wegen des damit verbundenen Anstiegs des Meeresspiegels zählen würden. Auf geschickte Weise verstanden es diese Länder, durch die Bildung der AOSIS-Vereinigung, aber auch durch eine offensive Informationsarbeit im Verhandlungsprozeß und in der allgemeinen Öffentlichkeit, ihren Interessen Gehör und Durchsetzungskraft zu verschaffen. Die Vertreter der Inselstaaten machten in dramatischer Weise klar, daß für sie der Klimawandel kein in ferner Zukunft liegendes, vielleicht gar nicht auftretendes Phänomen, sondern in Form von stärkeren und häufigeren Stürmen sowie einem steigenden Meeresspiegel bereits Realität geworden sei. Indem sie auf diese Weise auch moralischen Druck ausübten, gelang es der AOSIS, zu einem bestimmenden Akteur aufzusteigen. Entsprechend ihrer existenziellen Betroffenheit forderten sie die schnellstmögliche Verabschiedung und In-

²⁰⁷ Kaiser, Weizsäcker, Comes, Bleischwitz (1991): S. 45-50.

²⁰⁸ Oberthür (1993): S. 39.

²⁰⁹ Oberthür (1992): S. 25.

kraftsetzung einer Konvention mit zeitlich fixierten Reduktionszielen.²¹⁰

Die Staaten der Dritten Welt, die weder der AOSIS noch der OPEC angehören, stellten im Gegensatz zu diesen Akteursvereinigungen im Verhandlungsprozeß keine Einheit dar. Die ärmsten Länder der Welt, hier vor allem die nicht ölproduzierenden Staaten Afrikas, besaßen nur geringen Einfluß auf die Verhandlungen und ordneten sich mehr oder weniger den G77-Positionen unter, ohne selbst aktiv zu werden, - ausgenommen jedoch die Aktivitäten in Hinblick auf eine Wüstenkonvention.

Wegen ihrer potentiellen Bedeutung soll im folgenden auch die Position **Indiens** und **Chinas**, der gewichtigen Sprecher der G77, dargestellt werden. Dies bietet sich an, da diese beiden Länder zusammen die größte wirtschaftliche und militärische Macht des "Südens" besitzen und aufgrund ihres Bevölkerungsreichtums und ihrer zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung unbedingt als Vertragszeichner eines globalen Klimaregimes gewonnen werden mußten.

Die Ausgangsposition dieser beiden Akteure war durch die Betonung der Hauptverantwortung der Industrieländer für das Klimaproblem und die Ablehnung jeglicher Einflußnahme auf die Ziele der eigenen Entwicklung gekennzeichnet. Sie forderten die Einrichtung eines Klimafonds, ~~der neue und dem Problem angemessene Finanzmittel verteilen sollte. Alle~~ Maßnahmen, die die Entwicklungsländer in der Zukunft gegen den Klimawandel unternehmen, sollten ihrer Meinung nach aus einem solchen Fonds finanziert werden. Parallel dazu müsse den Entwicklungsländer der Zugriff auf die modernste klimaschonende Technologie ermöglicht werden, ohne daß diese dafür einen höheren Preis als für konventionelle Technik zu zahlen hätten. Um die Preisdifferenzen auszugleichen, sollte ein zusätzlicher Transferfonds gegründet werden.²¹¹

Bei den Vorschlägen zu den Verpflichtungsregelungen waren die Standpunkte, sofern erkennbar, recht unterschiedlich. China nahm in der Frage von Limitierungszielen eine verhältnismäßig zurückhaltende Position ein. Indien unterbreitete dagegen den Vorschlag, die anthropogenen CO₂-Emissionen der Staaten einem einheitlichen Pro-Kopf Niveau anzugleichen, wobei den akkumulierten Netto-CO₂-Emissionen im 20. Jahrhundert in gewisser Weise Rechnung getragen werden solle.²¹² Mittels dieser Herangehensweise wurde ein langfristiges Stabilisierungsziel anvisiert.²¹³

Die arabischen OPEC-Staaten vertraten ebenso wie die USA einen umfassenden An-

²¹⁰ EPL (1992): 22/1, S. 8.

²¹¹ Oberthür (1992): S. 26-27.

²¹² EPL (1992): 22/1, S. 8.

²¹³ Brock (1992), in: FR 19.9.1992; und EPL (1992): 22/1, S. 8.

satz, der nicht nur die Auswirkungen des Energiesektors einbezog, sondern alle menschlichen Aktivitäten, die zur Beeinflussung des Klimas beitragen, berücksichtigte. Unter völliger Vermeidung des Begriffs CO₂ wurde die Bedeutung von Treibhausgas-Senken besonders hervorgehoben. Die OPEC-Staaten waren somit die entschiedensten Gegner einer Limitierungsvereinbarung bezüglich der Treibhausgas-Quellen.²¹⁴

4.2.3 Hauptkonflikte

Zwei Verhandlungsschwerpunkte bildeten die Hauptkonfliktlinien: Als erstes sind die Auseinandersetzungen über ein zeitlich befristetes CO₂-Limitierungsziel zu nennen, mit der besonderen Verpflichtung der Industrieländer als Hauptverursacher hinsichtlich seiner Umsetzung. Hier trafen die Positionen der USA/OPEC/China als Gegner einer Limitierung und die Stabilisierungs- bzw. Reduktionspositionen der EU/AOSIS als Befürworter hart aufeinander. Aufgrund der Tatsache, daß sich die angestrebten Limitierungsverpflichtungen (und insofern auch die Kosten) in erster Linie auf die Industrieländer bezogen und die eigenen Vorstellungen zu diesem Verhandlungspunkt dagegen noch wenig ausgereift waren, zeigte sich die Mehrheit der Entwicklungsländer hinsichtlich dieser Auseinandersetzung eher unentschlossen.²¹⁵ Es kann deshalb vereinfacht von einem nördlich geprägten Konflikt zwischen den USA und der EU gesprochen werden.

Die zweite Hauptkonfliktlinie entzündete sich an der Auseinandersetzung, wie die ärmeren Länder in die Lage versetzt werden sollten, Prinzipien und Verpflichtungen der zukünftigen Konvention zu erfüllen. Die USA vertraten die Ansicht, bestehende Institutionen - vor allem die Weltbank - zur Finanzierung und Koordinierung der notwendigen Maßnahmen in den Entwicklungsländern zu nutzen und der Transfer von CO₂-mindernden Technologien sollte nur auf kommerzieller Basis stattfinden. Zusätzlichen Finanz- bzw. Transfermittel ("Green Fund" oder "Transfer-Fund") sollten im Konventionsrahmen nicht bereitgestellt werden. Genau dieses war aber ein Hauptziel der Entwicklungsländer und der AOSIS, die ihrerseits die Einrichtung eines neuen Klimafonds verlangten und die Möglichkeit eines angemessen, fairen und nicht kommerziellen Technologietransfers einforderten. Die Länder der EU standen diesen Interessen, wenn auch keineswegs einheitlich, aufgeschlossener als die USA gegenüber; die OPEC-Staaten und die UdSSR hielten sich aus diesem Konflikt eher heraus. Es kann hier also - vereinfachend - von einem durch Nord-Süd Differenzen geprägten Konflikt gesprochen werden,

²¹⁴ Vgl. Unmüßig, Wahl (1992): S. 5. In den AGENDA 21-Verhandlungen widersetzten sich die OPEC-Staaten bis zum Schluß einer Erklärung im Atmosphärenkapitel, die zu mehr Energieeffizienz und vermehrtem Einsatz erneuerbarer Energien verpflichtet.

²¹⁵ EPL (1991): 5/6, S. 193-1995.

wobei die Differenz zwischen EU und USA in dieser Frage nicht übersehen werden darf.²¹⁶

4.2.4 Dynamik und Fortgang des Verhandlungsprozesses

Die an den rechtlichen und institutionellen Mechanismen der zukünftigen Konvention arbeitende Gruppe II hatte den Vorteil, die zeitaufwendigen inhaltlichen Konflikte der Arbeitsgruppe I, die sich mit der Ausarbeitung der Vertragsverpflichtungen beschäftigte, vermeiden zu können. So war es nicht weiter verwunderlich, daß die Arbeitsergebnisse der beiden Gruppen während der ersten vier INC-Sitzungen einen höchst unterschiedlichen Verhandlungsstand wiedergaben. Es erschien nahezu unmöglich, den Konventionsentwurf bis zum angestrebten Abschlußdatum (Juni 1992) fertigzustellen.²¹⁷

Das letzte Treffen des INC vor dem Rio-Gipfel war dann durch eine, zum damaligen Zeitpunkt unerwartete Beschleunigung des Verhandlungsprozesses gekennzeichnet. Zu erklären ist dies nur durch den Zeitdruck des nahenden Gipfels, dem ernsthaften Bestreben der Akteure, das Übereinkommen abzuschließen, aber auch durch das große persönliche Engagement des INC-Vorsitzenden, Jean Ripert.²¹⁸ Dieser hatte sich vor dem letzten Vorbereitungstreffen mit den führenden Köpfen der Konfliktparteien getroffen und beraten. Als Ergebnis dieser Gespräche legte er zu Beginn der INC-Abschlußsitzung einen von ihm zusammengestellten Kompromißentwurf für die Klimarahmenkonvention vor.

Auf der Basis dieses neuen Entwurfs wurden die bisherigen Arbeitsgruppen I und II aufgelöst und statt dessen neue Gruppen gebildet, die sich am veränderten Konventionsentwurf orientieren sollten. Schon zu Beginn der letzten Verhandlungsrunde war abzusehen, daß besonders die Formulierungen der finanziellen Verpflichtungen für die Konventionszeichner kontrovers sein würden. Der INC-Vorsitzende übernahm deshalb selbst die Leitung dieser Gruppe, um mit seiner weitreichenden Kenntnis einen Abschluß innerhalb des engen Zeitrahmens zu ermöglichen. In der Hoffnung, zu einem endgültigen Kompromiß über die noch strittigen Fragen zu gelangen, wurde von Jean Ripert im Anschluß daran ein sogenanntes "Extended Bureau", bestehend aus 26 Mitgliedern, die alle relevanten Verhandlungsgruppen repräsentierten, einberufen.

Das "Extended Bureau" konnte letztendlich einen Kompromiß über Text und Inhalt der angestrebten Klimakonvention erzielen. Zusammen mit der Resolution über einen Interims-Mechanismus, der bis zum Inkrafttreten der Konvention gelten sollte, wurde der unterschritts-

²¹⁶ Vgl. Kaiser, Weizsäcker, Comes, Bleischwitz (1991), Germanwatch (1995) sowie Oberthür (1993) und (1992)a.

²¹⁷ Oberthür (1992): S. 15-18.

²¹⁸ Oberthür (1993): S. 136-137.

reife Konventionstext am 9. Mai 1992 vom INC verabschiedet.

Auf dem anschließenden Rio-Gipfel im Jahr 1992 versuchten die Verfechter strenger formulierter CO₂-Limitierungsziele (EU-Staaten, AOSIS), ihre Vorstellungen durch eine Zusatzserklärung in der Konvention zu dokumentieren. Sie scheiterten jedoch am massiven Widerstand der USA. Trotzdem betonten die EU und andere OECD-Staaten auf der Abschlußsitzung noch einmal ihr CO₂-Stabilisierungsziel bis zum Jahr 2000 und stellten die USA damit öffentlich ins Abseits.²¹⁹

Die Klimaschutzkonvention wurde schließlich im Juni 1992 im Verlaufe der UNCED-Konferenz von mehr als 150 Staaten unterzeichnet.²²⁰ Wie zu erwarten, wurde sie von den arabischen OPEC-Staaten nicht mitgetragen. Bis zum März 1994 war die Konvention von 166 Staaten gezeichnet und von über 50 Staaten ratifiziert worden; sie trat daher am 21.3.1994 in Kraft.²²¹

4.3 Der Inhalt der Klimarahmenkonvention

Das Ziel der Konvention ist in Artikel 2 festgehalten. Dort heißt es:

Artikel 2:

Das Ziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente ... ist es, ... die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit

- die *Ökosysteme* sich auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können,
- die *Nahrungsmittelerzeugung* nicht bedroht wird und
- die *wirtschaftliche Entwicklung* auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.²²²

Das wichtigste Prinzip der Konvention beschreibt die "gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung"²²³ von Industrieländern und Entwicklungsländern für das Entstehen sowie die Lösung des Klimaproblems. Damit war die Basis für gemeinsame Maßnahmen geschaffen. Weiterhin wurde festgestellt, daß diese gemeinsamen Maßnahmen nur mit Hilfe einer notwendigen wirtschaftlichen Entwicklung unternommen werden können und alle vereinbaren

²¹⁹ EPL (1992): 22/4, S. 207.

²²⁰ »United Nations Framework Convention on Climate Change«, 9.5.1992, in: 31ILM 849 (1992).

²²¹ FR 19.2.1994, T. Krägenow.

²²² Artikel 2, eigene Hervorhebung.

²²³ Präambel § 6, Art. 4, Abs. 1.

Beschlüsse müßten das Prinzip der nationalen Souveränität beachten.²²⁴

Beides, die wirtschaftliche Entwicklung wie auch die zu ergreifenden Maßnahmen, sollen in Zukunft am "Prinzip der nachhaltigen Entwicklung" (Sustainable Development) ausgerichtet werden. Alle vereinbarten Regelungen müßten sich auf der Grundlage eines offenen und internationalen Wirtschaftssystems bewegen. Mit Hilfe des ebenfalls festgelegten Vorsorgeprinzips²²⁵ sollten zusätzliche Belastungen sowie ein Aufschieben des Problems aufgrund wissenschaftlicher Unsicherheit vermieden werden.

Ein Kernstück der Konvention, in dem die bisherigen Verpflichtungen festgelegt wurden, ist der Artikel 4. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich danach, nationale Bestandsaufnahmen von Treibhausgasemissionen sowie nationale Programme zur Verringerung des Klimaproblems zu erarbeiten und zu veröffentlichen. Die Berichtspflicht beginnt für die OECD-Staaten sechs Monate nach Inkrafttreten der Konvention, für alle anderen Staaten drei Jahre später. Die Erfüllung der Pflichten, die die Entwicklungsländer mit der Unterzeichnung der Konvention eingehen, werden vom effektiven Finanz- und Technologietransfer der Industrieländer in die Entwicklungsländer abhängig gemacht.²²⁶ Zusätzlich verpflichten sich die OECD-Staaten zu Transfers und Hilfe für diejenigen Länder, die durch Klimaänderungen zu schnellen Anpassungen gezwungen sein werden. Eine Konkretisierung der Reduktionsverpflichtung im Konventionstext scheiterte dagegen am Widerstand der USA.

