

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Busch, Anika; Marggraf, Rainer

Working Paper

Analyse der deutschen globalen Waldpolitik im Kontext der Klimarahmenkonvention und des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

Diskussionspapiere // Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, No. 0905

Provided in cooperation with:

Georg-August-Universität Göttingen

Suggested citation: Busch, Anika; Marggraf, Rainer (2009) : Analyse der deutschen globalen Waldpolitik im Kontext der Klimarahmenkonvention und des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, Diskussionspapiere // Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, No. 0905, <http://hdl.handle.net/10419/29667>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.



Diskussionspapiere

Discussion Papers

Mai 2009

Nr. 0905

Analyse der deutschen globalen Waldpolitik im Kontext
der Klimarahmenkonvention und des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt

Anika Busch und Rainer Marggraf

Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
Universität Göttingen
D 37073 Göttingen
ISSN 1865-2697

Analyse der deutschen globalen Waldpolitik im Kontext

der Klimarahmenkonvention und des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt

1. Einleitung.....	2
2. Stand der Forschung: Waldökosysteme, Biodiversität und Klima	4
3. Ergebnisse globaler waldpolitischer Verhandlungen.....	8
3.1 Mittelbare waldpolitische Verpflichtungen der FCCC	9
3.2 Mittelbare waldpolitische Verpflichtungen der CBD	12
3.3 Synergien und Konflikte.....	13
3.4 Waldpolitische Verhandlungen im Anschluss an die Rio-Konferenz.....	16
3.5 Zwischenfazit: Komplexität des globalen Waldregimes.....	18
4. Deutscher Beitrag zur globalen Waldpolitik	19
4.1 Struktur der deutschen globalen Waldpolitik	20
4.2 Hintergründe des deutschen Engagements in der globalen Umweltpolitik	22
4.3 Ziele und Strategien der deutschen globalen Waldpolitik	24
4.4 Verknüpfung der Zielsetzungen.....	31
4.5 Finanzierung der deutschen globalen Waldpolitik.....	33
5. Ergebnisse und Ausblick	40
6. Literaturverzeichnis.....	43

1. Einleitung

„Ours is a world of shared risks and common opportunities, grounded in the realities of mutual dependence and growing interconnection.“ *International Task Force on Global Public Goods (2006: ix)*

Die Verminderung des Klimawandels und der Erhalt der biologischen Vielfalt zählen zu den dringendsten politischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Zwischen den beiden Zielsetzungen bestehen starke Interdependenzen. Eine nachhaltige Waldpolitik ist in diesem Zusammenhang von enormer Bedeutung, da Wälder – vor allem Tropenwälder – gleichzeitig eine hohe Biodiversitätsrate aufweisen und große Mengen Kohlenstoff speichern. Sie stellen

außerdem die Lebensgrundlage für Millionen von Menschen dar. Ihr Schutz ist deshalb Bestandteil sowohl der *Convention on Biological Diversity* (CBD) als auch der *Framework Convention on Climate Change* (FCCC) der Vereinten Nationen (UN), die 1992 im Rahmen der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet wurden. In der internationalen Klima- und Biodiversitätspolitik stehen entscheidende Weichenstellungen an, welche Auswirkungen auf die globale Waldpolitik haben werden. Es bestehen jedoch auf unterschiedlichen Ebenen Konflikte zwischen den Konventionen.

In den vergangenen Jahrzehnten hat die globale Waldpolitik institutionelle Entwicklungen durchgemacht, die aber bis heute nicht zu verbindlichen Regeln für die Waldwirtschaft geführt haben. Folgerichtig ist der jährliche weltweite Verlust von Wäldern nach wie vor extrem hoch. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den divergierenden Interessen der beteiligten Länder und Akteure, denn „[f]ehlende ‚nationale Interessen‘ am Erhalt der Umwelt sind durch internationale Aktivitäten kaum zu ersetzen“ (vgl. Morisse-Schilbach, ohne Datum: 4). Gemeinsame Strategien für einen verbesserten Waldschutz hängen deshalb entscheidend von der Analyse und dem Ausgleich der Interessen der Nationalstaaten ab. Das walddpolitische Verhalten einzelner Länder ist aber bisher kaum untersucht worden. Deutschland spielt als Mitglied in Entscheidungsgremien und als wichtiger Geber von Wald-Entwicklungshilfe eine zentrale Rolle in internationalen Verhandlungen. So wird der Bundesrepublik häufig eine Vorreiterrolle in der globalen Umweltpolitik zugeschrieben. Dieses Diskussionspapier analysiert deshalb die walddpolitischen Interessen und Strategien der deutschen Bundesregierung.

Zunächst werden die Interdependenzen zwischen dem Erhalt biologischer Vielfalt und der Stabilisierung des Klimas sowie die Bedeutung der Wälder für das Erreichen beider Ziele dargestellt. Da die Ergebnisse internationaler Verhandlungen den Bezugsrahmen für die deutsche globale Waldpolitik darstellen, werden darauffolgend die Verpflichtungen der FCCC und der CBD sowie die Ergebnisse walddpolitischer Verhandlungen im Anschluss an die Rio-Konferenz analysiert. Anschließend wird der deutsche Beitrag zur globalen Waldpolitik – genauer zum Schutz der Wald-Biodiversität und von CO₂-Senken – untersucht. Der Untersuchungszeitraum beginnt ebenfalls mit der Verabschiedung der Rio-Konventionen. Die Analyse umfasst die Beteiligung an multilateralen Prozessen sowie die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zum Erhalt der Tropenwälder. Es stellen sich drei Fragen: Welche Interessen verfolgt die deutsche Bundesregierung im Rahmen der globalen Waldpolitik aus welchen Gründen? Welchen Beitrag hat Deutschland bis heute zur Schaffung verbindlicher Regeln geleistet? Wie sind Vereinbarungen von deutschen Regierungen umgesetzt sowie finanziert worden? Um diese Fragen zu beantworten, werden 1) die institutionelle Einbindung, 2) Ursachen für das deutsche Engagement, 3) Ziele und Strategien, 4) die Verknüpfung der Zielsetzungen sowie 5) die Finanzierung betrachtet. Die Analyse fokussiert auf Maßnahmen der Regierung, denn „the primary responsibility remains with governments, both to take the necessary steps to ensure effective international cooperation, and to recognize the national interest [...] to do so“ (International Task Force on Global Public Goods, 2006: 6).

Die Untersuchung erfolgt im Rahmen einer Literaturanalyse, die auf wissenschaftlichen Artikeln und Studien sowie auf Veröffentlichungen verschiedener Bundesministerien – im Speziellen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – sowie weiterer politischer Institutionen seit 1992 beruht. Darüber hinaus wurden Anträge von Abgeordneten sowie Antworten auf Anfragen an den Bundestag herangezogen, die Aufschluss über Zielsetzungen und Strategien der Bundesregierung geben. In der Literatur existieren bereits Studien zu einzelnen Aspekten der deutschen Waldpolitik, beispielsweise eine ausführliche Untersuchung von Hofmann (2002) über die „Wirkung internationaler Regime in föderalen Strukturen“. Daneben wurden einige Artikel zur Umsetzung der CBD und der FCCC in Deutschland veröffentlicht, beispielsweise von Brühl (2002). Eine kritische Betrachtung der deutschen globalen Waldpolitik, speziell eine Analyse ihrer Effektivität in Hinblick auf den Erhalt der globalen Wald-Biodiversität und von Kohlenstoff-Senken zur Stabilisierung des Klimas, fehlt allerdings bislang. Die vorliegende Untersuchung soll dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen. Da die Struktur und die Motive der deutschen globalen Waldpolitik kaum erforscht sind, basiert die Analyse auch auf Studien, die sich nicht spezifisch mit der Waldpolitik, sondern mit deutscher globaler Umweltpolitik auseinandersetzen.

2. Stand der Forschung: Waldökosysteme, Biodiversität und Klima

„Es ist vor allem die Stellung des Waldes im Spannungsfeld vielfältiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen, die ihn zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und Konflikte macht.“ *Hofmann (2002: 29)*

Der Erhalt der Biodiversität und die Verminderung des Klimawandels sind globale öffentliche Güter. Diese zeichnen sich durch Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität des Konsums aus und stehen damit prinzipiell allen Staaten zur Verfügung – auch solchen, die nichts zu ihrer Produktion beitragen. Dadurch leiden globale öffentliche Güter allerdings häufig unter mangelnder Bereitstellung, die sich laut Kaul et al. aus einem Zuständigkeits-, Partizipations- und Anreizdefizit ergibt (vgl. International Task Force on Global Public Goods, 2006: x; Kaul et al., 1999: 16, 26). So argumentiert Barrett, dass die Handlungsbereitschaft der Staaten von der Ökonomie des Problems – also der Verteilung der Kosten und des Nutzens – sowie dem Design der Verträge abhängig sei. Die Stabilisierung des Klimas und der Erhalt der biologischen Vielfalt seien demnach nur möglich bei entsprechendem politischen Willen der Akteure. Dieser fehle allerdings häufig, da die Staaten Eingriffe in ihre Souveränität nicht akzeptieren wollen und kurzfristige Interessen den Zielen der Konventionen entgegenstehen

(vgl. Barrett, 1999: 194). Eine mangelnde Bereitstellung globaler öffentlicher Güter verursacht Kosten, beispielsweise die Verschlechterung der Lebensstandards durch Klimaveränderungen sowie den Verlust der biologischen Vielfalt (vgl. ODS, 2002: 43).

Biodiversität oder biologische Vielfalt definiert die CBD als Vielfalt lebender Organismen und der ökologischen Systeme, deren Teil sie sind. Dies beinhaltet sowohl die Vielfalt innerhalb einer Spezies als auch zwischen unterschiedlichen Tier- und Pflanzenarten bzw. Mikroorganismen und von Ökosystemen (vgl. SCBD, 2003: 1). Biodiversität ist damit mehr als nur Artenvielfalt, da sie verschiedene Ebenen (Gene, Arten, Biotope) und Aspekte (Komposition, Struktur, Vielfalt) umfasst (vgl. Zebisch, 2004: 24). Die Anzahl der weltweit vorkommenden Arten kann bis heute nicht genau bestimmt werden; sie wird auf zehn bis 100 Millionen geschätzt. Etwa 70 Prozent aller Tier- und Pflanzenarten finden sich in den 17 sogenannten Megadiversitätsländern, zu denen beispielsweise Brasilien zählt (vgl. BMU, ohne Datum b: 1). Ökosysteme erfüllen eine Vielzahl von für den Menschen essentiellen Funktionen, z.B. stellen sie Nahrungsmittel und Energie bereit. Sie haben auch großen Einfluss auf die biogeochemischen Prozesse der Erde (vgl. IPCC, 2002: 3). Dieser Studie wird eine Definition zugrunde gelegt, die auch den intrinsischen Wert der biologischen Vielfalt – also unabhängig von ihrem Wert und ihren Funktionen für die Menschheit – betont.

Die derzeitige Aussterberate von Arten liegt um das 100- bis 1000-Fache über der natürlichen Rate und ist somit höchstwahrscheinlich auf menschliches Handeln zurückzuführen. Aussagen über die globale Gefährdungssituation sind allerdings nur näherungsweise möglich, da sie auf der ungenauen Schätzung der globalen Artenvielfalt basieren. Laut der Roten Liste der Weltnaturschutzunion (*International Union for Conservation of Nature – IUCN*) aus dem Jahr 2006 sind weltweit 20 bis 23 Prozent der Säugetiere, zwölf Prozent der Vögel sowie 31 Prozent der Amphibien und damit mehr als 16.000 Arten gefährdet. Darüber hinaus sind zahlreiche Ökosysteme bedroht. So haben laut des Millennium Ecosystem Assessment 2005 bereits 60 Prozent aller Ökosysteme und die damit verbundenen Ökosystemdienstleistungen in den vergangenen Jahrzehnten große Schäden genommen. Auch die genetische Vielfalt innerhalb der Arten nimmt weltweit stark ab. Dieser Prozess wird als „genetische Erosion“ bezeichnet (vgl. BMU, 2007: 14). Den wirtschaftlichen Wert der weltweiten Ökosystemdienstleistungen schätzt die IUCN auf 16 bis 64 Billionen US-Dollar jährlich. Die wirtschaftlichen Wertverluste, die sich aus dem Wegfall der Dienstleistungen ergeben, werden bereits heute auf mehrere 100 Milliarden Euro jährlich beziffert (vgl. BMU, ohne Datum b: 2-3).

Der Klimawandel stellt einen Faktor dar, der Druck auf Ökosysteme und Biodiversität ausübt. Der Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) definiert ihn als Veränderungen im globalen Klimasystem einschließlich Temperaturerhöhungen, Veränderung der Niederschläge, Meeresspiegelanstieg und der Zunahme plötzlicher dramatischer Klimaereignisse, die die Klimavariabilität erhöhen (vgl. IPCC, 2002: 4). Durch menschliche Aktivitäten sind die atmosphärischen Konzentrationen von Treibhausgasen seit 1750 enorm gestiegen und übertreffen die vorindustriellen Werte bei Weitem. Die Klimaveränderungen dauern über Jahrhunderte an, und das Klimasystem reagiert zeitverzögert (vgl. Swiss Aca-

demy of Science et al., 2007: 2, 17). Der Klimawandel beeinflusst direkt und indirekt die Funktionen einzelner Organismen sowie die Strukturen, Funktionen und Verteilung von Ökosystemen und modifiziert Populationen. In vielen Fällen ist es aufgrund der Vielzahl der Faktoren schwierig, die genauen Einflüsse des Klimawandels auf Waldökosysteme zu bestimmen (vgl. IPCC, 2002: 3-4). Die Produktivität einzelner Arten könnte sich zwar durch den Klimawandel steigern, aber insgesamt ist der Verlust einer hohen Anzahl an Arten sowie der genetischen Vielfalt und von Ökosystemen wahrscheinlich (s. Abbildung 1). Da die Biosphäre Teil des Klimasystems ist, bringen die Veränderungen der Ökosysteme auch Rückwirkungen auf das Klima mit sich (vgl. Brühl, 2002: 4-5; Korn et al., 2004: 9; SCBD, 2003: 3). Laut Herold et al. beeinflussen terrestrische Ökosysteme das Klima vor allem über 1) die Kohlenstoffaufnahme und -freisetzung, 2) Albedo¹ und Strahlungsbilanz, 3) den Wasserkreislauf und 4) Emissionen weiterer Treibhausgase wie Methan und Lachgas (vgl. Herold et al., 2001: ii). Anthropogene Einwirkungen, die die Treibhausgasemissionen verringern, könnten den Klimawandel vermindern. Diese umfassen auch den Schutz von Kohlenstoff speichernden Ökosystemen, z.B. von Wäldern (vgl. IPCC, 2002: 4).

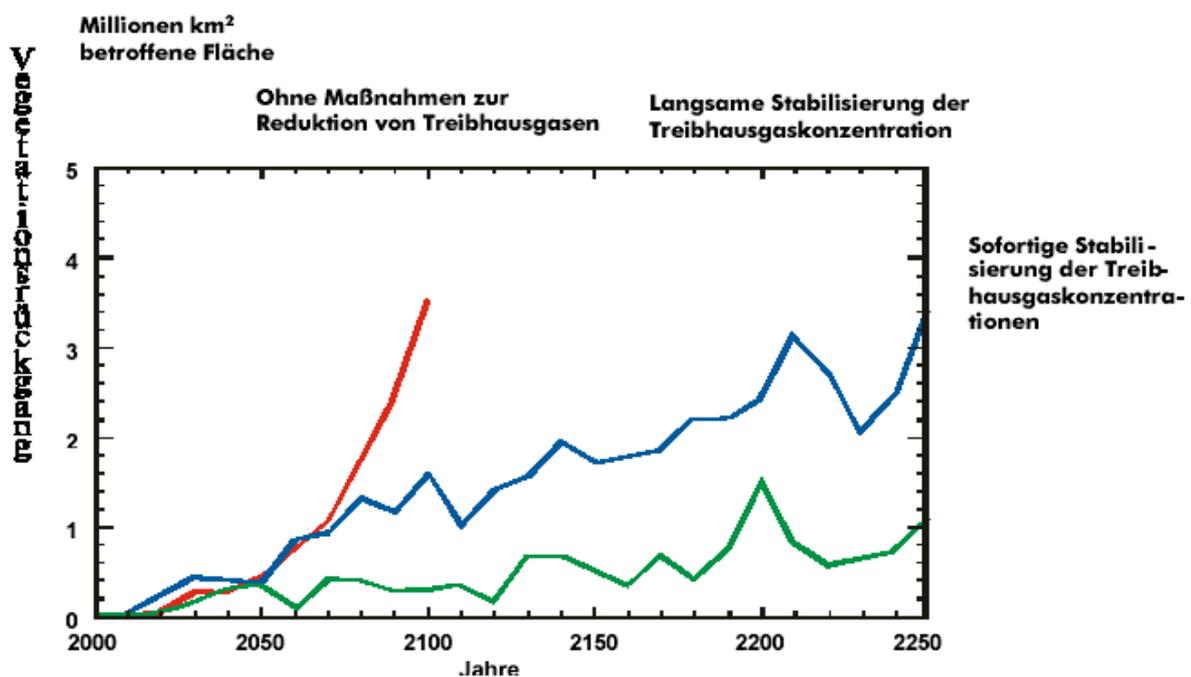


Abbildung 1: Vegetationsrückgang durch Klimaerwärmung

Quelle: Knauf, 2001: 15

¹ Die Albedo bezeichnet in der Astronomie und Meteorologie ein Maß für das Rückstrahlvermögen von diffus reflektierenden Oberflächen (z. B. der Sonnenstrahlung durch die Erdoberfläche) (vgl. Meyers, 2008).

Globale Waldpolitik spielt eine entscheidende Rolle sowohl für den Erhalt der Biodiversität als auch für die Verminderung des Klimawandels. Wälder bedecken mit derzeit vier Milliarden Hektar etwa 30 Prozent der weltweiten Landfläche (vgl. FAO, 2007: ix). Vor allem tropische und subtropische Wälder, auf die 56 Prozent dieser Fläche entfallen, haben eine große Bedeutung für die Biodiversität und das Klimasystem, beispielsweise für den Wasserkreislauf sowie die Speicherung von Kohlenstoff und anderen Treibhausgasen (vgl. Scholz, 2004: 7). Derzeit speichern Waldökosysteme weltweit mehr CO₂ als in der Atmosphäre vorhanden (vgl. Dutschke/Wolf, 2007: 4). „Wälder sind somit das wichtigste Landökosystem im Hinblick auf den Klimawandel“ (Freibauer/Schulze, 2004: 1). Darüber hinaus sieht die CBD die biologische Vielfalt der Wälder als die umfassendste innerhalb der terrestrischen Ökosysteme an (vgl. BMVEL, 2002: 4). Die Waldregionen, die besonders viel CO₂ speichern und somit von besonderer Bedeutung für das Klimasystem sind, überlappen häufig mit sogenannten ‚Hotspots‘ für Biodiversität, vor allem in den Tropen (vgl. Herold et al., 2001: vii).

Wälder werden allerdings wie andere Ökosysteme in hohem Maße durch menschliche Aktivitäten beeinflusst. So haben die meisten Industrienationen eine Phase der Entwaldung hinter sich (vgl. BMU, 2007: 101). Derzeit gehen jährlich etwa 13 Millionen Hektar Waldfläche verloren – vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern –, mit einer Steigerungsrate von 0,2 Prozent pro Jahr (vgl. FAO, 2007: ix). Die Übernutzung von Waldressourcen kann politische, institutionelle und marktbedingte Ursachen haben. Entwaldung ist derzeit für 20 Prozent der menschlichen Treibhausgasemissionen verantwortlich und stellt hinter der Energieproduktion die zweitgrößte Quelle für derartige Emissionen dar. Die großflächige Abholzung tropischer Wälder führt auch zu einer verminderten Evaporation und damit zur Störung der atmosphärischen Zirkulation (vgl. Dutschke/Wolf, 2007: 7-8; Mahrenholz/Georgie, 2004: 15). Zudem beeinflusst die mit der Entwaldung einhergehende Veränderung biologischer Einheiten und biogeochemischer Prozesse die natürlichen klimastabilisierenden Fähigkeiten der Ökosysteme nachhaltig. Beispielsweise verändern Artenreichtum und -zusammensetzung sowie die Einwanderung nicht-heimischer Arten Funktionen wie die Kohlenstoffspeicherung (vgl. BMU, ohne Datum b: 1; FAO, 2007: ix; Herold et al., 2001: ii-iii). Freibauer und Schulze zeigen, dass die Senkenfunktion der Wälder in den nächsten Jahrzehnten abnehmen oder sich sogar zu einer Quelle für Kohlenstoff umkehren könnte (Freibauer/Schulze, 2004: 1). Die Versteppung der Regenwälder wird daher als ein Kipp-Element (*tipping point*) im Klimasystem angesehen: Sobald ein bestimmter Schwellenwert überschritten wird, könnte das System – begünstigt durch Faktoren wie Landnutzungswandel – kippen und ein Prozess angestoßen werden, der nicht mehr gestoppt oder rückgängig gemacht werden kann. Es drohen Rückkopplungseffekte, die eine ‚Savannisierung‘ der Regenwaldregionen wahrscheinlich machen. Dieser Prozess kann nur durch eine deutliche Verringerung der Treibhausgasausstöße und der Entwaldung gebremst werden (vgl. Bals et al., 2008: 38, 83-85).

Das globale Potential von Aufforstung und vermiedener Entwaldung zur Verminderung des Klimawandels schätzt der IPCC für den Zeitraum von 1995 bis 2050 – im Vergleich zum Basisjahr 1990 – für tropische Wälder auf 70 Prozent, für Wälder in gemäßigten Zonen wie

Deutschland auf 25 Prozent und für Wälder der borealen Zone, beispielsweise in Kanada, auf fünf Prozent (vgl. IPCC, 2002: 35). Etwa 50 Prozent des gesamten forstwirtschaftlichen Emissionsminderungspotentials könnten alleine durch die Verringerung von Emissionen aus Entwaldung erreicht werden (vgl. Swiss Academy of Science et al., 2007: 56). Verschiedene Studien – z.B. der sogenannte Stern-Report aus dem Jahr 2006 – belegen, dass die Reduzierung der weltweiten Entwaldung einen kostengünstigen Beitrag zum Klimaschutz darstellt (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 1). Dennoch stehen derzeit nur etwa zehn Prozent der weltweiten Wälder unter Schutz, und vor allem in Entwicklungsländern ist der effektive und andauernde Erhalt der Gebiete nicht gesichert (vgl. GTZ, 2008: 4; Scholz, 2004: 3). Aus diesem Grund ist es entscheidend, bei der Festlegung von Mechanismen für den Waldschutz auch die Rechte der indigenen Bevölkerung und die Ziele der von Wäldern abhängigen Ökonomien in den Entwicklungsländern zu berücksichtigen (vgl. GTZ, 2008: 4; Scholz, 2004: 3). „Angesichts des komplexen entwicklungspolitischen Hintergrundes der Entwaldung sind mit forstlichen Maßnahmen allein, d.h. ohne Änderung der sektorübergreifenden Rahmenbedingungen, allenfalls lokal Erfolge zu erzielen.“ (Zundel/Schwartz, 2001: 118)

3. Ergebnisse globaler walddpolitischer Verhandlungen

„The solutions to most of these global environmental challenges are not impossible dreams – they are within our reach.“ *Mohamed T. El-Ashry, International Task Force on Global Public Goods (2004: 40)*

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro „galt als beispielloses und bis dato bedeutendstes Ereignis globaler Umweltpolitik und stellte aufgrund der erstmals systematisch propagierten Verknüpfung von umwelt- und entwicklungspolitischen Themen einen Einschnitt dar“ (Rechkemmer/Schmidt, 2006: 26). Den im Rahmen der UNCED verabschiedeten Konventionen lag das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung von Entwicklungs- und Industrieländern zugrunde (vgl. Wolf, 2004: 18). Das Thema Wald stellte einen eigenständigen Punkt auf der Agenda dar. „Zum ersten Mal gelang es in Rio, den Wald nicht nur im Kontext von Handelsbeziehungen und Weltwirtschaft zu diskutieren, sondern ihn als zentralen Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*; Hervorhebung hinzugefügt) auf der weltpolitischen Bühne zu verankern“ (Hofmann, 2002: 16). Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer globalen Lösung zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wälder war aus oben genannten Gründen weitgehend an den Klimaschutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt geknüpft (vgl. Rechkemmer/Schmidt, 2006: 26, 113).