In der Konvention sind institutionelle Mechanismen verankert, die einen dynamischen Prozeß der Überprüfung und Neuverhandlung bisher vereinbarter Regelungen möglich machen. Sogleich nach Inkrafttreten der Konvention übernahm ein Interims-Sekretariat die Aufgabe der Administration und der Information; es rief die erste Vertragsstaaten-Konferenz ("Conference of the Parties" (COP)) im April 1995 nach Berlin ein; die COP besitzt die Befugnis zur Weiterentwicklung der Konvention und hat deren Umsetzung zu überwachen.

Zusatzannexe, die von der Vertragsstaaten-Konferenz verabschiedet werden sollen, müssen als Antrag allen Zeichnerstaaten sechs Monate vor der nächsten Konferenz vorliegen. Sie treten sechs Monate nach Beschlußfassung ohne weitere nationale Ratifizierungsverfahren für alle Vertragsparteien in Kraft. Diese letztgenannte Regelung scheint ausschlaggebend dafür zu sein, daß bisher keine Verfahrensweise zum Mehrheitsrecht festgelegt wurde. Änderungen der Konvention können, wenn kein Konsens herzustellen ist, mit Dreiviertelmehrheit beschlossen werden. Nach der Ratifizierung von dreiviertel der Vertragsparteien treten sie für alle Unterzeichner in Kraft. Allerdings ist eine Neuverhandlung des äußerst diffizil ausgearbeiteten

²²⁴ Präambel § 8/9.

²²⁵ Art. 3.3. Hier heißt es, wenn "ernsthafte oder nicht wiedergutzumachende Schäden drohen, soll das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewißheit nicht als Grund für das Aufschieben (von) Maßnahmen dienen".

²²⁶ Art. 4.3.

Textes recht unwahrscheinlich. Deshalb wird es in Zukunft vermutlich eher um Protokollverhandlungen gehen, deren Abstimmungsverfahren aber, wie beschrieben, auch nach der ersten Vertragsstaaten-Konferenz noch nicht vereinbart ist.

4.4 Die Bewertung des Verhandlungsprozesses

Bei der Betrachtung der Klimaverhandlungen wird deutlich, daß hier im Gegensatz zu den Waldverhandlungen die entsprechenden Voraussetzungen vorlagen, die den Beginn von Verhandlungen über ein Umweltregime möglich machten. Eine Mehrheit der Akteure war von der Lösungsbedürftigkeit der Problematik überzeugt, und bereit, eine gemeinschaftliche Regelung zu vereinbaren. Über dieses gemeinsame Interesse hinaus bestand zumindest in den OECD-Staaten ein nicht unerheblicher Druck der Öffentlichkeit, etwas gegen die möglichen Klimaänderungen zu unternehmen. Nachdem ein Konsens über die Notwendigkeit eines gemeinsamen Abkommens bestand, mußte als nächstes eine Einigung über den Verhandlungsgegenstand herbeigeführt werden. Eine grundsätzliche Voraussetzung dafür war, daß alle Akteure die Atmosphäre als "globales Gut" anerkannten. Über diesen Punkt konnte man sich relativ schnell einigen, da keine staatlichen Verfügungsrechte an der Atmosphäre bestanden. Besonders für die Entwicklungsländer waren keine Souveränitätsbeschränkungen zu befürchten. Ein wissenschaftlicher Konsens über das globale Bedrohungspotential der Erwärmung - sowie CO₂ als dafür hauptverantwortliches Gas - konnte nach teils heftigen Auseinandersetzungen und intensiver Forschungsarbeit hergestellt werden. Für die Zielsetzung der Verhandlungen war außerdem die Tatsache von Bedeutung, daß diejenigen Länder, auf die Verpflichtungen zukommen, über genügend Kapazitäten/Alternativen - z.B. in Form von Energieeinsparung - verfügen. Für die Waldverhandlungen konnte dagegen so gut wie keine dieser Vorbedingungen geklärt werden.

Entscheidend für den erfolgreichen Abschluß der Klimakonvention war der Verzicht auf ein verbindliches, zeitlich fixiertes Stabilisierungsziel energiebedingter CO₂-Emissionen für alle Industriestaaten. Die Zustimmung der Entwicklungsländer war dagegen vom Finanz- und Technologietransfer der Industrieländer für Klimaschutzmaßnahmen abhängig. Die Festlegung von Sonderrechten für Entwicklungsländer, die einen zeitlichen Aufschub der Konventionsverpflichtungen garantierten - wie die Erstellung eines nationalen Emissionsinventars und Emissionsspielräume für eine industrielle Entwicklung in diesen Ländern - muß als weitere positive Bedingung für den Verhandlungsabschluß gesehen werden.

Doch keiner der verhandelnden Akteure konnte seine Position in vollem Umfang durchsetzen. Mit der Verhinderung konkreter Reduktionsverpflichtungen und unabhängiger Fonds zum Finanztransfer kamen jedoch die USA ihrer Ausgangsposition am nächsten. Die Entwicklungsländer erreichten ihren angestrebten Sonderstatus, die Anerkennung der Haupt-

Verantwortung durch die Industrieländer und zusätzlichen Ressourcentransfer; ihre Forderung nach einem von der Weltbank unabhängigen Klimafonds war dagegen nicht durchzusetzen. Die ehemaligen Ostblockstaaten sicherten sich mit dem Status "Transformationsländer" ebenfalls Sonderrechte. Den Ländern der AOSIS gelang es sich besonderes Gehör zu verschaffen; durch den auf ihre Initiative entstandenen Artikel 4, Absatz 8 konnten sie die Vertragsparteien verpflichten, einen Versicherungsmechanismus zur Kompensation für Schäden oder Anpassungsmaßnahmen, die durch Klimaänderung in den AOSIS-Ländern hervorgerufen werden, wenigstens in Betracht zu ziehen.

Angesichts der möglichen Klimaveränderungen und der relativ kurzen Zeitspanne, in der diese eintreten können, muß die Klimaschutzkonvention als vorsorgende Gegenmaßnahme in ihrer heutigen Ausprägung allerdings als nicht ausreichend bewertet werden. Begründet ist diese Einschätzung insbesondere durch das Fehlen einer völkerrechtlich konkreten Verpflichtung zur CO₂-Reduzierung. Entscheidende Fragen, die die Klimaproblematik aufwirft, sind durch die Konvention in ihrer vorliegenden Fassung nicht beantwortet worden, wie vor allem:

1. Auf welcher Grundlage wird der Beitrag einzelner Länder zum Treibhauseffekt berechnet?²²⁷
2. Welche Reduktionsziele sollten für die einzelnen Länder festgelegt werden?²²⁸
3. In welcher Form werden die Entwicklungsländer finanziell und technisch beim Klimaschutz (und bei der Gefahrenabwehr) unterstützt?²²⁹

Selbst wenn die dynamische Ausgestaltung der Klimakonvention die Klärung dieser Fragen in der Zukunft ermöglichen sollte - wobei der Zeitfaktor und die Wirkungsgeschwindigkeit des Regimes besondere Beachtung verdienen -, bezweifeln Klepper et al²³⁰ die eingeschlagene Richtung der Konvention. Eine weitere Verfolgung des bisherigen ordnungspolitischen Mengen-Ansatzes (Reduktionspflichten) - gleiche prozentuale Reduzierungsraten für alle Länder relativ zu einem Basisjahr - wird von ihnen als ökonomisch ineffizient bewertet;

²²⁷ Nach Simonis sind drei Emissionskategorien von Bedeutung: die Netto-Emissionen, die Pro-Kopf-Emissionen und die Emissionen pro Einheit des Bruttosozialprodukts, vgl. Simonis (1991): S. 5. Siehe dazu auch Paulus (1992): S. 34-35. Er weist daraufhin, wie umstritten die Berechnungsgrundlagen zwischen den Akteuren sind; dabei geht es auch um die Einbeziehung der historischen Emissionen und der schwierigen Anrechnung der Treibhausgasenken (u.a. Wald).

²²⁸ Neben den hauptverantwortlichen OECD-Ländern werden auch bevölkerungsreiche Staaten wie Indien und China mit ihren wirtschaftlichen Wachstumsraten in der Zukunft einen erheblichen Teil zum Treibhauseffekt beitragen, vgl. Simonis (1991): S. 22-34. Auch nach der ersten COP ist keine Lösung dieser Problematik in Sicht. Es gilt weiter die angestrebte, proportional gleiche Reduzierungsrate für die Industrieländer bei Festlegung einer Grenze der noch zulässigen Emissionszunahme für die Entwicklungsländer.

²²⁹ zwar ist der Finanzierungsmechanismus über die GEF geregelt, die Höhe der zu verteilenden Mittel ist aber völlig unzureichend, vgl. Paulus (1992): S. 34-37.

²³⁰ Klepper, Heister, Stähler (1992): S. 458.

ohne Trennung der Verteilungsfragen von den Effizienzfragen, wie es bei der prozentualen Regelung eben nicht geschieht, erscheint ihrer Meinung nach keine Lösung möglich. Als angemessene Problembehandlung schlagen sie und andere Wissenschaftler, deshalb ein System international handelbarer Emissionszertifikate²³¹ oder aber eine internationale Klimasteuer²³² vor. Die aufgezeigten weitreichenden Defizite der Klimakonvention zeigen, daß auch eine in kürzester Zeit verhandelte Waldkonvention nicht zu schnellen, grundsätzlichen Problemlösungen führen, sondern ebenfalls unter schwerwiegenden Umsetzungsproblemen leiden würde.

Dennoch wurde mit der Klimarahmenkonvention im Vergleich zum vorherigen Zustand ein bedeutendes Vertragswerk geschaffen, welches im Grundsatz durch seine vereinbarte Flexibilität die Möglichkeit zu entschlossenem und schnellem Vorgehen gegen eine drohende Klimakatastrophe bietet. Für die dafür notwendigen weitergehenden, konkretisierenden Verhandlungen erleichtert die Existenz eines Verhandlungsgremiums auf hoher Politikebene (kontinuierliche Vertragsstaaten-Konferenzen) die weitere Entwicklung einer internationalen Klimapolitik. Die durch die Klimakonvention geschaffenen institutionellen Bedingungen und die zukünftige Verschärfung des Abkommens durch Protokolle könnte dafür sorgen, daß in Zukunft eine angemessene und schnellere Problembehandlung möglich wird. Eine grundlegende Voraussetzung dafür ist aber ein Richtungswechsel der Industrieländer hin zu einem tiefgreifenden ökologischen Strukturwandel, der auch die beschriebenen Umverteilungsmechanismen akzeptiert. Nach der ersten COP 1995 in Berlin²³³ hat sich diese Hoffnung erst einmal auf das Jahr 1997 (dritte COP in Kyoto) verschoben.

4.5 Zur Situation nach UNCED

Nach Angaben des "World-Watch"-Magazins stiegen die CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 1994 in Westeuropa um 3% und in den USA um 5% an, was einer zusätzlichen Menge von

Millionen Tonnen CO₂ entspricht. Die Zuwachsraten in den Entwicklungsländern nahmen innerhalb dieses Zeitraums in weit höherem, beängstigendem Maße zu (Brasilien 8%, Indien 13%, Türkei 16%).

Nach Inkrafttreten der Konvention sind weltweit auf absehbare Zeit also nicht sinkende, sondern weiterhin steigende CO₂-Emissionen zu erwarten. Die EU hat den Plan einer CO₂-Steuer bis auf weiteres verschoben, Kanada hat den Klimaschutz zur Angelegenheit der

²³¹ Vgl. Simonis (1991).

²³² Vgl. Weizsäcker (1992).

²³³ In Berlin trat eine über nationale Grenzen hinweg agierende Allianz aus Unternehmen, Gewerkschaften und Industrien aus dem Bereich der fossilen Energieträger gegen jede Verschärfung der Konvention an. Dabei wurde von den Lobbys die kuweitische und saudi-arabische Delegation in ihrer destruktiven Verhandlungsführung unterstützt. Diese nutzte ihr Veto hinsichtlich der Klärung des Mehrheitsrechts bei Protokollbeschlüssen solange, bis diese Formalie weiter vertagt wurde.

Provinzregierungen erklärt und die USA wollen andere Treibhausgase stärker einschränken als

CO₂²³⁴ Das "Berliner Mandat"²³⁵ als Ergebnis der ersten COP tritt diesen Herausforderungen nicht konsequent entgegen. Selbst die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die bis 1997 (Kyoto) einen Protokollentwurf erarbeiten soll, die den AOSIS-Vorschlag zu Emissionsreduktion in die Überlegungen "einbeziehen" soll, kann nicht als Durchbruch zu einer effektiven internationalen Klimapolitik bewertet werden. Wenn sich in naher Zukunft nicht einschneidende Veränderungen durchsetzen lassen, kann die Strategie, über Rahmenabkommen globale Umweltprobleme lösen zu wollen, nicht als Modell für andere Problembereiche dienen.

Übersicht 3.: Die Klimaschutzverhandlungen

Die Klimaschutzverhandlungen:

Ziel:

- Das Ziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente... ist es,... die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraumes erreicht werden, der ausreicht, damit:
 - die *Ökosysteme* sich auf natürliche Weise den Klimaveränderungen anpassen können
 - die *Nahrungsmittelerzeugung* nicht bedroht wird und
 - die *wirtschaftliche Entwicklung* auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.

Akteure:

- Repräsentanten der UN-Mitgliedsstaaten (entscheidungsberechtigt)
 - relevante: USA, Staaten der EU, andere OECD-Staaten, Staaten der AOSIS, industrielle Schwellenländer
 - Indien, China als Sprecher der G77, arabische Staaten der OPEC
 - weniger relevante: UdSSR(Rußland), Staaten der GUS und des ehemaligen Ostblocks, die ärmsten Entwicklungsländer
- einflußnehmende Akteure: IGOs, Lobbys der fossilen Energiewirtschaft, NGOs, Organe und Organisationen der UN, IPCC.

Konflikte:

- Limitierung energiebedingter CO₂-Emissionen zunächst nur für die Industrieländer (AOSIS, EU) gegen den Widerstand der OPEC und der USA
- zusätzlicher Finanz- und Technologietransfer in die Entwicklungsländer (G77, AOSIS) gegen den Widerstand der USA. Die EU und andere OECD-Staaten sind zu Kompromissen bereit.

Ergebnis:

- völkerrechtlich verbindliche Rahmenkonvention zum Schutz des Klimas ohne bindende Verpflichtung der Industrieländer zu CO₂-Reduzierungen.

²³⁴ Alle Angaben in: World Watch-Magazin (1995): 5/6, S. 9-20, C. Flavin und O. Tunalı.

²³⁵ Umwelt (1995): Nr. 6, S. 218-221.

5. VERGLEICH DER VERHANDLUNGSPROZESSE ZUM KLIMASCHUTZ UND ZUM WALDSCHUTZ

In diesem Teil der Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, warum die beiden untersuchten Verhandlungsprozesse - der Schutz des Waldes bzw. des Klimas - so gegensätzlich in ihren Entwicklungen und Ergebnissen verlaufen sind. Davon ausgehend sollen Schlußfolgerungen für die Zukunft des Waldschutzes gezogen werden.