Es wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet, da erstmals nicht nur Tropenwälder, sondern alle Wälder in den Mittelpunkt gestellt, holistische Ansätze gegenüber den bislang sektoral begrenzten eingefordert und pluralistische Strukturen sowie partizipative Ansätze entwickelt wurden (vgl. BMZ, 2005b: 23). Die angestrebte völkerrechtlich bindende Konvention zum Schutz der Wälder kam allerdings nicht zustande. Sie scheiterte in erster Linie an einem Nord-Süd-Konflikt, dessen Hauptstreitpunkt die Frage nach der nationalen Souveränität über die eigenen natürlichen Ressourcen war (vgl. Hofmann, 2002: 16). Bereits hier wurde also deutlich, dass Fortschritte in der globalen Waldpolitik entscheidend von der Handlungsbereitschaft der verhandelnden Staaten abhängen. Es konnte dennoch eine Reihe von Vereinbarungen mit direktem oder indirektem Bezug zum Thema Wald getroffen werden, unter anderem die FCCC und die CBD² (vgl. Rechkemmer/Schmidt, 2006: 113). Die Konventionen formulieren allerdings keine unmittelbaren waldpolitischen Verpflichtungen, sondern die Vereinbarungen zur Verminderung des Klimawandels und zum Erhalt der Biodiversität haben mittelbare Konsequenzen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der globalen Wälder.

3.1 Mittelbare waldpolitische Verpflichtungen der FCCC

Das Ziel der FCCC ist die Stabilisierung von Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem ungefährlichen Level³, also das Vermeiden eines für Mensch und Natur bedrohlichen Klimawandels. Eine Voraussetzung dafür stellt die Begrenzung der Treibhausgasemissionen aus der Entwaldung dar. Die Industrieländer einigten sich darauf, Entwicklungsländer durch neue und zusätzliche Finanzressourcen sowie Technologietransfer dabei zu unterstützen, ihren Verpflichtungen im Forstsektor nachzukommen. 1997 wurde die FCCC durch das Kyoto-Protokoll ergänzt, das erstmals verbindliche Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen durch die Vertragsstaaten festlegt. Schwellen- und Industrieländer erklärten sich dazu bereit, ihre Treibhausgasemissionen in der ersten Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 im Vergleich zum Basisjahr 1990 im Durchschnitt um mindestens fünf Prozent zu reduzieren (vgl. Brown, 1998: 2-6). Der Emissionshandel soll den Vertragsstaaten die Reduktion ihrer Emissionen erleichtern. Die bisherigen Erfolge des Kyoto-Protokolls können allerdings nicht überzeugen (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 380-381). So fiel nach Ansicht von Fischer das vereinbarte Reduktionsziel „enttäuschend niedrig“ aus, und es wurden zahlreiche Schlupflöcher in den Vertragstext eingebaut. Außerdem kritisiert er, dass die Kostenverteilung nicht

² Weitere waldpolitisch relevante Vereinbarungen sind die Forstprinzipien in der Waldgrundsatzklärung, Kapitel 11 der Agenda 21 zur „Bekämpfung der Entwaldung“ und die United Nations Convention to Combat Desertification (CCD).

³ Experten gehen davon aus, dass die Erderwärmung unter zwei Grad Celsius gegenüber 1990 stabilisiert werden muss, um einen gefährlichen Klimawandel vermeiden zu können (vgl. z.B. Bals, 2009: 11).

nach einem gerechten Verteilungsschlüssel erfolgt sei, sondern nach nationaler Interessendurchsetzung (vgl. Fischer, 2008: 24).

Das Kyoto-Protokoll sieht verschiedene flexible, projektbasierte Mechanismen zur Reduktion von Schadstoffemissionen vor. So können im Annex I⁴ aufgelistete Vertragsstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzung (*Joint Implementation – JI*) Projekte zur Reduktion oder Vermeidung von Treibhausgasen in anderen Annex-I-Staaten durchführen. Darüber hinaus haben Investoren aus Industriestaaten die Möglichkeit, im Rahmen des Mechanismus für Umweltverträgliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism – CDM*) über Investitionen in Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern Emissionsgutschriften zu erhalten, die entweder dem Investor als eigene Emissionsminderung angerechnet oder auf dem Markt an andere minderungspflichtige Unternehmen verkauft werden können (vgl. Brown, 1998: 2-6). Bis 2012 wird ein Einsparvolumen der bisher registrierten und geplanten CDM-Vorhaben von 2,3 Milliarden Tonnen CO₂ erwartet (vgl. Deutscher Bundestag, 2008e: 1-2). Die Mechanismen werden allerdings von verschiedenen Seiten scharf kritisiert, weil sie es Industrieländern erlauben, in ihren eigenen Ländern auf drastische Reduktionsmaßnahmen zu verzichten (vgl. Forum Umwelt und Entwicklung, 2008b: 1). Der Deutsche Bundestag macht deshalb deutlich, dass CDM-Projekte ihre Aufgabe als Klimaschutzinstrument nur erfüllen können, „wenn sie nachweisbar zu Treibhausgaseinsparungen führen, die andernfalls nicht erzielt worden wären“ (Deutscher Bundestag, 2008e: 1-2). Sei dies nicht gewährleistet, könnte der Mechanismus sogar zu einer Erhöhung der weltweiten Treibhausgasemissionen führen, weil Inhaber der Zertifikate mehr emittieren könnten, ohne dass dem tatsächliche Treibhausgasreduktionen in den Entwicklungsländern gegenüberstünden (vgl. Deutscher Bundestag, 2008e: 1-2).

Ein weiteres, nicht projektbasiertes Instrument ist der Mechanismus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (*Land Use, Land-Use Change and Forestry – LULUCF*). In dessen Rahmen können bzw. müssen Industrieländer Quellen und Senken im Bereich der Landnutzungsänderung sowie der Forstwirtschaft anrechnen, sofern sie sich aus Aufforstung, Wiederaufforstung und Entwaldung seit 1990 ergeben und als nachprüfbare Bestandsänderung der Kohlenstoffvorräte im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 messbar sind. Industrieländer können sich in diesem Rahmen in der ersten Verpflichtungsperiode auch Maßnahmen des Forstmanagements wie selektive Holznutzung, Schutz vor Schädlingen oder die Einführung von genetisch veränderten Pflanzen mit höherer Kohlenstoffspeicherkapazität anrechnen lassen. Die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen umfasst jedoch nicht den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Naturwäldern (vgl. Lehmann, 2007: 14; Scholz, 2004: 2). Experten kritisieren dies, denn die Vertragsstaaten müssen sich das Umwandeln von Naturwäldern in Waldplantagen – die ebenfalls als Wälder definiert werden –

⁴ Das Protokoll unterscheidet die Vertragsstaaten in Annex-I-Länder (Schwellen- und Industrieländer), Annex-II-Länder (Industrieländer) sowie Entwicklungs- oder „Nicht Annex I“-Länder (vgl. Brown, 1998: 5).

nicht anrechnen lassen, obwohl letztere bis zu 80 Prozent weniger CO₂ binden und weit weniger Biodiversität aufweisen. Die Entwaldung wird deshalb sogar belohnt, wenn die Vertragsstaaten die abgeholzte Fläche wiederaufforsten. Aus diesem Grund ist eine Revision der Anrechnungsregeln des Kyoto-Protokolls überfällig, damit diese alle Quellen von Waldemissionen berücksichtigen (vgl. Bals, 2009: 12; Forum Umwelt und Entwicklung, 2008b: 1-2).

Auf den Klimaverhandlungen im Dezember 2009 in Kopenhagen soll ein neues globales Klimaschutzabkommen beschlossen werden, das das 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll weiterführen bzw. ersetzen soll. Die Diskussion über Instrumente für den internationalen Waldschutz zählt zu den Hauptverhandlungssträngen. Ein wirkungsvoller Mechanismus für das Verringern von Emissionen aus Entwaldung und Walddegradierung (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* – REDD) stellt nach Meinung von Bals eine der wichtigsten Säulen dar, um die Erderwärmung unter zwei Grad Celsius gegenüber 1990 zu stabilisieren. „Allerdings – und das versuchen viele v.a. aus durchsichtigen ökonomischen Interessen zu vertuschen – liegt im REDD-Mechanismus auch das Potenzial, das gesamte angestrebte Klimaabkommen zu einem wirkungslosen Pseudo-Vertrag zu machen.“ (Bals, 2009: 11) So könnte das Aufrechnen von Kohlenstoff aus dem Walderhalt gegen Kohlenstoff aus fossilen Quellen zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre führen, da die Bindung von Kohlenstoff in Wäldern reversibel ist. Der Erhalt der Wälder sollte deshalb nach Meinung des Forums Umwelt und Entwicklung nicht – wie von vielen Vertragsstaaten favorisiert – in einen Marktmechanismus eingebunden werden. Eine Alternative zur Kombination von REDD mit dem Emissionshandel könnten Fondslösungen sein, deren Ausgestaltung aber noch offen ist (vgl. Bals, 2009: 11-13; Forum Umwelt und Entwicklung, 2008b: 1-2).

Die Entwicklungsländer mit einem hohen Anteil tropischer Urwälder stießen im Rahmen des so genannten Mandats von Bali einen Verhandlungsprozess an, der auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz 2009 in Kopenhagen zu einem Finanzierungsmechanismus für die Waldländer führen soll, die ihre Entwaldungsrate senken (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 2). REDD-Pilotprojekte werden bereits vor 2012 in Entwicklungsländern durchgeführt (vgl. BMELV, 2007). Diese sollten genau beobachtet und analysiert werden, um zu verhindern, dass Klimaschutzprojekte auf Kosten der Ökosysteme durchgeführt werden. In Posen gelang es noch nicht, Regeln für den Schutz der Biodiversität im waldbezogenen Text zu verankern und den Erhalt der Naturwälder sowie die Rechte der indigenen Völker festzuschreiben. Über die zukünftige Ausgestaltung von REDD und LULUCF wird in Kopenhagen entschieden (vgl. Bals et al., 2008: 27; Bals, 2009: 11-13; Forum Umwelt und Entwicklung, 2008b: 1-2). Die Entwicklungsländer werden die strengen Regeln für die Waldbewirtschaftung allerdings nur akzeptieren, wenn diese auch für die Industrieländer gelten.