Die formale Differenz der beiden Prozesse bestand in der Existenz eines UN-Verhandlungsauftrags mit eigener Verhandlungsarena (INC) für den Klimabereich. Im Vergleich dazu ist das fehlende Mandat der Waldverhandlungen ein entscheidender Punkt für die relative Ergebnislosigkeit der betreffenden Konventionsbemühungen. Ohne eine grundlegende formale Einigung über einen Auftrag mit dem Ziel der Konventionserrichtung konnte nicht in einen ernsthaften Prozeß eingetreten werden. Diese Tatsache ist ein Indiz für das Fehlen zweier Voraussetzungen beim Waldschutz, die den (bisherigen) Erfolg der Klimaverhandlungen ermöglichten: Aufgrund der mehrheitlichen Wahrnehmung des Themas als bedrohliches Problem einschließlich der Gefahr von Eigenschädigungen, bestand seitens der Industrieländer und der Entwicklungsländer ein *gemeinsames Interesse* am Abschluß eines Abkommens. Zudem war die Initiative einer Institution vorhanden, die Bereitschaft zur gemeinsamen Problembewältigung zu fördern und auszurichten. Nach Erfüllung dieser Vorbedingungen mußte ein wissenschaftlicher Konsens über Umfang und Auswirkungen der Problematik gesucht werden, der die Formung des Verhandlungsgegenstandes und damit die Vereinbarung von Maßnahmen zur Problemlösung ermöglichte.

Es stellt sich also die Frage, warum diese Voraussetzungen für das Waldthema nicht erfüllt waren bzw. werden konnten. Um dem nachzugehen, soll zuerst die Frage geklärt werden, welche Eigenschaften ein globales Gut definieren.

5.1 Die Eigenschaften "globaler Güter"

Das Umweltmedium Luft zeichnet sich durch einen Kollektivgutcharakter aus. Alle Individuen besitzen Zugang zu ihr und profitieren davon, aber die Frage ist, wer wieviel für ihre Qualität (bzw. ihren Schutz) bezahlen will. Diese Handlungsweise bezeichnet man auch als "Trittbrettfahrermentalität", die darauf vertraut, daß der "Andere" die Kosten der eigenen Nutzung (mit)tragen wird. Durch ein derartiges Verhalten können negative externe (Umwelt)Kosten entstehen, die sich in Form von Umweltzerstörung niederschlagen:

"Als externe Effekte lassen sich die gegenseitigen Einwirkungen von Wirtschaftssubjekten, die nicht über den Markt erfaßt und bewertet werden, bezeichnen. Diese externen Effekte sind die chemischen, physikalischen und anderen Einwirkungen, die nicht in Geldgrößen, d.h.

nicht monetär bewertet sind."²³⁶

"Öffentliche Güter" sind im Gegensatz zu "privaten Gütern" nicht teilbar, besitzen (in der Regel) keinen Preis, sind nicht handelbar und werden nicht (oder nicht hinreichend) freiwillig "produziert".²³⁷ Im Gegensatz zu G. Hardin der in seiner Arbeit "The Tragedy of the Commons"²³⁸ für alle frei zugänglichen "öffentliche Güter" ohne regelnde übergeordnete Instanz zwangsläufig ihren Ruin voraussah, geht man heute davon aus, daß nicht die Eigenschaften einer Ressource als solcher entscheidend sind. Vielmehr sind die bestehenden oder fehlenden Verfügungsrechte über die Ressourcen in Form von sozial anerkannten und sanktionierten Regeln und Verhaltensweisen, nach denen die (der) Entscheidungsträger über die Ressourcen verfügen können (kann), ausschlaggebend.²³⁹

Eine weitere wichtige Dimension, zur Definition "globaler öffentlicher Güter", ist die räumliche Ausdehnung von Umweltmedien und deren Beeinträchtigungen:

- nationale Umweltgüter; entsprechen den Territorien der Staaten
- grenzüberschreitende und internationale Umweltgüter verteilen Umweltschädigungen von einem Staat auf andere (einseitig oder wechselseitig) und sind begrenzt durch bestimmte geographische Großräume (wie z.B. das Mittelmeer)
- globale Umweltgüter, die als öffentliche Güter von allen genutzt und von der gesamten Erdbevölkerung (mehr oder weniger) geschädigt werden.²⁴⁰

Die räumliche Dimension von Umweltproblemen ist danach durch den Umfang definiert, den darin "öffentliche Güter" einnehmen. "Öffentliche Güter" können z.B. Flüsse sein, die mehrere Staaten durchfließen oder Weideflächen in der Sahel-Zone²⁴¹. In diesen Fällen gestaltet sich eine Feststellung der Verursacher von Schädigungen noch relativ einfach. Hier können umweltpolitische Instrumente auf der lokalen, regionalen und nationalen Ebene ihre erfolgreiche Anwendung finden. Verläßt man die nationale Ebene, bzw. den Bereich von international auftretenden nationalen Probleme, so kann sich die Situation dramatisch verändern. Bei Schädigungen eines "globalen öffentlichen Gutes" kann es ungleich schwerer sein, die Verursacher zu lokalisieren und eine Überwachung und Sanktionierung umzusetzen. Eine

²³⁶ Wicke (1982): S. 40.

²³⁷ Ebenda, S. 38.

²³⁸ Hardin (1968): S. 1243-1248.

²³⁹ Vgl. Bromley (1989), in: Hartje (1993): S. 64-65.

Entscheidend ist die exakte Verwendung des Begriffs "Common". Es muß unterschieden werden, ob das Recht aller in einer Gruppe auf Zugang zu einem Gut durch Regelungen bestimmt ist (res communis) oder ob es sich um unregelmäßig freien Zugang (res nullius) handelt. Eine Frage, die Hardin nicht geklärt hat, und die gerade für das Waldthema von besonderer Bedeutung ist.

²⁴⁰ Siebert (1991): S. 2-3.

²⁴¹ Hartje (1993): S. 61-106.

Verschiebung der nationalen und multilateralen Instrumente auf die globale Ebene ist wegen des Fehlens einer übergeordneten Instanz nicht möglich. Deshalb muß die internationale Gemeinschaft versuchen, wie in Kapitel 2. erläutert, diese Problematik über Regime zu regeln, die auf der freiwilligen Einhaltung gemeinschaftlich beschlossener Regelungen und Ausgleichsvereinbarungen beruhen. Da jeder Staat als Akteur in diesem Prozeß aber nicht im globalen, sondern im nationalen Eigeninteresse agiert²⁴², kam es in der Vergangenheit nicht nur zu Vereinbarungen über "staatsfreie/rechtsfreie Räume", sondern vielfach auch zur teilweisen Aufteilung der "öffentlichen Güter" in nationale Territorien. Als Beispiel hierfür seien die Verhandlungen über die Seerechtskonvention genannt: in den wirtschaftlich wichtigen Meeresbereichen der küstennahen Gewässer wurde eine 200 Meilen-Zone eingerichtet, für die die nationale Gesetzgebung und nicht das Völkerrecht gilt.

Während die Vereinbarung der 200-Meilenzone kaum Verteilungskonflikte aufwarf, da sie die Nationalisierung potentieller Ressourcen ermöglichte, kam es zu endlosen Auseinandersetzungen um den völkerrechtlichen Status und die Nutzung des Meeresbodens auf hoher See. Damals forderten die Entwicklungsländer, den Tiefseeboden zum "globalen öffentlichen Gut" zu erklären, um ihre Beteiligung an der kommerziellen Nutzung dieser Ressource sicherzustellen.²⁴³ Die Industrieländer lehnten diese Forderung ab, da sie nicht bereit waren, ihre technologischen Kapazitäten mit Dritten zu teilen. Infolge der Auseinandersetzungen wurde die Ratifizierung der Seerechtskonvention seit 1982 blockiert. Erst die 1994 erfolgte Änderung der Abschnitte, die den Meeresbergbau betrafen, "folgt einem stärker marktwirtschaftlich orientierten Ansatz, der den Interessen der Bergbaukonzerne mehr Rechnung trägt als den Finanzbedürfnissen der ärmeren Länder des Südens"²⁴⁴. Diese neue Regelung kam den Nutzungsinteressen der Industrieländer genügend entgegen, so daß die Konvention, nachdem sie von der erforderlichen Zahl von Staaten ratifiziert worden war, am 16.11.1994 in Kraft treten konnte²⁴⁵

5.1.1 Wald und Klima als "globale Güter"

Die Stofflichkeit des Klimas kann vereinfacht mit der Atmosphäre gleichgesetzt werden. Das

242 "Die Diskussion um das Menschheitserbe konnte sich jedoch von ihrem wirtschaftspolitischen Ausgangspunkt - der Ausbeutung eines Naturguts zum Nutzen aller - nur langsam befreien, um auch die Notwendigkeit eines gemeinsamen Schutzes vor dieser Ausbeutung einzubeziehen", vgl. Kilian (1987): S. 416.

²⁴³ Die durch den Tiefseebergbau erzielten Gewinne sollten in einem globalen Umverteilungsplan auch den Staaten des Südens zugute kommen. Die technologisch fortgeschrittenen Bergbaukonzerne des Nordens wurden zur Ausbeutung des Tiefseebodens eingeladen, sollten jedoch große Teile der Gewinne an eine UN-Umverteilungsorganisation abführen, die damit Entwicklungsarbeit finanziert hätte, vgl. detaillierter Biermann (1994): S. 36.

²⁴⁴ Biermann (1994): S. 37.

²⁴⁵ Biermann (1994): S. 6.

heißt, es handelt sich um einen nicht teilbaren, da flüchtigen Stoff, der sich in seiner räumlichen Ausdehnung über die gesamte Erde erstreckt, und territorial höchstens über staatliche Luft- raumhoheiten begrenzt wird. Niemand ist Eigentümer der Atmosphäre, sie wird von allen genutzt und besitzt keinen direkten monetären Wert. Dieser besteht nur sekundär in Form von zulässigen Verschmutzungspotentialen und ihrer in der Regel kostspieligen Einhaltung, z.B. durch den Bau von Filteranlagen.²⁴⁶

Das Klima ist folglich ein "globales öffentliches Gut", was als solches von allen Staaten frühzeitig anerkannt wurde. Die fehlenden Regelungen über Nutzung, Verschmutzung und Erhaltung dieses Gutes konnten bzw. können nur über ein Verfügungsrechtssystem in Form eines internationalen Regimes geschaffen werden. In dem Prozeß der Regimeformulierung waren und sind alle Akteure, allerdings in unterschiedlicher Art und Weise, von der Problematik und dem Verhandlungsgegenstand betroffen, und sie versuch(t)en deshalb ihre Interessen in die Vereinbarungen einzubringen.

Wald ist im Vergleich zum Klima dagegen ein nichtflüchtiger, teilbarer, an Territorien gebundener "Stoff", der sich in unterschiedlicher Verfaßtheit über weite Teile, aber nicht über die gesamte Erde erstreckt. Er wird nicht von allen genutzt, einige Staaten besitzen keinen oder nur wenig Wald und fühlen sich von den Zerstörungsfolgen nur sekundär bzw. nicht betroffen. Wälder sind Eigentum von Staaten, Unternehmen oder Privatpersonen und ihr Besitz ist (in der Regel) gleichbedeutend mit Bodeneigentum. Daraus resultieren ihre vielfältigen, direkten monetarisierbaren Werte wie Holz- und Nichtholzprodukte, unter dem Wald liegende Bodenschätze, die möglichen Umnutzungen von Waldflächen (Konversion) und auch das Genpotential der zahlreichen im Wald beheimateten Tier- und Pflanzenarten. Neben diesen vielen Inwertsetzungsmöglichkeiten des "Stoffs" Wald, sind die nicht-monetären Werte zu berücksichtigen: CO₂-Speicher und CO₂-Senke, Wasserhaushalts-Regulativ, Artenreservoir, Erosionsschutz, Wettermotor u.a.m..

Wald kann im Gegensatz zum Klima also nicht eindeutig als "globales öffentliches" oder rein "privates/staatliches Gut" bezeichnet werden. Die räumliche Verteilung der Wälder erfaßt auch nicht die gesamte terrestrische Oberfläche der Erde. Infolgedessen nutzen auch nicht alle Individuen dieses Gut, was erklärt, daß sich nicht alle Akteure globaler Verhandlungen von der Problematik betroffen fühlten.

In den Waldverhandlungen zur UNCED standen sich deshalb zwei nicht-kooperative "Blöcke" gegenüber, bestehend aus vergleichsweise wenigen Akteuren, die nicht, wie in anderen Bereichen, in ihren Positionen durch zunehmende Kompromißbereitschaft verändert

²⁴⁶ Die nicht-monetären Werte, wie Atemluft für das Leben, Strahlungs- und Temperatur-Regulativ usw. sollen hier nicht ausführlich beschrieben werden.

wurden. Anders als bei der Atmosphäre war keine völlige Abwesenheit von Eigentums-, Verfügungsrechten oder nationaler Souveränität zu "beklagen". Vielmehr bestanden und bestehen unterschiedlichste Regelungen, von der privaten bis zur grenzüberschreitenden Ebene. In früheren Verhandlungen, wie z.B. dem ITTA, wurde der Anspruch auf ein nationales Verfügungsrecht über die Wälder als natürliche Ressource eher noch gestärkt. Diese Aspekte zeichnen Wald in der vorgenommenen Definition nicht als globales öffentliches Gut aus, sondern als Privatbesitz bzw. als nationales Gut, für das Verfügungsrechte eines Staates bestehen.

Andererseits sind die Funktionen der Wälder, die nicht über Eigentum und Preise zu erfassen sind, in ihrer Wirkung global, werden von allen genutzt und benötigen ebenso dringend wie die Atmosphäre ein sie schützendes Verfügungsrechtssystem. Demnach entsprechen diese Waldfunktionen der ökonomischen Definition eines "globalen öffentlichen Gutes".

Auf den Punkt gebracht: Die Schwierigkeit bei Verhandlungen über die Wälder der Welt besteht aus der Existenz von Eigentums- und Verfügungsrechten für die monetär erfaßten Funktionen der Wälder, die keine völkerrechtlichen Lösungen in Form von Regimen verlangen (bzw. sie nicht möglich machen) und dem gleichzeitigen Fehlen dieser Regelungen für die Funktionen der Wälder, die den Charakter "globaler öffentlicher Güter" haben und daher einer völkerrechtlichen Lösung in Form von Regimen bedürfen!