3.2 Mittelbare walddpolitische Verpflichtungen der CBD

Die Verhandlungen zur CBD waren laut Brühl von einer „Polarisierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern“ geprägt. Die ressourcenreichen, aber technologiearmen Entwicklungsländer stimmten der Konvention nur unter der Bedingung zu, dass die Industrieländer – die sich Zugang zu Ressourcen sichern wollten – ihnen weitere Finanzmittel sowie Technologien zur Verfügung stellten. Die Entwicklungsländer, so Brühl, räumen der CBD die Rolle einer Schlüsselkonvention im Nord-Süd-Kontext ein (vgl. Brühl, 2002: 13-14, 30). Die CBD ist das erste internationale Abkommen, das den Schutz aller Elemente der belebten Umwelt umfasst und die verantwortungsvolle Nutzung an soziale und wirtschaftliche Komponenten koppelt. Den Industriestaaten kommt eine besondere Verantwortung bei der Umsetzung und Finanzierung der Konvention zu (vgl. WWF, 2008). Die CBD hat drei Ziele: den Erhalt der biologischen Vielfalt (*conservation*), die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile (*sustainable use*) sowie die ausgewogene und gerechte Beteiligung an den Vorteilen aus der Nutzung genetischer Ressourcen für diejenigen, die diese bereitstellen (*benefit-sharing*). Dazu wurde der Ökosystemansatz entwickelt. Diesen definierte die 7. Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties – COP*) im Jahr 2004 als „eine Strategie für die integrierte Bewirtschaftung von Land, Wasser und lebenden Ressourcen, die deren Schutz und die nachhaltige Nutzung in sozial gerechter Form fördert“ (Decision VII/11, § 7, in: Scholz, 2004: 2). Nachhaltige Waldbewirtschaftung wurde als ein Instrument bestimmt, um den Ökosystemansatz auf Wälder anzuwenden (vgl. Scholz, 2004: 2). Nach Ansicht des BMZ entspricht der Ansatz damit dem Anliegen multifunktionaler Waldbewirtschaftung (vgl. BMZ, 2002: 29-30).

Die Globale Umweltfazilität (*Global Environment Facility – GEF*) ist seit der zweiten COP der reguläre Finanzierungsmechanismus der CBD. Zusätzlich sollen die Entwicklungsländer durch bilaterale, regionale und multilaterale Gelder unterstützt werden. Im Jahr 1998 einigten sich die Vertragsstaaten auf ein CBD-Arbeitsprogramm zu Wäldern. Dieses umfasst unter anderem sektorale Ökosystemansätze, die Analyse der Wirkung menschlicher Aktivitäten auf die Waldbiodiversität und geeignete Gegenmaßnahmen sowie die Entwicklung von Kriterien und Indikatoren bezüglich des Biodiversitätsverlusts (vgl. Thies, 2001: 28). Auf der COP 6 im Jahr 2002 wurde das Ziel formuliert, den gegenwärtigen Verlust der biologischen Vielfalt auf globaler, regionaler und nationaler Ebene bis 2010 deutlich zu verringern (vgl. WWF, 2008). Zu diesem Zweck beschloss die Vertragsstaaten auf der 7. COP ein Arbeitsprogramm zur Errichtung eines weltweiten Schutzgebietsnetzwerks bis 2010 (vgl. Brühl, 2002: 21; Deutscher Bundestag, 2007: 11). Der Schutz der Wälder stellte auch einen Schwerpunkt auf der Tagesordnung der COP 9 im Mai 2008 in Bonn dar. So sollten die Fortschritte des 2002 verabschiedeten Arbeitsprogramms überprüft und Beschlüsse gefasst werden, die einen besseren Schutz sowie die nachhaltige Nutzung der Wälder garantieren. Laut BMU erfolgte ein

Durchbruch beim Schutz der Wälder. So sollen über die LifeWeb Initiative⁵ Gelder „in bisher nicht bekanntem Ausmaß“ für die Finanzierung bestehender und neuer Waldschutzgebiete bereitgestellt werden (vgl. BMU, 2008d: 2-3). Allerdings reichen die versprochenen Mittel nach Ansicht von Umweltverbänden nicht aus, da die jährlich für die Schutzgebiete benötigten 30 Milliarden Euro bei Weitem nicht erreicht werden (vgl. Forum Umwelt und Entwicklung, 2008a). Zusätzliche bilaterale und multilaterale Gelder werden benötigt.

In den kommenden Jahren sollen außerdem die für die Biodiversität prioritären Gebiete identifiziert werden. Zudem setzte sich die 9. Vertragsstaatenkonferenz laut BMU sehr viel klarer als bisher für weitere Maßnahmen gegen den illegalen Holzeinschlag und den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz ein. Im Rahmen der Umsetzung des Waldarbeitsprogramms in den kommenden Jahren sollen beispielsweise dezentrale Workshops in den verschiedenen Waldregionen der Erde durchgeführt werden (vgl. BMU, 2008d: 2-3). Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) sowie andere Umweltschutzverbände kritisieren allerdings, dass unter anderem keine konkreten Beschlüsse zum Stopp der illegalen Abholzung der Regenwälder und zur Entwaldung gefasst wurden. Auch die Verknüpfung des Erhalts der Biodiversität mit dem Klimaschutz gelang nach Ansicht der Verbände nicht. Die Ergebnisse der Konferenz reichen deshalb ihrer Meinung nach nicht aus, um den weltweiten Artenverlust bis 2010 aufzuhalten (vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung, 2008; Forum Umwelt und Entwicklung, 2008a). Der Stand der Zielerreichung soll 2010 auf der COP 10 in Japan überprüft werden. Der Erfolg der zukünftigen Verhandlungen wird davon abhängen, ob es den Vertragsstaaten gelingt, den Erhalt der biologischen Vielfalt wieder oben auf der Agenda der Nationalstaaten und der internationalen Gremien zu platzieren. Vor allem angesichts der drastischen Entwicklungen, die die internationale Klimapolitik in den vergangenen Jahren durchgemacht hat, ist die Biodiversitätspolitik in vielen Ländern in den Hintergrund gerückt. Dies wird auch durch den Mangel an konkreten Beschlüssen – vor allem im Vergleich zu den Klimaverhandlungen – zum Ausdruck gebracht. Die Nutzung von Synergien zwischen den Konventionen zum Schutz der globalen Wälder wird dadurch erschwert.

3.3 Synergien und Konflikte

Da Biodiversitäts-Hotspots und Regionen mit großem Potential zur Speicherung von Treibhausgasen häufig überlappen, bestehen große Synergien zwischen Maßnahmen im Rahmen der FCCC und der CBD (vgl. Brown, 1998: 7). Beispielsweise dient der Aufbau eines Schutzgebietsnetzwerks im Rahmen der CBD auch dem Klimaschutz, da bereits heute große

⁵ Im Rahmen der LifeWeb Initiative können Länder andere Staaten finanziell dabei unterstützen, Schutzgebiete auszuweisen oder besser zu managen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 5).

Teile des weltweit in natürlichen Lebensräumen vorkommenden Kohlenstoffs in Schutzgebieten erhalten werden (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 1). Wälder mit hoher Diversität sind außerdem widerstandsfähiger gegenüber dem Klimawandel. Die FCCC und die CBD teilen demnach Ziele ebenso wie Ansätze zur Vermeidung globaler Gefahren. Es bestehen allerdings Konflikte auf verschiedenen Ebenen: 1) auf der Zielebene, 2) auf der Interessensebene, 3) auf der Ebene der grundsätzlichen Prinzipien bzw. der Zielerreichungsmechanismen sowie 4) auf der Maßnahmenebene. Bisher werden deshalb nach Ansicht des Sekretariats für die CBD die Synergien zwischen den Konventionen nicht ausreichend genutzt, und die Koordination der Konventionen ist unzureichend (vgl. SCBD, 2003: 9-10):

- 1) Beide Konventionen betreiben indirekt Waldpolitik, allerdings mit unterschiedlichen Zielen. Die CBD will die Waldbiodiversität erhalten sowie nachhaltig nutzen und ein angemessenes *benefit sharing* garantieren. Das Ziel der FCCC besteht hingegen in der Erhaltung bzw. Verbesserung der Kohlenstoffspeicherung der Wälder. Diese Ziele können in vielen Fällen gegensätzlich und nicht gemeinsam erreichbar sein.
- 2) Die Vertragsstaaten verfolgen im Rahmen der FCCC mittlerweile vor allem finanzielle Interessen, während bei der CBD die Sicherung natürlicher Ressourcen im Mittelpunkt steht. Zwar sind diese auch von hoher ökonomischer Bedeutung. Allerdings leiden globale öffentliche Güter unter mangelnder Bereitstellung, so lange diese für die einzelnen Staaten nicht mit direkten ökonomischen Vorteilen verbunden ist. Dieses Problem stellt sich sowohl beim Erhalt der biologischen Vielfalt als auch bei der Verminderung des Klimawandels, allerdings ist die Entwicklung entsprechender Problemlösungsmechanismen im Rahmen der FCCC-Verhandlungen bereits weiter fortgeschritten.
- 3) Im Gegensatz zur Biodiversität ist der Klimaschutz bereits in einen Marktmechanismus eingebunden. Er hat das Potenzial, den globalen Wäldern über den Kohlenstoff einen Preis zuzuordnen. Der Erhalt der Biodiversität wird derzeit nicht im Rahmen ähnlicher Mechanismen geregelt, sondern er soll vor allem durch multilaterale und bilaterale Projekte sichergestellt werden und hängt damit von der Handlungsbereitschaft der Staaten ab.
- 4) Maßnahmen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Wäldern können sowohl dem Biodiversitäts- als auch dem Klimaschutz dienen. Dies hängt allerdings von der Ausgestaltung ab. So ist das Einbeziehen von Aufforstungsprojekten in die Finanzierungsmechanismen der FCCC problematisch, da umwelt- und sozialschädliche Projekte nicht ausgeschlossen werden. Im Zweifelsfall werden artenreiche Wälder geopfert oder standortfremde bzw. genetisch veränderte Pflanzen eingeführt.

Um die Koordination zwischen den Rio-Konventionen zu verbessern, wurde 2001 die *Joint Liaison Group* (JLG) ins Leben gerufen, in der die Sekretariate der drei Konventionen und weitere relevante Institutionen zusammenarbeiten (vgl. BMZ, 2006: 41). Es finden regelmäßige Treffen statt – auch informelle Treffen im Rahmen der Verhandlungen zur CBD und zur FCCC –, die dem Erfahrungsaustausch und der verbesserten Koordination der Sekretariate dienen sollen. So befasste sich die JLG auf ihrem fünften Treffen mit Möglichkeiten der effizienteren Finanzierung von Projekten zum Schutz des Klimas und der Biodiversität durch die GEF. Darüber hinaus erarbeiteten die Sekretariate im Anschluss an das siebte Treffen eine Informationsschrift zu den Wechselwirkungen von Wäldern, Klimawandel, Wüstenbildung und Biodiversität, die den Vertragsstaaten der CBD und der FCCC bei ihren Verhandlungen zur Verfügung steht. Zur weiteren Verbesserung der Synergienutzung wurde der Bericht „*Inter-Linkages Between Biological Diversity and Climate Change: Advice on the Integration of Biodiversity Considerations into the Implementation of the Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol*“ veröffentlicht (vgl. JLG, 2007: 2, 4; SBSTA, 2004: 7-8).

Auf der COP 7 der CBD wurde darüber hinaus eine Expertengruppe eingesetzt, die Empfehlungen für eine verbesserte Integration von Biodiversitätsaspekten in den Prozess zur Entwicklung eines Mechanismus für REDD abgeben soll (vgl. BMU, 2008d: 3). Das Sekretariat für die CBD veröffentlicht außerdem seit Oktober 2008 regelmäßig einen E-Newsletter, der sich mit Synergien und Konflikten zwischen dem Schutz der Biodiversität und REDD befasst. Darin werden auch bereits durchgeführte Pilotprojekte sowie Finanzierungsmöglichkeiten behandelt. Darüber hinaus verpflichteten sich die Vertragsstaaten der CBD zur Analyse von Waldökosystemen in ihren jeweiligen Schutzgebietssystemen, die von besonderer Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität sind und gleichzeitig große Mengen Kohlenstoff speichern. Die Analysen stellen eine Basis für die Auswahl von Standorten für REDD-Pilotprojekte dar. Derzeit werden außerdem Standards für Projekte, die der Verminderung des Klimawandels, dem Erhalt der Biodiversität sowie der Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung dienen sollen (*Climate, Community and Biodiversity Project Design Standards – CCB*), erarbeitet (vgl. SCBD, 2008a; SCBD, 2008b).