5.2 Die unterschiedlichen Souveränitätseingriffe

Mit der durch die OECD-Staaten vorgeschlagenen Definition der Tropenwälder als "globales Gut" wurde die an sich schon schwierige Waldschutzthematik durch den allgemeinen Nord-Süd Konflikt überlagert. Für die Tropenwaldstaaten hätte die Anerkennung dieses Vorschlags einen Eingriff in ihre Souveränitätsrechte bedeutet und gleichzeitig einen Nutzungsverzicht, verbunden mit hohen Kosten, zur Folge gehabt. Sie sahen die Möglichkeiten der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung, die in Ländern wie z.B. Malaysia zu einem erheblichen Teil von den Erlösen aus der Tropenwaldnutzung abhängen, dadurch beschränkt. Die am Tropenwaldschutz interessierten G7-Länder würden dagegen mit einem derartigen Abkommen quasi Mitbestimmungsrechte über die Wälder der Tropenwaldstaaten erhalten. Als Gegenleistung hätten sie sich zu Kompensationen verpflichtet, wobei es offen ist, ob diese dem zu verhandelnden Nutzungsverzicht angemessen wären.²⁴⁷

In den Klimaverhandlungen wurde der heikle Punkt der nationalen Souveränität durch die alle Akteure einbeziehende Vorbereitung und geschickte Formung des Verhandlungsge-

²⁴⁷ Sicherlich würden für die Importeure von Tropenhölzern wirtschaftliche Probleme entstehen. Für die Industrieländer ist ein Ersatz der Rohstoffe aus Tropenwäldern (ausgenommen Genressourcen) aber kein wirkliches Problem, vgl. Amelung, Diehl (1993).

genstandes mit der nötigen diplomatischen Vorsicht behandelt. Damit konnte ein jedes Ergebnis blockierender Konflikt wie in den Waldverhandlungen vermieden werden. In den Klimaverhandlungen war bereits früh zu erkennen, daß es für die Entwicklungsländer mittelfristig keine nennenswerten Souveränitätseingriffe geben würde bzw. diese in der Zukunft von erneuten Verhandlungen abhängen würden; und für eventuelle künftige Souveränitätsbeschränkungen wurden angemessene Kompensationen in Aussicht gestellt. Den Schwellenländer Asiens (aber auch den GUS-Staaten) entstehen auf unabsehbare Zeit keine Kosten und es bleibt ausreichender Spielraum für wirtschaftliches Wachstum erhalten.

Die AOSIS-Staaten, die nur in geringem Umfang zu den Verursachern der Klimaänderung gehören, sind mit der Hauptlast der globalen Auswirkungen der Klimaänderungen konfrontiert. Die bisherigen Verpflichtungen reichen jedenfalls bei weitem nicht aus, ihre Gefährdung auszuschließen. Ihre Zustimmung zur Klimakonvention, die im Sinne der Wirksamkeit nicht notwendig gewesen wäre, wurde durch das Versprechen erleichtert, daß Kosten aus Klimafolgeschäden seitens der internationale Gemeinschaft mitfinanziert werden sollen. Die afrikanischen Wüstenstaaten, weder als Verursacher noch als zukünftige Empfänger von Kompensationen oder Technologietransfers an Kosten und Nutzen der Konvention beteiligt, erzwangen durch die (im dritten Teil der Arbeit geschilderte) Verknüpfung von Verhandlungsthemen den Auftrag zur Ausarbeitung einer Desertifikations-Konvention. Im Zuge weiter ansteigender Temperaturen kann diese Konvention als eine Beteiligung der Weltgemeinschaft an den Kosten der Klimaänderung gedeutet werden.

Die Übernahme der Hauptverantwortung und Lasten durch die Industrieländer und die gleichzeitige Freistellung bzw. Entschädigung der Entwicklungsländer waren - nicht nur in den Klimaverhandlungen²⁴⁸ - die entscheidenden Voraussetzungen für einen erfolgreichen Verhandlungsabschluß. Genauso wichtig war für die OECD-Staaten aber das Offenlassen eines zeitlichen Rahmens zur Emissionsreduzierung. Solange die Einsparungen von CO₂ auf freiwilligen Selbstverpflichtungen beruhen und Kompensationen an die Entwicklungsländer noch nicht zu zahlen sind, entstehen keine gravierenden Kosten. Doch kann innenpolitisch auf die umweltpolitische Aktivität verwiesen werden. Für kurzfristig agierende, demokratisch gewählte Regierungen war und ist die Klimakonvention also ein Gewinn.

Für das Zustandekommen der Klimakonvention war also letztendlich entscheidend, möglichst keinen der Akteure als absoluten Verlierer erscheinen zu lassen. Dieses Gefühl hatten nur die OPEC-Staaten und unterzeichneten die Konvention folgerichtig nicht. Der Preis dieser Art von wechselseitigem Interessenausgleich ist ein Minimalkonsens: die Frage ist, ob

²⁴⁸ Eine ähnliche Struktur besitzt z.B. das Abkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL). In diesem Abkommen wurde geregelt, wie man durch technische Maßnahmen die Einleitung von Öl aus Tankern in die Weltmeere verringern kann, vgl. Hartje (1995) und Biermann (1994).

dies zur Wirkungslosigkeit des Verhandlungsergebnisses führt.

5.3 Die unterschiedliche Folgeneinschätzung

Aufgrund des fehlenden Grundkonsenses hinsichtlich eines Verhandlungsauftrags aber auch wegen des schwierigen völkerrechtlichen Status der Wälder konnte sich im Waldschutzhema kein international anerkanntes wissenschaftliches Gremium konstituieren. Die Aufgabe eines solchen Gremiums wäre gewesen, einen wissenschaftlichen Konsens über die Folgen und Kosten der großflächigen Primärwaldzerstörung für die Weltgemeinschaft herbeizuführen sowie umstrittene Fragen, wie z.B. die Möglichkeit einer nachhaltigen Primärwaldnutzung, insbesondere in den Tropen, zu klären.

Welche Dynamik die wissenschaftliche Ebene entwickeln kann, ist im vierten Kapitel der Arbeit dargestellt worden. Dem in den Verhandlungsvorbereitungen der Klimakonvention gegründeten IPCC kam in diesem Prozeß eine besonders wichtige Bedeutung zu. Innerhalb dieser Diskussionsrunden wurde die wissenschaftliche Konsensfindung hinsichtlich der Einschätzung der drohenden Folgen möglich. In keinem anderem Gremium im UNCED-Kontext bestand ähnliche Einigkeit darüber, daß ohne Regelungen irreversible Schädigungen drohen. Aufgrund der Ursachenforschung setzte sich während dieses Entscheidungsprozesses auf Seiten der Industrieländer zunehmend die Bereitschaft zum Handeln durch. Für den Waldbereich fehlt bis heute ein Konsens über die Folgen der Waldzerstörungen, der eine ähnliche Betroffenheit und Bereitschaft zu gemeinsamen globalen Lösungsstrategien auslösen könnte.

Im Vergleich der beiden Verhandlungsgegenstände wird deutlich, daß die OECD-Staaten versuchten, den Begriff des "globalen öffentlichen Gutes" als strategisches Argument zur Durchsetzung ihrer Interessen zu nutzen. Ihre erweiterte Auffassung des Begriffs in Bezug auf den Tropenwald entspricht durchaus neueren Entwicklungen im Umweltvölkerrecht, die vermehrt den Schutzaspekt in den Mittelpunkt von Vereinbarungen stellen.²⁴⁹ So heißt es z.B. im Handbuch für internationale Zusammenarbeit: "Als 'global commons' (globales Allgemeingut) werden die natürlichen Ressourcen klassifiziert, deren Erhaltung für das ökologische Gleichgewicht der Erde lebensnotwendig sind und daher einem besonderen internationalen Schutz- und Kontrollregime unterliegen sollen. Zu diesen 'Allgemeingütern' sollen nicht nur solche Ressourcen wie die Atmosphäre, die Luft und Meere gerechnet werden, die sich außerhalb nationaler Territorien befinden, sondern auch die (Regen-)Wälder und andere unberührte Ge-

249 Diese Auffassung teilt auch Simonis: "Die Wälder werden - anders als die Ozonschicht oder die Meere - nicht als globale Gemeinschaftsgüter (global commons), sondern als nationale Ressourcen verstanden. Die Lektion, die bei der Verabschiedung der Klimakonvention zumindest implizit schon gelernt ist, daß ihre Umsetzung auch Änderungen in der energiepolitischen Autonomie des Nationalstaates beinhaltet, diese Lektion muß in Bezug auf die Waldbestände der Welt anscheinend noch gelernt werden", vgl. Simonis (1992): S. 2.

biete, die als CO₂-Senken und als Pflanzen- und Tierreservoir für die Stabilisierung des Klimas und die Erhaltung des Artenreichtums von Wichtigkeit sind."²⁵⁰

Die OECD-Staaten unternahmen im UNCED-Prozeß also den erstmaligen Versuch, eine nicht eindeutig als "globales öffentliches Gut" definierte, sondern territorial begrenzte, nicht rechtsfreie und nur in bestimmten Funktionen global wirkende Ressource durch ein internationales Umweltregime regeln zu wollen. Ein solch allgemeines Schutzansinnen trägt dann jedoch Konfliktstoff in sich, wenn sich das neu zu definierende Allgemeingut ausschließlich auf dem Territorium der Entwicklungsländer befindet. Der dadurch entstehende Interessenkonflikt zwischen Nord und Süd, kann, wenn er von beiden Seiten ohne das Konzept einer kooperativen Strategie geführt wird, zu keinem befriedigenden Ergebnis führen.

Fazit: Alle Versuche, das komplexe "Rohstoffsystem" Wald²⁵¹ insgesamt, in all seinen unterschiedlichen regionalen Ausprägungen, Nutzungen, Funktionen und Inwertsetzungen zu einem "globalen öffentlichen Gut" deklarieren zu wollen, sind nach Auffassung des Verfassers aufgrund der analysierten Konflikte und völkerrechtlichen Voraussetzungen zum Scheitern verurteilt. Die Vorstellung, über diesen Weg ein wirksames "Verfügungsrechtssystem" zu erreichen, kann deshalb nicht zum Erfolg führen. Wald dürfte auch in Zukunft als nationale Ressource verstanden werden, die unter die Zuständigkeit nationaler Gesetzgebung fällt. Völkerrechtliche Regelungen scheinen demnach nur für die Folgen der Waldzerstörung realistisch zu sein, die globale Relevanz haben.²⁵²

6. SCHLUßFOLGERUNGEN FÜR DEN WELTWEITEN WALDSCHUTZ

Auf zwei der globalen Funktionen der Wälder wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit schon mehrfach hingewiesen: ihre Bedeutung für den Atmosphärenhaushalt und für die Artenvielfalt. Da über das "Rohstoffsystem" Wald in seiner Gesamtheit keine Einigung in Richtung "globales öffentliches Gut" erzielt werden kann, stellt sich die Frage, warum sich das Augenmerk nicht auf diejenigen Waldfunktionen mit globaler Relevanz richtet, die schon als "globale Güter" anerkannt und geregelt sind.

Eine Möglichkeit in dieser Richtung zu agieren, könnte darin bestehen, ein ergänzendes Protokoll zur Klimakonvention (integriertes *Waldprotokoll*) zu verhandeln - hier waren die

²⁵⁰ HIZ (1992): III A 03 60, S. 14.

²⁵¹ Als solches muß man nach Meinung des Verfassers Wald betrachten, wenn man ihn als Ganzes verhandelt.

²⁵² Eine Verantwortung für die Erosion in den USA muß z.B. nicht international übernommen werden. Erst wenn das Ausmaß eines Umweltproblems die politische und finanzielle Kapazität von Ländern übersteigt, wird es Gegenstand globaler Umweltpolitik, Vgl. Zimmermann (1992): S. 311.

Wälder wegen ihres Konfliktpotentials ja bewußt ausgespart worden -, in dem Verfügungs- und Schutzrechte hinsichtlich ihrer Funktion als globale CO₂-Speicher/-Senken und Feuchtigkeitsreservoirie festgeschrieben werden. Um die Wirksamkeit einer derartigen völkerrechtlichen Regelung abzuschätzen, erscheint es sinnvoll, zwischen den Interessenlagen der OECD-Staaten und den Ländern mit tropischen Wäldern zu unterscheiden.

Aufgrund der in Kapitel 1.2.2 dargestellten wirtschaftlichen Bedeutung der eigenen Wälder, sind die OECD-Staaten darauf bedacht, ihre Waldflächen zu erhalten und sogar auszuweiten. Im Rahmen der Klimapolitik, zu der sich diese Länder verpflichtet haben, ist in jüngster Zeit ein zusätzliches Interesse an der Walderhaltung sowie einer veränderten Form der Waldbewirtschaftung entstanden, die dazu beitragen soll, großflächige Waldbrände zu vermeiden und die Artenvielfalt zu wahren bzw. zu erhöhen. Theoretisch sind die Voraussetzungen für die Umsetzung einer ökologisch orientierten Forstwirtschaft in den OECD-Staaten ausreichend vorhanden. Es mangelt nicht an entsprechenden Finanzmitteln, einem genügenden Wissensstand oder den angemessenen Technologien. Vor allem aber besitzen die Wälder der temperierten und borealen Zone gute ökologische Voraussetzungen zur Umsetzung neuer Nutzungsformen. Entscheidend für eine Annäherung an die genannten Waldschutz-Ziele ist daher die politische Willensbildung innerhalb der OECD-Staaten. Kommt es in Zukunft nicht zu den notwendigen nationalen Anstrengungen aus innerer Überzeugung, wird auch eine internationale Konvention an der Waldpolitik der OECD-Staaten nichts Wesentliches ändern.

Außerhalb der OECD sind bis heute keine Akteure willens und in der Lage, Verstöße von Verpflichtungen zu ahnden bzw. Kompensationen aufzubringen. Den Staaten des Tropenwaldgürtels ist es generell - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht möglich, die nötigen Finanzmittel aufzubringen, um im globalen Interesse ihre Wälder zu erhalten. Sie können aus existenziellen Gründen oft gar nicht auf deren Ausbeutung verzichten, weil der daraus entstehende Nutzen zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse ökonomische Priorität besitzt.²⁵³ Die Entwicklungsländer verfügen auch nicht über ausreichenden politischen Einfluß, die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen dahingehend zu verändern, schonender mit ihren natürlichen Ressourcen umzugehen.²⁵⁴ Sie sind deshalb auf eine völkerrechtlich vereinbarte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen.²⁵⁵

²⁵³ Zu verweisen ist hier auf die Arbeit von Torsten Amelung und Markus Diehl, nach der die Industrieländer durchaus auf viele Rohstoffe verzichten bzw. Substitute entwickeln, wogegen der Verlust von Exportprodukten aus Tropenwaldgebieten (Holz, Erze, "cash crops") für viele Entwicklungsländer nicht auszugleichen wäre. Vgl. Amelung/Diehl (1992): S. 128.

²⁵⁴ Die Nutzungsansprüche entstehen einerseits aus dem großen Bevölkerungsdruck und andererseits, im Gefolge von Verschuldung, aus dem Zwang zum Export: "Die Notwendigkeit Deviseneinnahmen zu erzielen, treibt Entwicklungsländer zur Übernutzung ihrer Ressourcenbestände", Simonis (1993): S. 17. ²⁵⁵ Das "Berliner Mandat" hat eine Pilotphase des im Nord-Süd Kontext heftig umstrittenen Instruments der "joint implementation" (gemeinschaftliche Umsetzung) beschlossen.

Für einen Akteur, der im besonderen an verstärktem Primärwaldschutz interessiert ist, sprechen allerdings zwei Gründe gegen einen Erfolg der hier skizzierten Vorgehensweise, Primärwaldschutz im Rahmen von Klimaschutz durchzuführen: Erstens ist als CO₂-Speicher/-Senke nicht unbedingt Primärwald vonnöten; wachsende Plantagenwälder nehmen mehr und schneller CO₂ auf, als ausgewachsene Wälder und Erosionsschutz und Feuchtigkeitsspeicherung werden auch von degradierten Sekundärwäldern erfüllt.²⁵⁶ Zweitens waren gerade die Tropenwaldländer in den Klimaverhandlungen nicht bereit waren, den Industrieländern für die in der Vergangenheit akkumulierten CO₂-Konzentrationen tropischen Wald ohne ausreichende Kompensation als CO₂-Senke/-Speicher zur Verfügung zu stellen. Vielmehr wurde und wird von den Entwicklungsländern der Versuch verstärkten Tropenwaldschutzes durch die Industrieländer als Ablenkung von deren Verantwortlichkeiten wahrgenommen. Deshalb waren und sind diese Staaten auch weiterhin darauf bedacht, die Tropenwalddiskussion von den Klimaverhandlungen zu trennen.²⁵⁷

Selbst die wissenschaftliche Voraussage über die stärkere Betroffenheit vieler Entwicklungsländer durch den zu erwartenden Klimaeffekt, dürfte die Position der Entwicklungsländer nicht entscheidend verändern. Der unverhältnismäßig hohe Energieverbrauch einer Minderheit der Erdbevölkerung wird eben auch heute noch als die Hauptursache der Atmosphärenerwärmung verstanden. Warum sollten die Tropenstaaten auch gewillt sein, dieser Minderheit weiteren Spielraum für ihren verschwenderischen Lebensstil zu verschaffen?

Wesentlich erfolgversprechender erscheint daher eine Strategie, die von der zweiten als "globales Gut" anerkannten Dimension der Wälder ausgeht: der Artenvielfalt. Die Erhaltung der Artenvielfalt ist aus zwei Gründen von existenzieller Bedeutung für das menschliche Überleben:

- zum einen muß für die Nahrungsmittelproduktion genügend Genpotential aus nicht domestizierten, fruchtbaren Arten zur Auffrischung und Neukreuzung zur Verfügung gehalten werden, da sonst bekanntlich die Ertragfähigkeit der Pflanzen und Tiere zurückgeht;²⁵⁸

' Bisher wurden "joint implementation"-Vorhaben unternommen, um Emissionen von Kraftwerksneubauten in den Industrieländern durch Aufforstungen in den Entwicklungsländern wieder "einzufangen". Es ist zu vermuten, daß dieser Tauschhandel kostengünstigster ist als die Modernisierung von veralteten Kraftwerken. Meistens handelt es sich jedoch um monokulturelle Aufforstungen mit schnellwachsenden Baumarten, wobei die Kosten in vielen Fällen zu knapp (z.B. werden nur die Setzlinge finanziert) und der Nutzen der Kohlenstoffbindung zu hoch kalkuliert wurden. Zwar wird durch dieses Instrument auch Primärwaldschutz (z.B. in Costa Rica, Ecuador oder Paraguay) finanziert; es ist aber darauf hinzuweisen, daß die zusätzlich emittierten CO₂-Mengen keinesfalls im angemessenen Umfang über Aufforstungen zu begrenzen sind. Für eine kooperative Strategie, die mit Strukturveränderungen in den Industrieländern selbst beginnt, ist ein solches Vorgehen eher kontraproduktiv, da es die notwendigen Lösungsansätze in den Industriestaaten weiter in die Zukunft verschiebt. Vgl. auch World Watch-Magazin (1995): 5-6, S. 19-20 und Umwelt 6/1995, S. 218-219.

²⁵⁷ Vgl. Lembke (1992).

²⁵⁸ Der ökonomische Wert der Artenvielfalt erklärt sich aus den Risiken seines Gegenteils, nämlich der Kon-

- zum anderen liegen in den unentdeckten Genen zahlreicher unbekannter Arten große Zukunftschancen; neue Nahrungsquellen, Arzneimittel und (bio)chemische Produkte sind bereits heute ein wichtiger, ertragreicher Markt, dessen Potential noch nicht abzuschätzen ist.²⁵⁹

Im Artenschutzbereich der UNCED-Verhandlungen waren die Gewinner- und Verliererpositionen im Vergleich zu den anderen Verhandlungsforen weniger eindeutig besetzt. Die bessere Ausgangssituation entstand dadurch, daß es nicht wie im Klimaschutz um das Verschmutzungspotential einer Ressource ging, sondern um die Inwertsetzung und Aufwertung einer bisher frei zugänglichen Ressource und um die Maßnahmen ihrer Erhaltung.²⁶⁰ Die 1992 beschlossene Biodiversitätskonvention beinhaltet die erhöhte Pflicht der Staaten, das "globale öffentliche Gut" Artenvielfalt zu schützen. Gleichzeitig wurde aber mit den Texten in der Präambel und im Artikel 3 die Anerkennung der staatlichen Souveränität über die natürliche Artenvielfalt sichergestellt. Der völkerrechtliche Status der gegenwärtigen Artenvielfalt besteht demzufolge aus einem "Zwitterwesen" von anerkanntem "globalen öffentlichen Gut" und gleichzeitiger Anwendung des "Prinzips nationaler Souveränität".²⁶¹

Auch bei der Untersuchung dieses Aspekts der globalen Bedeutung von Wäldern ist eine Differenzierung in entwickelte und sich entwickelnde Staaten sinnvoll. Zwar gilt die Biodiversitätskonvention für die Territorien aller Unterzeichnerstaaten, doch unter dem Gesichtspunkt Wald betrachtet, werden darin meist nur der Tropenwald und die in ihm lebenden Arten im Hinblick globaler Relevanz erwähnt. Das heißt, in der offiziellen, politischen und wirtschaftlichen Auffassung besitzt nur der Tropenwald als Artenschutzreservat - neben seinen klimatischen Funktionen - eine weitere globale Bedeutung. Diese Einschätzung ist insofern richtig, als in vielen tropischen Wäldern auf kleinstem Raum eine sehr viel höhere Artenanzahl als in den borealen und temperierten Wäldern vorkommt. Zwar ist die Biodiversität in anderen Klimazonen - vor allem in den temperierten Regenwäldern Kanadas und Chiles - oft nur unwesentlich geringer, doch sind endemische und damit einmalige Ökosysteme in den Tropen

sequenz einer Monokultur. Die Menge des eingesetzten Saatguts ist zwar klein; aufgrund der fehlenden Risikomischung, bei der Mißerfolge eines bestimmten Saatgutes durch die Erbfolge anderer ausgeglichen werden können, entsteht jedoch ein höheres Gesamtrisiko. Bei Ernteaussfällen z.B. durch Schädlingsbefall stehen bei Artenarmut keine Substitute zur Verfügung bzw. müssen biotechnologisch hergestellt werden, was langwierig und teuer sein kann. Die Aufrechterhaltung der pflanzlichen Artenvielfalt hat also für die monostrukturierte Landwirtschaft Versicherungscharakter. Vgl. hierzu Klepper et al (1992): S. 459.

²⁵⁹ In Deutschland soll z.B. die Genbank in Gatersleben mehr als 250 000 bekannte Pflanzenarten und ihre Varietäten als eine Art "Arche Noah" sammeln und bewahren. Bis heute sind allerdings gerade ein paar hundert Arten archiviert. Vgl. Die Zeit, 23.6.1995.

²⁶⁰ Vgl. dazu aber EPL (1993): 23/6, S. 250.

²⁶¹ Killian meint hierzu: "Die Zukunft des common-heritage Prinzips dürfte weniger in den sogenannten 'staatsfreien Räumen' als in der umweltgerechten Ausgestaltung eines modifizierten Souveränitätsbegriffs liegen. Hier können auf den Weg über eine schärfere Umgrenzung der Staatsverantwortlichkeit im Völkerrecht Elemente des common-heritage Gedankens einfließen." Killian (1987): S. 433.

grundsätzlich verbreiteter. Zusätzliche Wertigkeit erhalten die Ökosysteme der tropischen Wälder aber auch durch die Möglichkeit, auf kleinstem Raum eine große Anzahl von Arten auf verwertbare Wirkstoffe und Substanzen hin zu untersuchen. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, auch wirklich eine nutzenstiftende Entdeckung zu machen.²⁶² Durch sein größeres potentiellles Angebot besitzt der Tropenwald also grundsätzlich einen höheren ökonomischen Wert.

Mit dieser Aussage möchte der Autor nicht unverantwortlich in Arten oder Primärwälder erster und zweiter Klasse unterscheiden.²⁶³ Es gilt vielmehr die Gründe darzulegen, warum auch in der Biodiversitätskonvention im wesentlichen nur die Artenvielfalt der tropischen Wälder unter dem Gesichtspunkt globaler Relevanz betrachtet wird. Es ist deshalb zu untersuchen, ob eine Erweiterung bzw. Ergänzung dieser Konvention auf den Primärschutz besonders in den Tropen (*Waldprotokoll*) ein wirksames Instrument sein könnte, möglichst viele der unterschiedlichen Akteursinteressen im Themenzusammenhang von Umwelt und Entwicklung zu erfüllen und gleichzeitig den global-ökologischen Erfordernissen nachzukommen.

Ein großer Vorteil, den diese Vorgehensweise für einen verstärkten Waldschutz bietet, besteht darin, daß der Artenschutz großflächigen Primärwaldschutz erfordert. Jede Art von Nutzung, die über die traditionelle indigene Bewirtschaftung hinausgeht, wirkt definitiv artenzerstörend. Die Behauptung, daß (ökologisch) nachhaltige Forstwirtschaft ohne Störung des natürlichen Gleichgewichts möglich ist, mag für die temperierten/borealen Wälder gelten.²⁶⁴ Für die Tropenwälder ist diese Behauptung, die als Argumentationslinie zur Verteidigung der Nutzungsansprüche von allen Seiten benutzt wird, schlicht falsch.²⁶⁵ Ernsthafte Arten- und

²⁶² Kommunikation mit Dr. Roland Beckmann (Institut für Biochemie, Rockefeller University, N.Y.) vom 24.7.1995.

²⁶³ Gerade die klimatisch schwierigeren Lebensbedingungen des Nordens bringen ebenfalls einmalige Lebensformen hervor. Auch hier werden die an der ökonomischen Verwertbarkeit von Arten interessierten Akteure fundig. So bildete z.B. ein Pilz aus Norwegen die Grundlage für eine Substanz, die in der Organtransplantation zur Unterdrückung des Immunsystems dient, und dafür sorgt, daß das Spenderorgan nicht als Fremdkörper abgestoßen wird. E. O. Wilson, in: Die Zeit, 23.6.1995.

²⁶⁴ Die ITTO-Studie über nachhaltige Tropenforstwirtschaft, ITTC (XI)/20. Dez. 1991, Decision 6 (XI), "Sustainable Forest Management I", nennt als Voraussetzungen zur Umsetzung: 1. den politischen Willen einer Regierung, dieses Ziel zu erreichen, 2. gesichertem, dauerhaften Waldbesitz, 3. einen gesicherten, stabilen Markt, 4. hinreichende Ressourcen und 5. ausreichende Forschung und Information, die nachhaltiges Forstmanagement ermöglicht. Diese Bedingungen werden zwar nicht für die Tropenwaldstaaten erfüllt, sind für OECD-Staaten aber realisierbar.

²⁶⁵ Ist eine der in der vorherigen Fußnote genannten Bedingungen nicht erfüllt, kommt es nach Aussage der ITTO-Experten auch weiterhin zur kurzfristigen Ausbeutung der Tropenwälder. Colchester und Lohmann kommen zu der Ansicht, daß eine Forstwirtschaft, die zu keinen Funktionsreduzierungen des Tropenwaldökosystems führt, nicht durchführbar ist. Als weitere Gründe werden dafür genannt: 1. Solange der Holzmarkt weiterhin durch Kahlschlagholz aus Primärwäldern und Landumnutzungen bestritten wird, ist nachhaltige Forstwirtschaft nicht wettbewerbsfähig. 2. Gerade der selektive Einschlag nur ausgewählter Stämme in einem weitläufigen Areal öffnet das Tor zur Zerstörung dieses Gebietes durch das Eindringen des Wanderfeldbaus und des Brennholzsammens. Das heißt, solange der Druck der Siedler nicht vermindert werden kann und Kahlschläge

Primärwaldschutz bedeutet deshalb einen Nutzungsverzicht, der wirtschaftliche Verluste entstehen läßt - und in der Folge zu gesellschaftlichen Spannungen führen kann. Diese Negativeffekte sind national vermutlich nicht voll aufzufangen. Daher wird eine angemessene Kompensation von der internationalen Gemeinschaft erforderlich, hauptsächlich von den OECD-Staaten, um die durch Nutzungsverzicht entstandenen Verluste auszugleichen und den vor Ort lebenden Menschen ein würdiges Leben und Arbeiten zu ermöglichen.

Eine Art einer solchen kooperativen Strategie, die die Ansprüche eines Industriestaates bzw. eines Unternehmens und eines sich entwickelnden Landes bzw. einer Gemeinschaft unter Beachtung der globalen Umweltproblematik berücksichtigt, stellt die direkte Verwertung des Genpotentials von Arten dar.

Im Bereich der Biotechnologie sah es lange Zeit so aus, als ob sich Kompensationsregelungen nicht durchsetzen könnten. Zwar waren durch die neuen Technologien Verwertungsmöglichkeiten einer vorher "ungenutzten" Ressource entstanden; die Durchsetzung von Eigentumsrechten am "globalen öffentlichen Gut" Artenvielfalt galt jedoch als zweifelhaft. Ohne die Anerkennung von Gen-Patenten als Eigentumsrechte für die Unternehmen erschien ein stärkeres Engagement wenig attraktiv, da ein Ausschluß von Konkurrenten nicht gewährleistet werden konnte.²⁶⁶

Mit der mehrfachen Anerkennung von genetischen Patenten²⁶⁷, und der gleichzeitigen Verbilligung der Methoden zur Wirkstoffsuche, scheinen sich diese Grundlagen zu verändern.²⁶⁸ Mit der Biodiversitätskonvention ist zudem die Frage der Besitzrechte in den Ursprungsländern zum Teil geklärt. Wenn die genetischen Ressourcen in Zukunft also als "natürlicher Schatz" wahrgenommen werden, bedeutet das nicht nur den Schutz für "nützliche" Arten. Es wird vielmehr darauf zu achten sein, daß die gesamte Artenvielfalt bewahrt wird.

den Marktpreis bestimmen, bleibt "sustainable logging" ein nicht zu realisierender Traum. So Colchester, Lohmann (1990): S. 12-13.