Eine engere Zusammenarbeit der Sekretariate der CBD und der FCCC erscheint jedoch dringend notwendig, um Anforderungen an die Artenvielfalt für alle klimabezogenen Anreizprogramme festzulegen. Die derzeit bestehenden Konflikte und Diskrepanzen können auf der einen Seite in den beteiligten Ländern zu mangelnder Politikkohärenz sowie zu Schwierigkeiten bei der Prioritätensetzung führen – genau wie Fortschritte bei der Nutzung von Synergien auf globaler Ebene die Basis für diesbezügliche Entwicklungen auf Ebene der Vertragsstaaten darstellen. Auf der anderen Seite sind es aber gerade die politischen Interessen der Vertragsstaaten, die die Konflikte bei multilateralen Verhandlungen verursachen. Dies gilt auch für walddpolitische Verhandlungen, die im Anschluss an Rio stattfanden. Die Biodiversitäts- und vor allem die Klimapolitik stellen in den kommenden Jahren entscheidende Weichen für die internationale Waldpolitik, von denen der Schutz der globalen Wälder und somit die Lebensgrundlagen für Millionen von Menschen abhängen werden.

3.4 Waldpolitische Verhandlungen im Anschluss an die Rio-Konferenz

a) Entwicklungen mit direktem waldpolitischem Bezug

Durch verschiedene Institutionen sollte im Anschluss an die Rio-Konferenz ein Wald-Regime geschaffen werden. Zunächst führte die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (*Commission on Sustainable Development – CSD*) die Waldpolitik fort. Mit dem *Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) setzte sie im Jahr 1995 eine waldpolitische Institution ein, die die Wirksamkeit der in Rio vereinbarten Waldschutzabkommen überprüfen, ergänzende Maßnahmen erarbeiten und weitergehende Abkommen in die Wege leiten sollte (vgl. Schmidt, 1997). Das IPF war bis 1997 tätig, gefolgt vom *Intergovernmental Forum on Forests* (IFF), das zwischen 1997 und 2000 aktiv war (vgl. Rechkemmer/Schmidt, 2006: 111). Die IPF/IFF-Handlungsvorschläge zum Schutz der Wälder, auf die sich die Staatengemeinschaft einigte, sind insgesamt breiter angelegt und detaillierter ausgeführt als das Waldarbeitsprogramm der CBD. Sie stellen aber lediglich unverbindliche Vorschläge dar (vgl. Scholz, 2004: 2). Im Jahr 2000 wurde das *International Arrangement on Forests* (IAF) gegründet, das das im selben Jahr entstandene *United Nations Forum on Forests* (UNFF) sowie die *Collaborative Partnership on Forests* (CPF) umfasst. Das UNFF koordiniert internationale Verhandlungen sowie regionale Prozesse im Waldsektor (vgl. BMZ, 2005b: 5-6). Das zentrale Rahmenkonzept des IAF sind die Nationalen Waldprogramme (*National Forest Programmes – NFP*), die in einem sektorübergreifenden und partizipativen Prozess in allen Mitgliedsstaaten erarbeitet und umgesetzt werden sollen. Die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse sollen in Waldpartnerschaftsabkommen (*Forest Partnership Agreements*) vereinbart werden (vgl. BMZ, 2002: 11). Im Anschluss an die Rio-Konferenz wurden also verschiedene Institutionen geschaffen, und das waldpolitische Regime wurde weiterentwickelt.

Es ist allerdings nicht ersichtlich, welche inhaltlichen Fortschritte mit den institutionellen Entwicklungen einhergingen. Insbesondere aufgrund der divergierenden Interessen der vielen betroffenen Sektoren und Akteure konnte bisher kein rechtlich verbindliches Waldabkommen beschlossen werden (vgl. Patosaari, 2005). Bereits 1998 kommentierte Schmidt: „So bleibt das diplomatische Gezerre um den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder weiterhin ein Musterbeispiel für das Schneckentempo der globalen Umweltpolitik.“ (Schmidt, 1997) Im Jahr 2007 verabschiedete das UNFF immerhin ein nicht rechtsverbindliches Instrument für alle Waldtypen (*Non-Legally Binding Instrument on All Types of Forests – NLBI*) sowie ein Arbeitsprogramm, das bis 2015 läuft. Das NLBI legt erstmals eine weltweit gültige Definition nachhaltiger Waldbewirtschaftung fest. Es wurden vier globale Zielsetzungen aufgestellt: 1) Der Verlust und die Degradierung von Wäldern sollen gestoppt, 2) die forstbasierten Gewinne gesteigert, 3) der Anteil geschützter und nachhaltig bewirtschafteter Waldfläche soll erhöht und 4) die Finanzierung gesichert werden (vgl. GTZ, 2008: 8). So wurden in den vergangenen Jahren weltweit 14 internationale Finanzierungsinitiativen

zum Erhalt der Wälder – insbesondere durch die GEF sowie die Weltbank-Initiativen *Climate Investment Funds* (CIFs) und *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) – geschaffen bzw. angekündigt (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 1). Die Effektivität und Kohärenz dieser Instrumente müssen in den kommenden Jahren überprüft werden. Bisher sind konkrete Ergebnisse beim Schutz und der nachhaltigen Nutzung der globalen Wälder ausgeblieben, auch wenn das NLBI ein erster Schritt in Richtung eines dringend notwendigen verbindlichen Abkommens ist.

b) Entwicklungen mit indirektem walddpolitischen Bezug

Weitere internationale Vereinbarungen haben Einfluss auf die globale Waldpolitik – speziell auf den Erhalt der Waldbiodiversität und die Verminderung des Klimawandels. So wurden im Jahr 2000 die *Millennium Development Goals* (MDGs) im Rahmen der UN-Millenniumserklärung beschlossen. Vor allem MDG 7, die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit, ist für den Schutz der Wälder relevant. Die globale Waldfläche wurde als einer der Indikatoren zu diesem Ziel benannt. Der Erhalt der Biodiversität – speziell der Waldbiodiversität – stellt laut BMU auch eine wichtige Voraussetzung für das Erreichen des Oberziels der Millenniumserklärung – die globale Zukunftssicherung – und der übrigen MDGs dar, insbesondere für die Halbierung des Anteils der extrem Armen und die Bekämpfung des Hungers bis zum Jahr 2015 (MDG 1) (vgl. BMU, 2007: 93, 102). „Wälder sind von großer wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer, kultureller und spiritueller Bedeutung für die lokale Bevölkerung und die Entwicklung der einzelnen Länder. Sie tragen zur Deckung der Grundbedürfnisse, insbesondere der lokalen Bevölkerung und von indigenen Völkern, bei und sind die Basis für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.“ (BMZ, 2002: 5)

2002 fand in Johannesburg die ‚Rio plus 10 Konferenz‘, Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (*World Summit on Sustainable Development – WSSD*) genannt, statt. Bereits zuvor hatte sich abgezeichnet, „dass eine Bilanz der Rio-Dekade am Maßstab von Effektivität und Umsetzungserfolg der genannten Abkommen und Aktivitäten gemessen allenfalls sehr dürftig ausfallen würde“ (Rechkemmer/Schmidt, 2006: 27). Der Gipfel brachte die International Task Force on Global Public Goods hervor, die Politikern und anderen Stakeholdern Empfehlungen zur besseren Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern geben soll (vgl. Inwent, 2004: 3). Eine Neuausrichtung der Umweltpolitik war notwendig geworden, um die Glaubwürdigkeit der Umweltpolitik der Industrienationen wieder herzustellen. Die Staats- und Regierungschefs bestätigten auf dem Weltgipfel das Ziel einer signifikanten Reduktion der Verlustrate an biologischer Vielfalt bis 2010 (vgl. Deutscher Bundestag, 2007: 10). Darüber hinaus enthält Art. 44 des Johannesburg Plan of Implementation eine Reihe von biodiversitätsrelevanten Beschlüssen, etwa die Schaffung nationaler und regionaler Schutzgebietsnetzwerke sowie die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller und technischer Ressourcen für die Entwicklungsländer (vgl. BMU, 2007: 101). Auch der Schutz der Wälder stellte ein wichti-

ges Thema auf dem WSSD dar: „(T)he global forest agenda has well been taken care of through the WSSD documents, especially the Plan of Implementation – substance and knowledge is not the problem.“ (Rechkemmer, 2005: 13) Das Hauptproblem der internationalen waldpolitischen Vereinbarungen besteht aber nach wie vor in der Unverbindlichkeit der Abkommen. Die Umsetzung ist deshalb von der Bereitschaft der Vertragsstaaten, in den Schutz und die nachhaltige Nutzung der globalen Wälder zu investieren, abhängig.

3.5 Zwischenfazit: Komplexität des globalen Waldregimes

Obwohl Wälder sowohl für den Erhalt der biologischen Vielfalt als auch für die Verminderung des Klimawandels – zentrale Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – von enormer Bedeutung sind, ist es bisher nicht gelungen, eine übergeordnete Zentralinstanz zur Erlassung verbindlicher waldpolitischer Regeln zu etablieren. Folgerichtig konnte die globale Walddegradierung bisher nicht eingedämmt werden. Die Vielzahl internationaler waldpolitischer Mechanismen drückt die Uneinigkeit der Vertragsstaaten darüber aus, welches Forum geeignet sei, um Waldfragen zu behandeln (vgl. Thies, 2001: 28). Der Erfolg der globalen Waldpolitik ist weitgehend von einer entsprechenden Selbstkoordination der beteiligten Akteure und von der mehr oder weniger freiwilligen Umsetzung der Konventionen durch die Nationalstaaten abhängig. „(W)e cannot and should not expect the organs of multilateral cooperation, the UN institutions, to provide results that are not brought about by the member states working in concert. Inefficiency and chronic under-financing of the existing instruments simply adds to the difficulties.“ (Rechkemmer, 2005: 13) Diese stehen aber vor der enormen Schwierigkeit, die Konventionen, für deren Konflikte sie mitverantwortlich sind, effektiv und zielführend umzusetzen. Dabei ist ihre Handlungsbereitschaft dadurch begrenzt, dass mit dem Walderhalt verbundene Ziele wie der Schutz der Biodiversität und des Klimas globale öffentliche Güter darstellen: Alle wollen sie, aber niemand fühlt sich für ihre Bereitstellung verantwortlich.

Folgerichtig ist die Effektivität der Umsetzung der Konventionen bisher als unzureichend anzusehen. Eine Reformierung der globalen Waldpolitik mit dem Ziel verbindlicher Regeln ist deshalb dringend erforderlich. „Es besteht dringender Bedarf, gemeinsam eine Reform der strategischen Ziele und der institutionellen sowie der finanziellen Arrangements anzugehen, um die übergeordneten Ziele eines globalen nachhaltigen Waldmanagements zu erreichen“ (Rechkemmer/Schmidt, 2006: 111). Derzeit werden verschiedene Optionen diskutiert. Dabei kann die Staatengemeinschaft von Erfahrungen in anderen Umweltpolitikbereichen profitieren, aus den dort gemachten Fehlern lernen und „*best practice*“-Beispiele übernehmen. Essentiell sei es, so Rechkemmer und Schmidt, „ausdrücklich das entscheidende Thema eines erweiterten und nachhaltigen Waldmanagements in die gesellschaftliche Agenda von Entwicklungsländern und Geberländern aufzunehmen“ (Rechkemmer/Schmidt, 2006: 112). Die Ergebnisse derzeitiger Verhandlungen im Rahmen der FCCC und der CBD, in deren Zuge dem

Schutz und der nachhaltigen Nutzung der globalen Wälder ein Wert zugeordnet werden soll, spielen dabei eine Schlüsselrolle. Aus diesem Grund ist es dringend notwendig, diese besser zu koordinieren, um sinnvolle Regeln zu vereinbaren. Der Bundesrepublik Deutschland kommt dabei als Industrienation und Mitglied der EU eine besondere Verantwortung zu. Im Folgenden wird der deutsche Beitrag zu globalen waldpolitischen Prozessen analysiert.