²⁶⁶ Volkmar J. Hartje bemerkte 1986 über den Nutzen wildlebender Arten in dieser Hinsicht ganz richtig: "Solange der Nutzen ... nicht sicher ist und primär im Genpotential der betroffenen Art liegt, verhindert der spezifische Informationscharakter von Genen die Schaffung von Eigentumsrechten an einzelnen Arten, da die Kosten des Ausschlusses bei wildlebenden oder wildvorkommenden Arten noch zu hoch sind." Hartje (1986): S. 229-252.

²⁶⁷ Die Harvard-Krebs-Maus ist das erste patentierte Lebewesen, welches vom Menschen gentechnisch verändert bzw. "geschaffen" wurde. Vgl. Lerch (1994): S. 291.

²⁶⁸ Achim Lerch zeigt auf, daß bisher der Erforschung und Gewinnung medizinisch wirksamer Substanzen aus wilden Arten von zwei Seiten Grenzen gesetzt waren: Einerseits die nicht ausreichende Menge eines Wirkstoffes in einer Pflanze oder einem Tier, um ihn extrahieren zu können; andererseits mußten Wirkstoffe bisher nach dem Prinzip Versuch und Irrtum auf ihre Nützlichkeit untersucht werden. Mit Hilfe der Gentechnik können nach Ansicht von Molekularbiologen diese Grenzen überwunden werden. Vgl. Lerch (1994): S. 291-292.

Die Vernetzung der Ökosysteme ist Ursache dafür, daß die "nützliche" Art von "unbedeutenden" Arten abhängt. Darüberhinaus stiften einige Arten nur zusammen Nutzen. So können z.B. Giftstoffe, die zur Abwehr von Parasiten produziert werden, einen wichtigen Wirkstoff enthalten. Nicht zu unterschätzen ist außerdem die evolutionäre Dynamik, in der sich die Artenvielfalt befindet. Nur in ihrer Gesamtheit kann sie deshalb auch in Zukunft Produzent neuer Arten und Stoffe sein. Dies bedeutet, daß heutzutage niemand verlässlich und umfassend beurteilen kann, welche Art oder Substanz in der Zukunft einmal wichtig sein könnte.

Es gilt also die Artenvielfalt nicht einzeln oder ex situ in Genbanken und Zoos zu schützen, sondern in situ, als zusammenhängende Biotope. Dieses Ziel deckt sich mit den Zielen der am Primärwaldschutz interessierten Akteure.

Als Voraussetzung für einen wirksamen Artenschutz in diesem Sinne, mußte die Frage geklärt werden, wer die Eigentums- bzw. *Verfügungsrechte* über die Biodiversität besitzt. Der Artikel 15 der Biodiversitätskonvention regelt erstmalig partiell diese Problematik. Hier wird kein definitives Besitzrecht der Staaten über ihre natürlichen Ressourcen festgeschrieben; jedoch wird ihr Recht und ihre Pflicht fixiert, in Beziehungen gegenüber Dritten über diese natürlichen Grundlagen verfügen zu können. Diese staatliche Verfügungsgewalt in internationalen Beziehungen greift nicht in die individuellen Besitzrechte einzelner Staatsbürger ein. Es müssen daher in Bezug auf die "Ressource" Artenvielfalt zusätzliche Verpflichtungen und Beschränkungen in der nationalen Gesetzgebung geschaffen werden, um die privatwirtschaftlichen Beziehungen von Bürgern bzw. Gemeinschaften zu Staaten oder ausländischen Unternehmen zu regeln.²⁶⁹

6.1 Waldschutz durch Schutz der Biodiversität

Als Beispiel für ein Übereinkommen²⁷⁰ in dem geschilderten Bereich soll der Vertrag des amerikanischen Pharmakonzerns "Merck" mit dem INBIO-Institut in Costa-Rica dargestellt werden, der in seine Regelungen (1) das Land, (2) den Nutzer und (3) den "Sammler" einbezieht.

Im September 1991, noch vor Abschluß der Biodiversitätskonvention, wurde der Vertrag zwischen dem Pharmakonzern Merck und dem privaten nicht gewinnorientiertem "Instituto Nacional de Biodiversidad" (INBIO) in Costa Rica abgeschlossen. Danach liefert INBIO Merck aus den Naturschutzgebieten Costa Ricas ca. 10.000 Pflanzen- und Insekten-

²⁶⁹ EPL (1993): 23/6, S. 250.

²⁷⁰ Andere Abkommen sind z.B. die Kooperation von Shaman Pharmaceuticals, Inc. und indigenen Gemeinschaften oder Verträge des National Cancer Institute mit Organisationen aus Entwicklungsländern. Vgl. WBGU (1995): S. 179-180.

proben in extrahierter Form, die zuvor von Institutsmitarbeitern gesammelt und bestimmt wurden. Merck besitzt für die Vertragsdauer das exklusive Recht, die Arten auf medizinisch wirksame Substanzen zu untersuchen. Neuentwicklungen aus dem erhaltenen Material können von Merck patentiert werden. Im Gegenzug zahlt das Unternehmen für die Vertragsdauer 1 Mill. US-\$ an das Institut, wovon 100.000 US-\$ an das Nationalparkprogramm gehen. 135.000 US-\$ wurden für die Einrichtung einer Laboratoriumsausrüstung und eines Bestimmungslabors an der Universität Costa Ricas gezahlt, und 4 costaricanische Wissenschaftler werden im Forschungszentrum von Merck ausgebildet. Zusätzlich wurde vereinbart, INBIO mit 2-6% am Nettoverkaufserlös von Produkten zu beteiligen, die aus den in Costa Rica gesammelten Wirkstoffen entwickelt werden. Der Vertrag, der im Juli 1994 erneuert worden ist, gewährt INBIO außerdem das Recht auch mit anderen Firmen Abkommen ähnlicher Art zu schließen.²⁷¹ In weiterer Zukunft ist geplant, genügend Know-How und entsprechende Technologie im Land selbst anzusammeln, um in Eigenregie das Genpotential nutzen und vermarkten zu können.

Vor Abschluß der Biodiversitätskonvention war es jedem Interessenten erlaubt, ohne Gegenleistungen Arten zu sammeln.²⁷², so daß der ungeteilte Gewinn, der aus der genetischen Vielfalt zu ziehen war, meist in den Industrieländern anfiel, da nur diese die Entwicklungsmöglichkeiten eines neuen Produktes hatten. Wenn Länder wie Costa Rica durch Abkommen wie dem INBIO-Merck Vertrag heute Erträge aus ihren biologischen Ressourcen erzielen können, wird in Zukunft ihr Anreiz steigen, in Biotop- bzw. Primärwaldschutz zu investieren und auf degradierende, nur kurzfristigen Gewinn versprechende Nutzungen zu verzichten.

Kritisiert wird am Abkommen²⁷³ der Ausschluß anderer Nachfrager aus den Verhandlungen, die an weiteren Nutzenstiftungen der Arten interessiert sein könnten. Dazu zählen auch diejenigen Akteure, die kein Eigeninteresse an einer Nutzung haben, sondern ein "Existenzrecht" jeder Kreatur vertreten.²⁷⁴ Im Zusammenhang mit der Inwertsetzung von Ar-

²⁷¹ Vgl. WBGU (1995): S. 179-180.

²⁷² Beispiel Madagaskar: Aus den Arten *Rosi Periwinkle* und *Catharanthus roseus* hergestellte Krebsmedikamente "Oncovin" und "Velban" erzielten 1985 einen Umsatz von 100 Mill. US-\$. Das Land erhält keinen Anteil an den Gewinnen. Daß diese Beteiligungen für ein EL äußerst lukrativ sein könnten, sollen einige Zahlen belegen: Im Jahr 1985 wurden in den USA 8 Mrd. US-\$ für Medikamente auf Pflanzenbasis ausgegeben, in allen OECD-Ländern sogar 100 Mrd. US-\$ im Jahr 1987. 25% aller Medikamente in diesen Staaten besitzen eine pflanzliche Basis, weltweit sind es 75%. Der Außenhandel von Costa Rica hatte im Jahr 1988 einen Umfang von 2,3 Mrd.\$, der Umsatz von Merck im gleichen Jahr 4,3 Mrd. US-\$. Vgl. Lerch (1994): S. 190.

²⁷³ Kritisiert wird an dem Abkommen außerdem: 1. das Fehlen offizieller Richtlinien Costa Ricas über den Zugang zu den natürlichen Ressourcen, 2. die Gefahr, daß Merck als stärkerer Partner die Vertragsbedingungen diktiert, 3. die relativ geringen Summen, die die Regelung bisher eingebracht hat (200 000 US-\$ in den letzten drei Jahre weitergeleitet von INBIO an staatliche Schutzprogramme; jährlicher Erhaltungsetat der Schutzgebiete 1 Mrd. US-\$, Forschungsetat von Merck: 1 Mrd. US-\$), 4. die noch ungenügende Einbeziehung der ortsansässigen und indigenen Bevölkerung, in: Robin Wood-Magazin, 45/2 1995, S. 19., C. Wirth.

²⁷⁴ Vgl. Lerch (1994).

ten wird von Kritikern des öfteren darauf hingewiesen, daß gerade diese Tatsache die Ausrottung einer Art zur Folge hatte.²⁷⁵ Diese Argumentation verkennt allerdings die Struktur der neueren Verträge. Der Biotechnologie geht es nicht um eine Art, deren Individuen schließlich ausgebeutet werden, sondern um die Suche nach einem Wirkstoff, der letztendlich bearbeitet und synthetisiert wird. Es handelt sich bei dieser Form des "Sammelns" also nicht um zerstörerische Mengen, die Arten dezimieren oder ausrotten.

Entscheidend für das Thema der Studie ist allerdings, wie begrenzt der räumliche Umfang der am Beispiel Costa Ricas demonstrierten Schutzmöglichkeiten durch Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Regierungen im Genressourcenbereich ist. Die sogenannte "Schweiz Mittelamerikas" ist politisch stabil und weniger arm als vergleichbare Länder. Auf einer Fläche von der Größe Dänemarks kommen ca. ein Fünftel aller Arten der Welt vor - Schätzungen sprechen von ca. 500 000.²⁷⁶ Die Gebiete, die INBIO betreut, werden Merck und anderen Unternehmen noch auf unabsehbare Zeit Rohstoffe bieten. Merck braucht auf längere Sicht also keine weiteren Abkommen abzuschließen. Der Nachteil dieser Übereinkommen besteht demnach darin, daß über die beschlossenen Regelungen zu wenige Schutzgebiete in vielen Staaten finanziert werden können. Gerade dieser umfassende, großflächige Primärwaldschutz ist aber aus den erläuterten Artenschutzgründen unabdingbar.

6.2 Die Bedingungen eines weltweit wirksamen Waldschutzes

Das Merck-INBIO Beispiel hat deutlich gemacht, welche Komponenten für einen effektiven Waldschutz nötig sind:

- Die Nutzenstiftung ihrer Ausgaben muß den Nutzern bzw. Gebern als ausreichend erscheinen;
- dem Land muß der Nutzen des Nutzungsverzichts hinreichend erscheinen, d.h., die Kompensation muß angemessen hoch sein;
- den "Sammlern", den im und vom Wald lebenden Menschen, muß ihre neue Tätigkeit oder Nutzungsform mehr und dauerhaftere Einnahmen einbringen als die Erträge aus dem zerstörerischen Wanderfeldbau oder kommerziellen Brennholzsammeln abwerfen;²⁷⁷
- ein Übereinkommen sollte möglichst direkt und unter Einbeziehung aller Beteiligten ohne weitere Zwischenebenen getroffen werden.

²⁷⁵ Hans Schuh in: Die Zeit, 23.6.1995

²⁷⁶ Vgl. Der Spiegel, 21/1995, S. 160-161.

²⁷⁷ Gleiches gilt für Wächter, den Tourismusbereich und weitere Bevölkerungsteile, die von den Einnahmen aus den Kompensationszahlungen zu unterstützen sind.

Diese Voraussetzungen gelten nicht nur für Übereinkommen über die Nutzung von Genresourcen. Alle Möglichkeiten, über Ausgleichsvereinbarungen schonende Nutzenstiftungen in Wäldern zu etablieren - wie Saatguterhaltung, Ökotourismus, Landverbrauch vermindern, Entwicklungshilfe in der Landwirtschaft u.a. - funktionieren nach diesem Grundmuster. Zusammengenommen könnten sie den Umfang der einbezogenen Flächen erheblich steigern.

Für Kompensationszahlungen bieten sich drei bereits bestehende Handlungsebenen an:

- Vereinbarungen zwischen einem Unternehmen/NGO und einer Regierung/Waldbesitzer, wie das Merck-Costa Rica/INBIO Abkommen.
- Bilaterale bzw. multilaterale Regelungen unter Regierungen wie z.B. das Brasilien-Projekt der G7-Staaten - Debt-for Nature Swaps, Arten- und Waldschutz orientierte Entwicklungsprojekte;
- Kompensation über Ausgleichsregelungen einer Regierung mit der internationalen Gemeinschaft im Rahmen der AGENDA 21 oder der verschiedenen Umwelt-Konventionen (finanziert über die GEF).

Eine Waldkonvention über alle Wälder der Welt wird neben diesen drei Wegen, Kompensationen für Nutzungsverzicht/-veränderung in den Tropenwaldstaaten zu leisten, keinen neuen oder wirksameren Ausgleichsmechanismus etablieren können.²⁷⁸ Sie mag darüber hinaus den globalen und regionalen Eigenarten der Wälder nicht gerecht werden und wird daher wohl nur ineffizient sein können. Die bisherigen internationalen Abkommen in diesem Bereich lassen vielmehr die Tendenz erkennen, sich auf deren bloßen Existenz "auszurufen" und dabei Problemlösungen in die Zukunft zu verschieben. Die überwiegende Nutzungsorientierung der Abkommen hat in der Kombination mit dieser zeitlichen "Lösungsverzögerung" in der Vergangenheit eher zu einer vermehrten Waldzerstörung geführt. Eine internationale Waldkonvention würde, in dieser Tradition stehend Gefahr laufen, eher ein weltweites Waldnutzungsübereinkommen darzustellen, welches hinter dem "Feigenblatt" verstärkter Schutzbemühungen zu einem Konsens stärkerer ökonomischer Ausnutzung der Wälder führen würde.