4. Deutscher Beitrag zur globalen Waldpolitik

„The national level is critical in the supply of global public goods. International decision-making has national roots and international agreements are implemented nationally.“ *International Task Force on Global Public Goods (2006: 103)*

Deutschland wird häufig als Vorreiter der globalen Umweltpolitik bezeichnet. So argumentieren Beobachter, dass das Kyoto-Protokoll nicht ohne das deutsche Engagement zustande gekommen wäre. Auch in der globalen Waldpolitik nimmt Deutschland als aktives Mitglied in internationalen Gremien und als wichtiger Geber von Entwicklungshilfe eine zentrale Rolle ein. Allerdings kritisieren Experten die Struktur der deutschen globalen Waldpolitik, da die Zuständigkeiten – genau wie in der Umweltpolitik – auf verschiedene Ministerien verteilt sind, wodurch häufig Interessenskonflikte entstehen. Aus diesem Grund fällt es zunehmend schwer, Handlungsräume für die globale Waldpolitik zu erkämpfen. Ziel des vorliegenden Diskussionspapiers ist es, den tatsächlichen Beitrag Deutschlands zur globalen Waldpolitik – genauer zur Umsetzung der FCCC und der CBD – zu bestimmen. Dazu werden erstens die Strukturen der deutschen globalen Umwelt- und speziell der Waldpolitik analysiert. Zweitens werden Hintergründe des deutschen Engagements in der globalen Umweltpolitik untersucht, die die mögliche Vorreiterrolle Deutschlands erklären könnten. Da die Struktur und die Motive der deutschen globalen Waldpolitik kaum erforscht sind, basiert diese Analyse auf Studien, die sich nicht spezifisch mit der Waldpolitik, sondern mit deutscher globaler Umweltpolitik auseinandersetzen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen können zum größten Teil übertragen werden, da die Waldpolitik Teil der Umweltpolitik ist. Darüber hinaus werden Forschungen zur Klima- und Biodiversitätspolitik Deutschlands herangezogen. Drittens werden Zielsetzungen und Begründungen von Maßnahmen analysiert. Viertens wird dargestellt, ob und in welcher Weise die deutsche globale Waldpolitik die Zielsetzungen Verminderung des Klimawandels sowie Erhalt der Biodiversität verknüpft und gewichtet. Fünftens wird die Finanzierung von Maßnahmen untersucht. Dies umfasst die tatsächlichen Transferzahlungen für waldpolitische Programme und Projekte auf multilateraler und bilateraler Ebene.

4.1 Struktur der deutschen globalen Waldpolitik

Eine wesentliche Grundlage für das multilaterale waldpolitische Engagement Deutschlands ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, deren Entscheidungen deutsche Akteure in verschiedenen Gremien beeinflussen. Der Bund vertritt die waldpolitischen Interessen auf globaler Ebene über die jeweils federführenden Ministerien. In internationalen Verhandlungen ist das BMELV zuständig, in Klima- und Biodiversitätsverhandlungen das BMU. Im BMU wurde kürzlich das Referat N II 4 für Waldschutz und nachhaltige Waldbewirtschaftung, Biologische Vielfalt und Klimawandel geschaffen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Bundesregierung die Interdependenzen zwischen den Themenfeldern erkannt hat und Wege sucht, diese angemessen zu berücksichtigen. Es existiert allerdings in Deutschland – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern wie Großbritannien – keine übergeordnete Institution, die sich ausschließlich mit nationaler und globaler Waldpolitik beschäftigt.

Die Ausgaben für die deutsche globale Umweltzusammenarbeit, also auch für die Waldzusammenarbeit, laufen meist über den Haushalt des BMZ. Die Möglichkeiten anderer Ministerien, sich direkt im Ausland zu engagieren, sind durch das vorhandene Finanzvolumen oder das Handlungsfeld selbst begrenzt, auch wenn beispielsweise das BMU breite Außenbeziehungen pflegt (vgl. Messner/Scholz, 2005: 15). Das BMZ und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) spielen auch eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung von Beiträgen, Hintergrundpapieren und Initiativen zur globalen Waldpolitik. So werden Erfahrungen der EZ auch anderen Ressorts zur Verfügung gestellt. Umgekehrt stellen die Ergebnisse der globalen Waldprozesse einen unmittelbaren Handlungsrahmen für die EZ dar, weshalb sich zunehmend auch deren Vorfeldorganisationen an der Vorbereitung internationaler Prozesse beteiligen. Darüber hinaus übernimmt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine wichtige Funktion bei der Verhandlung von Finanzfragen. „Vor diesem Hintergrund wird nochmals auf den ausgesprochenen Querschnittscharakter der Waldproblematik auf internationaler Ebene hingewiesen, der im nationalen Kontext zu einer sehr heterogenen Verteilung der Zuständigkeiten sowohl zwischen als auch innerhalb der beteiligten Ministerien führt (...).“ (Hofmann, 2002: 149) Die Komplexität des Umgangs mit Waldfragen auf globaler Ebene führt also in Deutschland dazu, dass die Zuständigkeiten für die globale Waldpolitik auf zahlreiche Institutionen verteilt sind⁶.

Zwecks Politikkohärenz werden die Maßnahmen der Bundesressorts abgestimmt, und es finden Absprachen zur gemeinsamen Außendarstellung und Koordination der Mittelvergabe statt. Die Trennung der Zuständigkeiten gestaltet sich aber oft schwierig, und Interessenskonflikte zwischen den Ressorts, aber auch innerhalb der einzelnen Regierungsinstitutionen,

⁶ Hinzukommt, dass sich Deutschland als EU-Mitglied mit anderen europäischen Ländern und EU-Institutionen abstimmen muss. Darüber hinaus nehmen verschiedene weitere Akteure Einfluss auf die deutsche globale Waldpolitik, beispielsweise Nichterregierungsorganisationen und Unternehmen.

sind nicht selten. So ist das derzeitige Verhältnis zwischen den betroffenen Ministerien, abgesehen von der Standardisierung gemeinsamer Leitbilder, von Konkurrenz um Ressourcen, Zuständigkeiten, politische Aufmerksamkeit und Macht bestimmt (vgl. Messner/Scholz, 2005: 27). Aus diesem Grund muss sich die Umweltpolitik auch innerhalb der Regierung immer wieder Handlungsräume in einem Gemenge von Herausforderungen, Strategien, Interessen und situativen Handlungsbedingungen erkämpfen. Auch die Umwelt-EZ muss sich gegen andere Ziele der Entwicklungspolitik behaupten, da die deutsche EZ drei Megaprojekte bündeln will: die Erfüllung der MDGs zur Armutsbekämpfung, die Sicherheitsagenda und die Umsetzung der Rio-Konventionen zur Verminderung globaler Umweltveränderungen. Die Umweltpolitik steht dabei häufig vor einem Vermittlungsproblem, da beispielsweise der Verlust der globalen Biodiversität scheinbar keinen direkten Handlungsdruck erzeugt. Darüber hinaus ist in den vergangenen Jahren das Problem des alten Gegensatzes zwischen Ökonomie und Ökologie wieder stärker zum Vorschein getreten – vor allem angesichts der derzeitigen Weltwirtschaftskrise (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 383; Messner/Scholz, 2005: 23). „Unter diesen Bedingungen wird es schwieriger, international eine Vorreiterrolle (in der Umweltpolitik) einzunehmen, die auch national mit steigenden Kosten verbunden ist.“ (Holtrup Mostert, 2007: 383) So sind sich die Ministerien, beispielsweise das BMZ und das BMF, in vielen Fällen uneinig über die Mittelvergabe (vgl. Reuke, 2006: 125).

Auch bei der Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Konventionen, für die das BMZ und das BMU die gemeinsame Federführung haben, gestaltet sich die Koordination schwierig. Das BMU behandelt vor allem inhaltliche Fragen der Konventionen, während das BMZ für die Koordinierung der finanziellen Angelegenheiten zuständig ist. Aus diesem Grund ist das BMU bei der Umsetzung der Konventionen vollständig von den Ressourcen des BMZ abhängig, das wiederum bestrebt ist, die entwicklungspolitische Perspektive in die Positionen des BMU einzubringen (vgl. Messner/Scholz, 2005: 14-15). Im Anschluss an die Rio-Konferenz beschlossen die Ministerien zwar Verfahren zur besseren Arbeitsteilung, die laut Messner und Scholz das koordinierte Vorgehen erleichtert haben. Die Grundlage stellt aber die negative Koordination dar, also die Anerkennung der jeweiligen Kompetenzbereiche. Dies gilt auch für die Kooperation der beiden Ministerien mit dem BMF. „Eine positive Koordination im Sinne gemeinsam entwickelter und umgesetzter Ansätze ist eher die Ausnahme.“ (Messner/Scholz, 2005: 27) Messner und Scholz kritisieren deshalb einen Mangel an gemeinsamen Initiativen der Ministerien zur Umsetzung der Rio-Konventionen. Diese „hätten die Autonomie der einzelnen Ministerien zwar reduziert, aber ihre gemeinsame Problemlösungsfähigkeit mit Blick auf die globale Dimension ihres jeweiligen Politikfelds und die Politikkohärenz deutlich erhöht; so wäre es möglich gewesen, die Synergiepotenziale gemeinsamer Maßnahmen zu erhöhen“ (Messner/Scholz, 2005: 20). Dadurch hätten auch die Haushaltsmittel für die Erfüllung der Verpflichtungen der Konventionen auf mehrere Ministerien verteilt werden können. Dies hätte die Chancen erhöht, dass genügend Mittel für globale umweltpolitische Verpflichtungen bereit gestellt werden (vgl. Messner/Scholz, 2005: 20-21). Aus diesem Grund fordert auch Sprinz, dass Deutschland vom klassischen Ressortansatz abweicht, um den Querschnittsaufgaben der Umweltpolitik gerecht zu werden (vgl. Sprinz, 2005: 7).

Auch Holtrup Mostert argumentiert, dass die deutsche globale Umweltpolitik vor einem Paradigmenwechsel stehe, da weiterhin multilaterale Vereinbarungen befördert und gleichzeitig strategische Partnerschaften ausgebaut werden müssen. Deutschland habe sich lange Zeit schwer getan mit sogenannten *soft-law*-Ansätzen, beispielsweise nicht verbindlichen Aktionsprogrammen und informellen Partnerschaften. So sei die deutsche Umweltaußenpolitik von Beginn an durch den regulativ-normativen Politikansatz geprägt gewesen, beispielsweise bei der Festlegung von Grenzwerten in der Klimapolitik. Holtrup Mostert bezeichnet deshalb das Vertrauen in völkerrechtlich verbindliche Verträge als „ultima ratio“ der deutschen Politik. In den vergangenen Jahren haben sich die institutionellen und situativen Handlungsbedingungen allerdings verändert, weshalb eine entsprechende Neuausrichtung der Problemwahrnehmung und -bearbeitung notwendig sei (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 378-383).

4.2 Hintergründe des deutschen Engagements in der globalen Umweltpolitik

Trotz der dargestellten strukturellen Schwierigkeiten wird Deutschland häufig eine Vorreiterrolle in der globalen Umweltpolitik zugesprochen: So ist die Bundesrepublik mit mehr als 125 unterzeichneten multilateralen Umweltabkommen weltweit führend (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 376). Das Thema Waldschutz steht seit Ende der 1980er Jahre auf der politischen Agenda deutscher Regierungen. Damals mobilisierten deutsche Nichtregierungsorganisationen für einen Tropenholzboykott mit dem Ziel, die Entwaldung zu bekämpfen und den Überlebenskampf indigener Bevölkerungen in Entwicklungsländern zu unterstützen. Der Schutz der globalen Wälder stellt also bereits seit einiger Zeit ein für die deutsche Öffentlichkeit und Politik zentrales umweltpolitisches Thema dar. Der Druck auf die Regierung, die deutschen wirtschaftlichen Interessen mit der Verringerung globaler Gefahren zu verknüpfen, ist angewachsen. Aufgrund von mit der deutschen Einheit und der zunehmenden Globalisierung verbundenen wirtschaftlichen Problemen und Herausforderungen wurden laut Messner und Scholz nach dem Rio-Gipfel internationale Themen allerdings zunehmend als Last für die deutsche Politik und Wirtschaft empfunden (vgl. Messner/Scholz, 2005: 14). Später, vor allem seit dem sogenannten „Klimajahr“ 2007, ist das Interesse der deutschen Öffentlichkeit an der Bekämpfung globaler Gefahren, allen voran des Klimawandels, wieder angewachsen.

In der Literatur werden verschiedene Motive diskutiert, die die Vorreiterrolle der deutschen globalen Umweltpolitik erklären sollen. Deutschland kommt als Industrieland eine besondere Verantwortung in der Umweltpolitik zu. So macht Weidner deutlich, dass in der Klimapolitik unterschiedliche Problemkonstellationen in Nord- und Südländern vorliegen, da die „am härtesteten Betroffenen und Schutzlosesten überwiegend in den ‚Südländern‘ leben, während die ‚Nord-Länder‘ Hauptverursacher des Problems sind und sehr viel größere Handlungskapazitäten, inklusive Finanzmittel, haben“ (Weidner, 2008: 14). Die Forderung

der Entwicklungsländer nach einer stärkeren Unterstützung durch die Industrieländer wurde in der Debatte um die FCCC, aber auch um die CBD, deutlich. Im Rahmen der Klimapolitik in Deutschland und auf der internationalen Ebene spielen also Fragen der globalen Gerechtigkeit eine Rolle. Die Erfolgslogik bei den Verhandlungen um die FCCC führte aber laut Weidner dazu, dass die Länder mit dem größten Interesse an einem Verhandlungserfolg die weitestgehenden Zugeständnisse machten. In der Ländergruppe, die den Erfolg der Verhandlungen herbeiführen wollte, spielte Deutschland eine zentrale Rolle (vgl. Weidner, 2008: 14-19). Weidner kommentiert, dass „die Bundesrepublik in der globalen Klimapolitik in Tat und Rhetorik den Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer viel näher kommt als die meisten anderen Industrieländer (...)“, obwohl sie „weder als Verursacherin noch als Betroffene von Folgen des Klimawandels innerhalb der OECD [*Organisation for Economic Cooperation and Development*]-Welt einem überdurchschnittlichen (faktischen und argumentativen) Handlungsdruck ausgesetzt ist“ (Weidner, 2008: 20, 21). Wie ist dies zu erklären?

Holtrup Mostert nennt als eine mögliche Ursache des überdurchschnittlichen Engagements Deutschlands in der Klimapolitik, aber auch in der Umweltpolitik im Allgemeinen, die ökologische und wirtschaftliche Verwundbarkeit. Diese trifft allerdings nicht spezifisch auf Deutschland zu und kann deshalb das überdurchschnittlich hohe umweltpolitische Engagement alleine nicht erklären. Dennoch erscheint es einleuchtend, dass das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch die Angleichung der umweltpolitischen Rechtsnormen grenzüberschreitend zu gewährleisten, eine wesentliche Triebfeder darstellt (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 378). So argumentiert auch Weidner, dass die ökologische Modernisierung – also die „gezielt auf eine umweltschonende, umweltentlastende oder gar umweltfreundliche Produktions- und Konsumtionsstruktur hinarbeitende Politik *in einem und für ein Land*“ (Weidner, 2008: 11) – das Hauptziel der deutschen Klimapolitik darstelle. Das in hohem Maße normativ-präskriptive Konzept der nachhaltigen Entwicklung, in dessen Mittelpunkt die Diskussion um internationale und intergenerationelle Gerechtigkeit steht, diene im Rahmen der deutschen Klimapolitik hingegen in erster Linie als Leitbild der Legitimierung und Außendarstellung. Demnach herrschen in der politisch-gesellschaftlichen Praxis national-egoistische bzw. ökonomisch rationale Motive vor, auch wenn die Bundesregierung bei internationalen Verhandlungen eher eine global-altruistische Klimapolitik betreibe. Weidner erklärt dies damit, dass in der deutschen Bevölkerung zwar grundsätzlich ein stärkeres Engagement im Umwelt- und Klimaschutz gefordert werde, gleichzeitig aber die Bereitschaft sinke, persönliche finanzielle Belastungen zu akzeptieren. Aus diesem Grund würde laut Weidner bei voller Kostentransparenz die Unterstützung in der Bevölkerung stark sinken, auch wenn die deutsche progressive Klimapolitik in der Vergangenheit aus volkswirtschaftlicher Sicht zur nationalen Wohlfahrtssteigerung beigetragen habe (vgl. Weidner, 2008: 12-14, 22-23). Die Bundesregierung könnte deshalb Gefahr laufen, ihre Vorreiterrolle in der Klimapolitik, die sie in der Öffentlichkeit einnimmt, dazu zu nutzen, in anderen Umweltpolitikbereichen weniger zu unternehmen und die Mittel zu kürzen.

Der Umweltschutz nimmt innerhalb der deutschen Politik aber auch einen hohen symbolischen Stellenwert ein. So zeigen Umfragen, dass das umweltpolitische Problembewusstsein

in Deutschland im Vergleich mit anderen Staaten der Europäischen Union (EU) hoch ist und die Mehrheit der Bevölkerung eine Vorreiterrolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik befürwortet. Auch die generelle Bereitschaft zu persönlichem Handeln ist vergleichsweise groß. Weidner erklärt dies damit, dass in sozialstaatlichen Gesellschaften wie Deutschland positive Einstellungen zur Gleichbehandlung bereits in starkem Maße universalisiert sind. Maßnahmen, die zu eigenen Lasten gehen, werden zwar nicht freudig akzeptiert, oft aber als legitim und vernünftig angesehen. Demnach spielen auch sich verändernde situative Kontextvariablen sowie politisch-kulturelle Normen eine zentrale Rolle für die Einstellungen zur Umweltpolitik. Deutschland zählt laut Weidner zu den risikoaversen Ländern, weshalb vorbeugende Maßnahmen auf breite Zustimmung stoßen. So entwickelte sich durch ökologische und ökonomische Erfolge in der Vergangenheit in Deutschland das Bewusstsein, dass sich Vorreitermaßnahmen langfristig auszahlen. Weidner bezeichnet dies als „spezifisch deutschen Umweltpolitikpfad“ (Weidner, 2008: 37). Die politische Kultur scheint also günstig zu sein, um eine Vorreiterrolle spielen zu können. Damit verbunden sind günstige institutionelle, organisatorische und technische Infrastrukturen, Kapazitäten und Netzwerke auf einem im internationalen Vergleich hohen Stand (vgl. Weidner, 2008: 7, 14, 25, 27, 36, 43).

Außerdem versucht Deutschland mit seiner Vorreiterrolle in der globalen Umweltpolitik, „einen Leuchtturm im Meer der Weltpolitik zu verankern“ (Sprinz, 2005: 1). So ist die globale Umweltpolitik ein Aktionsfeld, auf dem Deutschland „unter Berücksichtigung seiner historischen Verantwortung schon immer weitgehend vorurteilsfrei agieren konnte“ (Holtrup Mostert, 2007: 376). Auftritte deutscher Umweltminister oder Bundeskanzler auf internationalen umweltpolitischen Tagungen waren in der Vergangenheit hilfreich zur Überwindung politischer Verhandlungsbarrieren (vgl. Weidner, 2008: 7). Die Analyse der Motive zeigt, dass sich Deutschlands Vorreiterrolle in der Umweltpolitik aus ökonomischen, ökologischen und politisch-kulturellen Gründen ergibt. Der Schutz der globalen Wälder hat stets eine zentrale Rolle in der Umweltpolitik eingenommen. Ob Deutschland allerdings auch in der globalen Waldpolitik eine Vorreiterrolle spielt, soll die folgende Untersuchung zeigen.

4.3 Ziele und Strategien der deutschen globalen Waldpolitik

a) Beteiligung an multilateralen Prozessen

Die Bundesregierung will die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags zum globalen Waldschutz durch exemplarische Projekte – beispielsweise die Kongobecken-Waldpartnerschaft in Afrika – sowie die Unterzeichnung zahlreicher Konventionen und das aktive Engagement in einer Vielzahl internationaler Mechanismen sicherstellen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 13, 17). Hofmann argumentiert, dass eine von allen Ministerien grundsätzlich ange-

strebte Ausweitung ihres walddpolitischen internationalen Engagements durchweg an mangelnden finanziellen und personellen Kapazitäten scheitert. Insgesamt wird der Bundesrepublik aber ein überdurchschnittlich hohes walddpolitisches Engagement auf globaler Ebene zugesprochen (vgl. BMZ, 2005a: 4-6; Hofmann, 2002: 149-150). So wurde beispielsweise die GEF auf eine deutsch-französische Initiative hin gegründet, um unter anderem die Finanzierung des globalen Waldschutzes sicherzustellen (vgl. BMELV, 2001: 104-106). Das BMZ argumentiert außerdem, dass Deutschland den internationalen walddpolitischen Dialog und das walddrelevante Regelwerk von Anfang an aktiv mitgestaltet habe (vgl. BMZ, 2005b: 31). So wurde im April 2007 nach Angaben des BMELV „unter maßgeblicher Beteiligung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft“ (BMELV, 2008) die internationale Waldübereinkunft beim UNFF mit dem Ziel verabschiedet, die nachhaltige Nutzung aller globaler Waldtypen zu fördern. Laut Brühl hatte sich die deutsche Bundesregierung bereits in Rio für eine international gültige Waldkonvention eingesetzt (vgl. Brühl, 2002: 39-40).

Auf internationaler Ebene stellen der Schutz der Urwälder und die Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung die Schwerpunkte der deutschen Walddpolitik dar (vgl. BMU, 2007: 72, 103; Deutscher Bundestag, 2007: 11). Diese Zielsetzungen wurden bereits im Gesamtwaldbericht, den das damalige Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL – heute BMELV) 2001 vorlegte, deutlich. Der deutsche Beitrag zur Erhaltung, nachhaltigen Nutzung und Entwicklung der globalen Wälder konzentriert sich auf die tropischen Feuchtwälder (vgl. BMVEL, 2001: 99). So verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Import und Handel mit illegal geschlagenem Holz vollständig zu unterbinden und entsprechende EU-Richtlinien voranzutreiben. Dazu will sie effektive Nachweis- und Kontrollsysteme einführen, die konform zu den Richtlinien der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization* – WTO) sind. 2007 stellte die Bundesregierung ihre gesamte Holzbeschaffung auf zertifiziertes Holz um (vgl. BMELV, 2008; Deutscher Bundestag, 2008d: 2). Einige Zertifizierungsmechanismen berücksichtigen gleichzeitig den Schutz der Biodiversität und des Klimas sowie die Belange der indigenen Bevölkerung (bspw. die *Climate, Community & Biodiversity Alliance* – CCBA), so dass hierdurch eine Verknüpfung der Zielsetzungen gefördert wird. Die Zertifizierung der gesamten Holzbeschaffung wird außerdem von Experten als Voraussetzung für das Funktionieren beispielsweise des REDD-Mechanismus angesehen. In den Verbreitungsgebieten tropischer Trockenwälder, die weltweit bereits fast vollständig zerstört sind, nehmen die Sicherung der Standorte und eine möglichst schnelle Wiederbewaldung die zentralen Rollen ein (vgl. BMVEL, 2001: 99).