Das heißt, solange die Industrieländer nicht bereit sind - mit oder ohne Konvention für Nutzungsverzicht in Nord wie Süd angemessene Kompensationen zu leisten wird es auch weiterhin nur einen unzureichenden Primärwaldschutz geben. Ohne den Einsatz ökonomisch

²⁷⁸ Es entstehen erst einmal neue Kosten für weitere Verhandlungen und den Verwaltungsapparat. Außerdem würde ein in diesem Rahmen eingerichteter Fonds weiteres Mißtrauen in den Geberländern aufbauen - welches grundsätzlich gegenüber UN-Organisationen besteht -, daß Gelder nicht in ihrem Sinne verwendet werden und auf Zwischenebenen "versickern".

effizienter Instrumente, ist eine ökologisch nachhaltige Umstrukturierung der Waldbewirtschaftung nicht möglich. Der Streit um die völkerrechtliche Definition der Wälder und um allgemeingültige Waldprinzipien wird an dieser Tatsache wenig ändern. Die globalen Waldfunktionen und ihr rechtlicher Status sind zu einem großen Teil in der völkerrechtlich verbindlichen Klima- und Biodiversitätskonvention fixiert. In diesen sind schon weitreichende Grundlagen über Forschung, Finanzierung, Kontrolle und notwendige Souveränitätsbeschränkungen geschaffen worden. Im Rahmen des dynamischen Entwicklungsprozesses der bestehenden Konventionen sollte der Waldschutz durch ein oder mehrere Protokolle seinen gebührenden Stellenwert erhalten.

Es gilt daher den politischen Druck zu erhöhen, um die bestehenden Regelungen zu konkretisieren, eventuell zu verschärfen bzw. die noch fehlenden Regelungen zu schaffen, um mehr Mittel für Kompensationsleistungen freizumachen. Dafür sind kooperative Strategien nötig, die wirkliche Entwicklungschancen mit globalen Umweltschutzanliegen verbinden. Dies kann aber nur gelingen, wenn alle industriellen Gesellschaften zu einem Paradigmenwechsel bereit sind. Nur so wird ein alternatives Entwicklungsmodell auch für die Entwicklungsländer attraktiv. Dieses Modell würde zu einer Öffnung der Märkte führen und in der Folge einen wirklichen Technologietransfer zulassen. Ohne tiefgreifende wirtschaftliche Strukturänderungen kann einem globalen Umweltproblem, wie es die weltweite Waldzerstörung darstellt, nicht grundsätzlich begegnet werden. Die beschlossenen internationalen Abkommen bilden auf diesem Weg nur den Anfang. Eine Waldkonvention, wie sie seitens der CSD angestrebt wird²⁷⁹, kann in diesem Zusammenhang zu einer stärkeren Bewußtseinsbildung in der internationalen Gemeinschaft führen. Die Instrumente und die Konzepte für Primärwaldschutz sind schon heute vorhanden; was fehlt, ist der politische Wille der Akteure und das Geld. Die ersten Vertragsstaaten-Konferenzen der Biodiversitäts- und Klimakonvention im Dezember 1994 (bzw. Nov. 1995) und April 1995 führten deutlich vor Augen, daß auch die neuen Konventionen beides bisher nicht im nötigen Maße mobilisieren können. Die Entwicklung eines begrüßenswerten Waldschutzregimes - das den beschriebenen ökologischen Erfordernissen nachkommt - und seine Umsetzung begegnet nicht dem entscheidenden Faktor, den die Primärwälder aller Klimazonen der Welt schon länger nicht mehr besitzen: Zeit.

Die dritte Sitzung der CSD im April 1995 setzte ein "Intergovernmental Panel on Forests (IPF) ein, welches bis 1997 eine Bestandsaufnahme der laufenden Arbeiten zur Umsetzung des Waldkapitels der Agenda 21 und der "Forest Principles" untersuchen und Vorschläge zum weiteren Vorgehen soll, Vgl. Umwelt, Nr. 6/1995, S. 222.

7. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Mit dieser Arbeit hatten zunächst die Ursachen für das bisherige Scheitern internationaler Waldschutzverhandlungen ergründet werden sollen. Ausgangspunkt für die entsprechenden internationalen Bemühungen war das gravierende Ausmaß der weltweiten Zerstörung der Wälder. Im Norden wurden in der Vergangenheit vor allem die Auswirkungen der tropischen Waldverluste vor dem Hintergrund globaler ökologischer Effekte wahrgenommen. Die klimatischen Effekte der borealen und temperierten Wälder sind dagegen lange Zeit vernachlässigt worden. Im Rahmen internationaler Verhandlungen ist deshalb die Art und Weise der Waldnutzung in den Industrieländern nie ernsthaft in Frage gestellt worden. Erst in jüngster Zeit wird den Wäldern dieser Klimazonen sowohl auf der wissenschaftlichen als auch auf der politischen Ebene größere Aufmerksamkeit entgegengebracht. Die neuen Erkenntnisse über den globalen Stellenwert der Wälder dieser Klimazonen, die Forderungen der Tropenwaldstaaten nach gleichen Bedingungen im UNCED-Prozeß und den ITTA-Neuverhandlungen sowie die Arbeit verschiedener NGOs führten dazu, daß der verstärkte Primärwaldschutz und ökologische Formen der Waldbewirtschaftung auch für die Industrieländer thematisiert wurden. Die Tropenwaldstaaten tragen die globale Verantwortung in diesem Bereich somit nicht allein. Wie schwer sich die Industrieländer mit ihrer neuen Bürde tun, war in den letzten Jahren zu beobachten. Sie haben ähnlich große Schwierigkeiten, Nutzungen einzuschränken oder ökologisch anzupassen wie die Tropenwaldstaaten, mit dem Unterschied allerdings, daß sie dabei über wesentlich umfangreichere Finanz- und Technologiekapazitäten verfügen.

Die Versuche in den 80er Jahren, Regelungen und Instrumente zum Schutz der tropischen Wälder zu entwickeln, waren von relativer Wirkungslosigkeit gekennzeichnet. Von einem Rohstoffabkommen wie dem ITTA konnte z.B. nie ernsthaft eine ökologisch orientierte Umstrukturierung des gesamten Wirtschaftszweiges Forstwirtschaft erwartet werden. Dafür standen und stehen seine Mitglieder viel zu sehr in Abhängigkeit zu anderen Handelsabkommen, von Verschuldung und effizienten Einkaufs- wie Verkaufspreisen. Die Konflikte im Zusammenhang mit der Neuverhandlung des Abkommens wiesen vielmehr daraufhin, daß sich kein Staat beim Umgang mit seinem Rohstoff Holz auf die Finger schauen lassen will.

Auch der Versuch, mit dem TFAP ein sektorübergreifendes Entwicklungsinstrument zu kreieren und den zerstörerischen Druck auf die tropischen Primärwälder zu vermindern, muß als im wesentlichen gescheitert gelten. Es ist bis heute nicht gelungen, einen Konsens über Richtlinien, Finanzmittel und Kontrollen des Programms zu vereinbaren, der den Schutzabsichten ausreichend Gewicht verliehen hätte. Geber- wie Nehmerländer sind immer noch mehrheitlich daran interessiert, gemeinsame Projekte nur zu unternehmen, wenn sie für beide Seiten in kurzer Zeit Nutzen stiften. Derartige Interessen führten daher in der Vergangenheit häufig zur vermehrten Schädigung und nicht zur Sicherung der Existenz des Waldes - und der

in und von ihm lebenden Menschen.

Infolge der großen weltpolitischen Veränderungen am Beginn der 90er Jahre rückten auf der Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft erstmals die globalen Umweltprobleme an die vorderste Stelle, darin eingebettet das Waldproblem. Da einzelstaatliche oder bilaterale Lösungen zur Bewältigung nicht mehr ausreichten, mußte den immer drängenderen Problemen weltweit entgegengetreten werden. Die Schwierigkeit, der sich die Akteure bei der Problembewältigung auf internationaler Ebene zu stellen haben, besteht in der Nichtexistenz einer obersten Autorität für die Staatengemeinschaft und der gleichzeitigen Gültigkeit nationaler Souveränitäten. Um trotzdem gemeinschaftlich handeln zu können, entwickelte die internationale Politik ein Übereinkommenssystem, für das der Begriff "Regime" Karriere machte. Hierbei handelt es sich um völkerrechtlich verbindliche Abkommen, die auf der freiwilligen Einhaltung gemeinschaftlich beschlossener Verpflichtungen beruhen - und mit oder ohne organisatorischen Überbau ausgestattet sind.

Die Vorbereitungszeit der UNCED hatte zur Entwicklung globaler Umweltschutz-Abkommen genutzt werden sollen. Während über die Notwendigkeit zu Verhandlungen über Klima- und Artenschutz Einigkeit bestand, lag das Thema Waldschutz aber nur im Interesse der OECD-Staaten - und wurde von ihnen wiederum höchst einseitig auf die tropischen Wälder bezogen. Im Gegensatz zu den anderen Themen der UNCED ging es bei dieser Initiative nicht um die gemeinsame, aber ungleich verteilte Verantwortung aller Staaten, sondern um einseitige Begrenzungen von staatlichen Souveränitäten und Nutzungsansprüchen. Selbst bei nennenswerten Kompensationen für die Tropenwaldstaaten, die in ausreichendem Maße nie zur Debatte standen, wäre ein politischer Gesichtsverlust dieser Länder unvermeidbar gewesen. Es ist daher verständlich, daß diese auf ihr Recht der eigenen Entwicklung und der nationalen Souveränität bestanden; sie waren nicht gewillt, die Definition der Industrieländer über das "globale Gut" Tropenwald anzuerkennen. Stattdessen mußten sich die Industrieländer mit der Forderung auseinandersetzen, gleiche Bedingungen auch für die nördlichen Wälder zu akzeptieren. An diesem Punkt wurde deutlich, daß auch die OECD-Staaten keine Bereitschaft zur Einschränkung der Verfügungsrechte über ihre natürlichen Ressourcen zeigten. Zu offensichtlich waren die weitreichenden Eigeninteressen einzelner Industrieländer, die sie zu weltweiten Umweltschutzanstrengungen motivierten.

Im Waldschutz trafen und treffen alle Ansprüche der eng miteinander verknüpften Themen Klima, Artenvielfalt und Wald zusammen. Die Sprecher der Entwicklungsländer betonten mehrfach, daß sie auch in diesem Punkt, wie schon in den Klima- und Biodiversitätsverhandlungen nicht gewillt waren, durch Selbstbeschränkungen und Verzicht - mit dem Tropenwald als "Mülleimer" und "Rohstoffreservoir" - die Handlungsspielräume für die OECD-Staaten unverändert aufrecht zu erhalten. Dieser von beiden Seiten wenig kooperativ geführte Konflikt

führte dazu, daß die Verhandlungen über eine Waldkonvention scheiterten; die letztlich vereinbarten Prinzipien der "Walderklärung" stellen lediglich einen erstmaligen, aber unverbindlichen Konsens über die Wälder aller Klimazonen dar.

Wesentlich bessere Voraussetzungen lagen dagegen für Verhandlungen über einen globalen Klimaschutz vor. Die Erwärmung der Atmosphäre wurde von den meisten Akteuren als gemeinsames Problem wahrgenommen, für das aber eine differenzierte Verantwortlichkeit der einzelnen Staaten besteht. Nach der Klärung bestimmter wissenschaftlicher Unsicherheiten hinsichtlich der Ursachen und Folgewirkungen konnte ein offizieller Verhandlungsprozeß beginnen. Dabei war von vornherein klar, daß die Hauptverantwortung, und damit mögliche Verpflichtungen und Kosten, von den Industrieländern zu tragen sein würden. Die Konflikte des Verhandlungsprozesses erstreckten sich deshalb auf die tatsächliche Ausgestaltung von Prinzipien, Normen und Kontrollmaßnahmen des Übereinkommens und nicht - wie beim Waldthema - auf die grundsätzliche Notwendigkeit. Der Abschluß der Klimakonvention ist letztlich auf den vorläufigen Verzicht konkreter CO₂-Limitierungsziele, aber auch auf die Regelungen hinsichtlich eines zusätzlichen Finanz- und Technologietransfers in die Entwicklungsländer zurückzuführen. Die Entwicklung seither zeigte jedoch, daß die internationale Interessenkonstellation ebenso wie die nationalen Interessenlagen es noch nicht zulassen, in einem gemeinschaftlichen globalen Sinne zu handeln. Zwar hat die Staatengemeinschaft ein Instrumentarium zur Problemlösung geschaffen, sie konnte jedoch noch keine überzeugende Einigung über dessen Anwendung erzielen.

In der Gegenüberstellung der beiden unterschiedlichen Verhandlungsgegenstände Waldschutz und Klimaschutz wurden die wesentlichen Punkte erkennbar, die die Verhandlungen über eine Waldkonvention scheitern ließen. So wird Wald in all seinen Funktionen, seiner territorial begrenzten Ausdehnung und seinen differenzierten Eigentumsverhältnissen im Gegensatz zur Atmosphäre von den meisten Staaten *nicht* als globales öffentliches Gut angesehen. Dieser Tatsache, daß Wald ein völkerrechtliches "Zwitterwesen" darstellt, wurde bisher zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Für den Rohstoff Wald (Holz, Bodenschätze, Agrarland) gelten andere Verfügungs- und Eigentumsrechte als für die globalen Funktionen der Wälder. Infolge der fehlenden Entkopplung dieser beiden unterschiedlichen Ebenen konnte keine einheitliche internationale Problemwahrnehmung entstehen, die eine gemeinschaftliche Handlungsbereitschaft erzeugt hätte. Vielmehr sahen sich die Tropenwaldstaaten (unter anderem aufgrund der Kampagnen nördlicher NGOs) in die Rolle eines zu reglementierenden "Täters" gedrängt. Anders als die Industrieländer, die diese Position in den Klimaverhandlungen innehatten, verfügen die Tropenwaldstaaten jedoch über keine oder zu geringe ausgleichende Kapazitäten und Alternativen zur Tropenwaldnutzung. Sie wären in diesem Fall die Hauptverantwortlichen gewesen und

hätten einseitige Souveränitätseinbußen hinnehmen müssen - und darüberhinaus auch noch die Kosten zu tragen gehabt.

Solange die verhandelnden Akteure sich nicht auf eine gemeinsame Definition über die Funktionen der Wälder im Sinne eines globalen Gutes einigen können, wird es auch nicht möglich sein, sich auf einen konkreten Verhandlungsgegenstand zu einigen. Wenn es auch in zukünftigen Waldschutzverhandlungen nicht gelingt, die Tropenwaldstaaten aus der "Verliererrolle" zu befreien und sowohl Leistungen als auch Lasten des globalen Waldschutzes gerecht zu verteilen, wird es zu keiner völkerrechtlich verbindlichen Waldkonvention kommen.

Aufgrund der analysierten Ziel- und Instrumentendiskussion und den deutlich aufgetretenen Konflikten, kann allerdings auch die Sinnhaftigkeit einer solchen Konvention durchaus hinterfragt werden. Ob mit einer Regelung auf *dieser* Ebene eine angemessene Finanzierung, verstärkter Schutz und eine bessere Kontrolle zu erreichen sind, ist zumindest offen. Auch die lange Zeitdauer von der Verhandlung bis zur Umsetzung einer derartigen Konvention wird der rasch voranschreitenden Waldzerstörung nicht gerecht.

Bei einer aufmerksamen Betrachtung der verschiedenen Verhandlungsergebnisse im UNCED-Prozeß ist festzustellen, daß ein rudimentärer Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Funktionen der Wälder mit globaler Relevanz durchaus besteht. Die klimatischen Funktionen der Wälder werden in der Klimakonvention hervorgehoben und ihre Bedeutung als Artenreservoir ist in der Biodiversitätskonvention verankert. Es könnte sich deshalb als schnellster und in diesem Sinne effektivster Weg anbieten, über Spezifizierungen bzw. Verschärfungen dieser beiden Konventionen einen weiterreichenden Waldschutz durchzusetzen.

Als Beispiel, wie im Sinne dieser Vorstellungen agiert werden könnte, wurde der Vertrag zwischen dem INBIO-Institut (Costa Rica) und dem transnationalen Pharmakonzern Merck dargestellt. Anhand dieser Vereinbarung konnten die wesentlichen Voraussetzungen für einen wirksamen und bereits heute umsetzbaren Waldschutz geklärt werden.

Zu diesen positiven Bedingungen zählt die Einschätzung, daß ein wirksamer Primärwaldschutz nur über die Inwertsetzung von Waldfunktionen geschehen wird, die bisher nicht monetär erfaßt sind. Nur so kann der allumfassenden Allianz von Vertretern des *status quo*, die im UNCED-Prozeß hinter dem vordergründigen Nord-Süd-Konflikt zu Tage trat, ein ökologisch effektiveres Handeln abgerungen werden. Ohne eine höhere Bewertung von bestehenden Wäldern, wird ihre kurzfristige Umwandlung in Gewinne durch andere Inwertsetzungen nicht zu verhindern sein. Um die Wertschätzung der existierenden Wälder zu steigern (und auch um die anderen globalen Umweltprobleme wirksam anzugehen), ist ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel in den industriellen Gesellschaften vonnöten. Diese tiefgreifenden Veränderungen

sind nicht in einem kurzen Zeitraum "in einem großen Wurf" zu bewältigen. Es handelt sich eher um eine Langfrist-Strategie der "kleinen Schritte".

Eine Einigung der Staatengemeinschaft auf die Ziele und Strategien dieser Entwicklung - wie sie in der AGENDA 21 angelegt sind - würde eine Alternative zum heutigen Entwicklungsweg darstellen und zu angemessenen Modernisierungen der Industriegesellschaften und des internationalen Systems führen. Erst in der Folge derartig umfassender Veränderungen können genügend Kapazitäten von Finanzen, Technologie und Know-how gebildet werden, die für eine ökologisch orientierte Entwicklung im Norden und im Süden gebraucht werden.

Zum heutigen Zeitpunkt scheint jedoch der zur Einleitung dieser Prozesse notwendige Problemdruck noch nicht hoch genug, um die nationalstaatlichen Eigeninteressen zu überwinden, die bisher Lösungen im gemeinsamen Interesse verhindern. Die bestehenden Möglichkeiten der Kompensation für Waldschutzleistungen müssen deswegen verstärkt angewendet werden. Vordringlichst scheint mir eine Spezifizierung bzw. Verschärfung der bestehenden Konventionen, der Klima- und der Biodiversitätskonvention, durch Waldschutzprotokolle sein. So könnte den formulierten Konventionszielen wie dem notwendigen Primärwaldschutz zugleich gedient werden. Angesichts des dramatischen Tempos der weltweiten Waldzerstörung und Waldverluste besteht vielleicht eine geringe Hoffnung, mit diesem Schutz mehr als einige größere Reservate ursprünglicher Wälder zu erhalten. Gerade dies sollte Ansporn sein, die vorhandenen Möglichkeiten in vollem Umfang auszuschöpfen.

LITERATUR:

- Amelung, T., Diehl, M. (1992): Deforestation of Tropical Rain Forests. Economic Causes and Impact on Development, Tübingen.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1993): Waldzustandsbericht der Bundesregierung - Ergebnisse der Waldschadenserhebung 1993, Bonn.
- Benedick, R. (1991): Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet. Cambridge, Mass..
- Biermann, F. (1994): Schutz der Meere: Internationale Meeresumweltpolitik nach Inkrafttreten der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen, WZB-Papers, Berlin.
- Biermann, F. (1994): Internationale Meeresumweltpolitik. Auf dem Weg zu einem Regime für die Ozeane, Frankfurt a.M..
- BMU (1992): Umweltpolitik - Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Bonn.
- Breitmeier, H., Gehring, T., List, M., Zürn, M. (1993): Internationale Umweltregime, in: Prittitz, V. (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, S. 163-191.
- Bruening, E. F. (1991): Wald, Forstwirtschaft und Klimaveränderung, in: Hein, W. (Hrsg.): Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg, S. 337-361.
- Colchester, M., Lohmann, L. (1990): The Tropical Forestry Action Plan: What Progress?, Rochdale.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1990): Schutz der tropischen Wälder, Bonn.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Dritter Bericht zum Thema Schutz der grünen Erde - Klimaschutz durch Landwirtschaft und Erhalt der Wälder, Bonn.
- FAO/UNEP (1991): Forest Classification, in: Tropical Forest Report. Edited by the Government of the Federal Republic of Germany, Bonn.
- Germanwatch (Hrsg.) (1995): Hintergrundpapier- Worum geht's in Berlin? Institutionelle Regelungen und Verhandlungsgegenstände rund um den Klimagipfel, Berlin.
- Gschwendter, H. (1993): Umwelt als Kollektivgut, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 16. Jg., 1, S. 55-71.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, 162 (1968), S. 1243-1248.
- Hartje, V. J. (1986): Zur Erhaltung genetischer Ressourcen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 106, S. 229-252.

- Hartje, V. J. (1993): Landnutzungsrechte im Sahel, in: Sautter, H. (Hrsg.), Umweltschutz und Entwicklungspolitik, Berlin, S. 61-106.
- Hartje, V. J. (1995): Ocean Pollution by Tankers: Regulating Operational Discharges as a Partial Policy Success, in: Jänicke, M., Weidner, H. (Hrsg.): Successful Environmental Policy. Berlin, S. 379-393.
- Hauchler, I. (Hrsg.)(1993): Globale Trends 94/95, Frankfurt a.M..
- Heister J., Klepper G., Stähler F. (1992): Strategien globaler Umweltpolitik. Die UNCED-Konferenz aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 5. Jg., 4, S. 455-465.
- Herkendell J., Koch E. (1991): Bodenzerstörung in den Tropen. München.
- Herkendell J., Pretzsch J. (Hrsg.)(1995): Die Wälder der Erde: Bestandsaufnahme und Perspektiven, München.
- HTZ = Handbuch für internationale Zusammenarbeit, Vereinigung für internationale Zusammenarbeit (VIZ)(Hrsg.), Baden-Baden.
- HIZ (1992): III A 03 60, S. 15, Statement by the Representative of Ghana on behalf of the Group of 77 in the Plenary of the 3rd Session of UNCED PrepCom on Items 2(A) and 2(B), Genf, 1991.
- HIZ (1992): IID 30 50, S. 1-44.
- HIZ (1992): III A 03 60, S. 1-21.
- HIZ (1992): III A 11 23, S. 1-12.
- ISN = Independent Sectors Network, Centre of Our Common Future (Hrsg.): Nr. 5/März 1991, Nr. 15/März 1992, Nr. 16/April, 1992.
- Kaiser, K., Weizsäcker, E. U. v., Comes, S., Bleischwitz, R. (1991): Internationale Klimapolitik: Eine Zwischenbilanz und ein Vorschlag zum Abschluß einer Klimakonvention, Bonn, Wuppertal.
- Keck, O. (1991): Der neue Institutionalismus in der Theorie der internationalen Politik, in: Politische Vierteljahrsschrift, 32. Jg., 4, S.635-653.
- Khor, M. (1991), Third World Network, Intervention at UNCED Plenary Session on Agenda 21/Financial Resources, Genf, in: HIZ III A 03 60.
- Kilian, M. (1987): Umweltschutz durch internationale Organisationen: Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt?, Berlin.
- Kirchgässner, G. (1995): Internationale Umweltprobleme und die Problematik internationaler öffentlicher Güter, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 8. Jg., 1, S. 34-44.
- Kloepfer, M. (1989): Umweltrecht, München.

- Kohler-Koch, B. (1989)(Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Krasner, S. D. (1983): International Regimes, Ithaca/London.
- Kuhlmann, W. (1994): Schutz der Wälder - Voraussetzungen und Optionen für eine internationale Vereinbarung, Studie der Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz (ARA), Projektstelle Umwelt und Entwicklung (Hrsg.), Bonn.
- Lembke, H. H. (1991): Umwelt in den Nord-Süd Beziehungen - Machtzuwachs, Öko-Diktat des Nordens oder Globalisierung der Verantwortung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.
- Lembke, H. H. (1992), Umweltpolitik in der Nord-Süd-Dimension - UNCED 1992 und danach, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 5. Jg., 2, S. 322-334.
- Lerch, A. (1994): Property Rights und biologische Vielfalt, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 17. Jg., 3, S. 289-303.
- Oberndörfer, D. (1989), Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, München.
- Oberthür, S. (1992): Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/92, S. 9-20.
- Oberthür, S. (1993): Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes, Berlin.
- Olsson, R. (1992): Levande skog. Naturskydsföreningen 1992, S. 9, in: The Taiga - a Treasure or Timber and Trash?, Taiga Rescue Network (Hrsg.), Fifth edition, Jokkmokk.
- Ostrom, E. (1991): Governing the Commons, Cambridge, Mass.
- Paulus, S. (1992): Wer hat den Schwarzen Peter?, Die Gegensätze zwischen Nord und Süd beim globalen Klimaschutz, in: Politische Ökologie, 10. Jg., 27, S. 34-37.
- Prittwitz, V. (1984): Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa, Frankfurt a. M..
- Prittwitz, V., Wolf, K. D. (1993): Die Politik globaler Güter, in: Prittwitz, V. (1993)(Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen, S. 193-210.
- Projektbericht/Studienprojekt des FB 14 der Technischen Universität-Berlin (1992/1993): Umwelt und Entwicklung.
- Radke, C. (1992): Unverändert wirkungslos - Die Diskussion einer internationalen Umweltpolitik von Stockholm bis Rio, in: Politische Ökologie, 10. Jg., 27, S. 29-33.
- Schepelmann, P.(1992): Karneval in Rio - eine kritische Bewertung der Ergebnisse des Erdgipfels UNCED.

- Schmidt, R. (1994): Die Wälder in der Klimapolitik, in: Verband Weihenstephaner Forstingenieure (Hrsg.): Waldökosysteme im globalen Klimawandel - Hintergründe und Handlungsbedarf, Bonn.
- Schneider, S., Werle R. (1989): Vom Regime zum korporativen Akteur, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): (1989) Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 211-235.
- Schubert, K. (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung, Opladen.
- Siebert, H. (1991)(Hrsg.): The International Dimension, Tübingen.
- Simonis, U. E. (1991): Globale Klimakonvention - Konflikt oder Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: Sautter, H. (Hrsg.): Entwicklung und Umwelt, Berlin, S. 171-205.
- Simonis, U. E. (1992): Rio-Konferenz - was war, was bleibt?, in: IÖW-Informationsdienst, 7. Jg., 3/4, S. 1-3.
- Simonis, U. E. (1993): Globale Umweltprobleme. Eine Einführung, WZB-Papers, Berlin.
- South Commission (1990): The Challenge to the South. Oxford.
- Suplie, J. (1995): "Streit auf Noahs Arche". Zur Genese der Biodiversitäts-Konvention. WZB-Papers, Berlin.
- TRN = Taiga Rescue Network (Hrsg.)(1995): The Taiga Trade - A Report on the Production, Consumption and Trade of Boreal Wood Products, Jokkmokk.
- Unmüßig, B., Falk, R. (1992): Maracuja, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Bonn.
- Unmüßig, B., Wahl P. (1992): UNCED - Zwischen Hoffnung und Enttäuschung, in: Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V. (Hrsg.), WEED-Arbeitsmaterial 2/92, Bonn.
- Vogelsang, M. (1992): Vom Nachbarrecht zum Umweltrecht: Der Wandel des Umwelt-Völkerrechts - am Beispiel der UNEP-Guidelines über die Nutzung gemeinsamer geteilter Ressourcen, in: Zeitschrift für Umwelt und Planungsrecht, 12. Jg., 11/12, S. 419-424.
- Weizsäcker E.U. von (1992): Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, 3. Aufl., Darmstadt.
- Wicke, L. (1982): Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, München.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)(1993): Welt im Wandel: Grundstruktur globaler Mensch-Umwelt Beziehungen; Jahresgutachten 1993, Bonn.

WBGU (1994): Welt im Wandel: Die Gefährdung der Böden; Jahresgutachten 1994, Bonn.

WBGU (1995): Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme; Jahresgutachten 1995, Berlin.

Zimmermann, H. (1992): Ökonomische Aspekte globaler Umweltprobleme, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 5. Jg., 3, S. 310-321.

DOKUMENTE:

UN:

A/Res./44/228, United Nations General Assembly: United Nations Conference on Environment and Development, 22. Dezember 1989.

A/Res./45/212, United Nations General Assembly: Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind, 21. Dezember 1990.

A/AC/.237/Misc. I/Add. 1, Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, Informal Paper, 22. May 1991.

A/CONF./151/PC/27 und A/CONF./ 26, UN-PrepCom, Second Session, Progress Report of the Secretary-General on conservation and development of forest.

FAO, Protection of Land Resources: Deforestation Prepcomm, UNCED, 2nd Session, Doc. A/CONF. 15 I/PC/27, 1991.

ITTO/ITTC:

ITTC (1985), Report of the ITTC on its first session held in Geneva, ITTC(I) 15.

ITTO (1990), Guidelines for the Sustainable Management of Tropical Forests, PCF(VI)/16, Mai 1990, in: 3. Tropenwaldbericht der Bundesregierung, Anhang.

ITTC (1991), ITTO Guidelines on the conservation of biological diversity in tropical production forests, ITTC (XI)/7 Rev. 2..

ITTC (1991), ITTC(XI)20 Decision 6(XI), in: 3. Tropenwaldbericht der Bundesregierung, Anhang.

ITTC (1994), Draft International Tropical Timber Agreement, UNCTAD, TD/Timber.2/L.9.

EPL = Environmental Policy and Law: Jg. 13, H. 5/6, 1983, Jg. 19, H. 1, 1989, Jg. 20, H. 4/5, 1990, Jg. 21, H. 2, 1991, Jg. 21, H. 3/4, 1991, Jg. 21, H. 5/6, 1991, Jg. 22, H. 1, 1992, Jg. 22, H. 2, 1992, Jg. 22, H. 4, 1992, Jg. 22, H. 5/6, 1992, Jg. 23, H. 6, 1993.