Der Schutz der Biodiversität stellt eine zentrale Zielsetzung der deutschen globalen Walddpolitik dar. Die Bundesregierung ratifizierte die CBD 1993 und beteiligte sich im Anschluss aktiv am internationalen Prozess ihrer Weiterentwicklung und Umsetzung (vgl. BMU, 2007: 105-106). Allerdings legte sie im ebenfalls 1993 beschlossenen Durchführungsgesetz fest, dass die Umsetzung der Konvention innerhalb bestehender Gesetzesregelungen und Aktivitäten stattfinden sollte, um Mehrkosten zu vermeiden. Eine Erhöhung der für den Erhalt der Biodiversität zur Verfügung stehenden Mittel war also zunächst nicht geplant, und der Aufwand der Bemühungen war begrenzt. Brühl kritisiert darüber hinaus: „In Deutschland wird

die Biodiversitätskonvention fälschlicherweise häufig als ‚Artenschutzkonvention‘ bezeichnet. Dies ist ein Indikator dafür, dass nur ein Bestandteil der biologischen Vielfalt (Arten) und nur ein Ziel der CBD (Schutz) wahrgenommen wird, statt die CBD und die Biodiversität in ihrer Gänze zu würdigen. Analog zu dem Sprachgebrauch liegt der Schwerpunkt deutscher Bemühungen, so man denn von einem solchen überhaupt sprechen kann, auf dem Naturschutz.“ (Brühl, 2002: 37) Brühl übt also scharfe Kritik an der Umsetzung der CBD, auch wenn das Thema Wald – auf nationaler wie auch internationaler Ebene – im Vergleich zu anderen Themen stets prioritär behandelt worden sei (vgl. Brühl, 2002: 33-36). Holtrup Mostert teilt die Kritik und bezeichnet Deutschland als einen „Nachzügler“ der Biodiversitätspolitik (vgl. Holtrup Mostert, 2007: 376).

Tatsächlich kam Deutschland seiner Verpflichtung, eine Nationale Biodiversitätsstrategie zu veröffentlichen, erst im Jahr 2007 nach. Die Strategie verdeutlicht allerdings ein umfassenderes Verständnis von Biodiversität und eine Weiterentwicklung der deutschen Biodiversitätspolitik. So umfasst sie alle Ziele der CBD, auch wenn der Artenschutz nach wie vor eine größere Rolle spielt als die nachhaltige Nutzung der Biodiversität und der gerechte Vorteilsausgleich (vgl. BMU, 2007: 10-15). Das verstärkte Bemühen Deutschlands in der Biodiversitätspolitik wird auch dadurch deutlich, dass die Bundesregierung auf der CBD COP 9 die LifeWeb Initiative initiierte, um die Finanzierung multi- und bilateraler Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität zu sichern und voranzubringen. Im Vorfeld hatte sie bereits im Rahmen ihrer G8-Präsidentschaft die Biodiversität als eigenständiges Thema auf der G8-Agenda platziert, um die ökonomische Bedeutung natürlicher Ressourcen zu betonen. Zudem setzte sich die Bundesregierung für die „Potsdam Initiative“ ein, die 2008 einen Bericht zu den volkswirtschaftlichen Kosten der Naturzerstörung und des weltweiten Verlustes von Ökosystemleistungen vorlegte (vgl. Deutscher Bundestag, 2008f: 153). Die deutschen Bemühungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität haben also in der Vergangenheit durchaus zu Fortschritten internationaler Prozesse auf diesem Gebiet beigetragen. Der Erhalt von Wäldern hat dabei stets eine zentrale Rolle eingenommen. Die Bemühungen müssen allerdings noch ausgeweitet und die bereitgestellten Mittel aufgestockt werden. Nur so kann Deutschland einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, den Erhalt der Biodiversität als zentralen Bestandteil auf der Agenda aller Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu verankern und die Umsetzung der Verpflichtungen der CBD im Waldsektor voranzutreiben.

Darüber hinaus stellt die Verminderung des Klimawandels eine zentrale Zielsetzung der deutschen globalen Waldpolitik dar. Deutschland unterzeichnete das Kyoto-Protokoll 1997. Nach Ansicht von Fischer zeichnete sich bereits damals eine Führungsrolle der EU im Klimaschutz ab, die ohne die deutsche Vorreiterposition – diese ging mit einem gegenüber den anderen EU-Staaten deutlichen Emissionsminderungsziel von 21 Prozent einher – nicht zustande gekommen wäre (vgl. Fischer, 2008: 21). So macht auch Weidner deutlich, dass das Kyoto-Protokoll ohne die Vorbereitung der damaligen Bundesumweltministerin Angela Merkel nicht erfolgreich hätte abgeschlossen werden können (vgl. Weidner, 2008: 7). Im Jahr 2007, „in dem die Weltöffentlichkeit wie selten zuvor auf die Erderwärmung achtete“ (Fischer, 2008: 21), strebte Deutschland im Vorfeld der Klimakonferenz auf Bali erneut eine

Vorreiterrolle an. So setzte die Bundesregierung auch den Klimaschutz auf die Agenda des G8-Gipfels und machte ihn zu einem der wichtigsten Themen ihrer EU-Ratspräsidentschaft. Darüber hinaus suchte sie nach einem Interessensausgleich zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, indem sie das Thema Klimagerechtigkeit forcierte (vgl. Fischer, 2008: 24-26). Unter anderem aufgrund der konzilianter Haltung Deutschlands gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern bewertet Weidner die deutsche Klimapolitik als sehr erfolgreich, da sie entscheidend dazu beigetragen habe, die FCCC als ein Klimaregime mit völkerrechtlich verbindlichen Zielsetzungen zu etablieren (vgl. Weidner 2008: 45-48).

Deutschland räumt dem Tropenwaldschutz eine hohe Priorität beim Klimaschutz ein (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 2-3). Neben eigenen Maßnahmen zur Emissionsverminderung nimmt die Beteiligung an – zum Teil von der Bundesregierung ins Leben gerufenen – internationalen Finanzierungsmechanismen eine zentrale Rolle in der deutschen Klimapolitik ein. So initiierte die Bundesregierung während ihres G8-Vorsitzes auf der Klimakonferenz in Bali die FCPF als Pilotprogramm zum Erhalt der Wälder als CO₂-Speicher und -Senken. Diese „Wald-Kohlenstoff-Partnerschaft“ soll Möglichkeiten zur Belohnung von Entwicklungsländern, die ihre Wälder schützen, testen (vgl. BMZ, ohne Datum; Deutscher Bundestag, 2008b: 4-5). Seine Laufzeit ist auf zehn Jahre begrenzt (vgl. Dutschke, 2008: 5). Die Bundesregierung prüft darüber hinaus derzeit eine Beteiligung Deutschlands an der REDD-Initiative der Vereinten Nationen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 4-5, 16).

Um die Wichtigkeit von REDD für ihre Klimapolitik zu verdeutlichen, gab sie außerdem auf der Klimakonferenz in Posen 2008 gemeinsam mit anderen Industrie- und Entwicklungsländern eine „Stellungnahme zur Bedeutung der Verringerung von Emissionen aus der Entwaldung und Schädigung der Wälder in Entwicklungsländern“ ab. In dieser betonten die Unterzeichner die Rolle von vermiedener Entwaldung und dem Erhalt der Wälder für den Klimaschutz sowie die gemeinsame Verantwortung. Damit zeigten die Länder bereits vor der Klimakonferenz in Kopenhagen ihre Bereitschaft, Maßnahmen zur Verknüpfung von Wald- und Klimaschutz zu entwickeln und umzusetzen (vgl. BMU, 2008c). Um ein kohärentes Finanzierungssystem zu befördern, stellt die Bundesregierung Mittel für REDD-Projekte zur Verfügung, die nicht in Konkurrenz zum notwendigen Umbau der Energieinfrastruktur in den Industrie- und Schwellenländern stehen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 5, 9, 15-17).

Die Analyse der Zielsetzungen zeigt, dass die Bundesregierung über die Teilnahme an verschiedenen Gremien und Finanzierungsmechanismen entscheidenden Einfluss auf die derzeitigen waldpolitischen Verhandlungen nimmt. Dabei setzt sie zunehmend auch auf *soft-law*-Ansätze und reagiert damit auf die veränderten Rahmenbedingungen. Der Erhalt der Biodiversität und die Verminderung des Klimawandels stellen in diesem Zusammenhang zentrale Zielsetzungen dar. Eine Vorreiterrolle kann die Bundesrepublik aber nur spielen, wenn die Ziele auch adäquat umgesetzt werden⁷. Es ist außerdem fraglich, ob es der Bun-

⁷ So zeigt der Klimaschutz-Index (KSI), den die Nichtregierungsorganisationen Germanwatch und CAN Europe jährlich veröffentlichen, dass Deutschland zwar einen vorderen Platz in der Klimapolitik einnimmt, gleichzeitig

desregierung gelingen wird, angesichts der Vielzahl internationaler Finanzierungsinstrumente die Kohärenz der Finanzarchitektur zu bewahren. Dies wird durch die oben beschriebene Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Ministerien mit unterschiedlichen Zielsetzungen erschwert. Zusätzlich ist nicht sichergestellt, dass die Institutionen, deren Maßnahmen durch deutsche Gelder unterstützt werden, tatsächlich die Ziele der Bundesregierung vertreten. Diese sollte deshalb entsprechenden Einfluss auf die Gremien nehmen, was allerdings wiederum ein koordiniertes Vorgehen erfordert. Um darüber hinaus Synergien zwischen dem Schutz des Klimas und der Biodiversität nutzen zu können, müssen die walddpolitischen Anstrengungen auf dem Gebiet der Biodiversitätspolitik außerdem ausgeweitet werden. Sonst wird die Befürchtung wahr: Das Ziel des Erhalts der biologischen Vielfalt rückt in den Hintergrund.

b) Bilaterale Entwicklungspolitik

Die Bundesregierung verfolgt auf bilateraler Ebene das Ziel, die Partnerländer bei der Ausgestaltung ihrer Waldpolitik zu unterstützen und Klima- sowie Biodiversitätsaspekte auf den Agenden der Regierungen zu verankern. Die Waldprojekte sollen nach Aussage der GTZ die ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Lebensfähigkeit – also die nachhaltige Entwicklung – befördern. Häufig stellen sie Teilkomponenten integrierter ruraler Entwicklungsprogramme dar. Die Zusammenhänge zwischen nachhaltiger Waldbewirtschaftung und Armutsbekämpfung stehen im Zentrum der Arbeit. In erster Linie soll die Wald-EZ dazu beitragen, die MDGs zu erfüllen (vgl. GTZ, 2008: 9). Hier wird also deutlich, dass die Bundesregierung in der bilateralen Waldpolitik zwei Megaprojekte vereinbaren will: die Armutsbekämpfung und die Verminderung globaler Umweltgefahren. Dies erscheint sinnvoll, da viele Ursachen der Waldzerstörung außerhalb des Waldsektors liegen. „As forests are of prime importance for global environmental concerns and people’s living conditions, good governance and sustainable management of them result in a significant impact, especially on poverty reduction (MDG 1) and environmental sustainability (MDG 7).“ (GTZ, 2008: 9) Dieses Ziel der Waldentwicklungspolitik soll in Zusammenarbeit mit staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, vor allem auch armen und indigenen Bevölkerungsgruppen, in Partnerländern erreicht werden. Seit dem Jahr 2000 konzentriert sich die deutsche EZ zwecks besserer Wirkung nur noch auf ausgesuchte Schwerpunkte, und es werden in erster Linie integrierte Programme durchgeführt, die die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit umfassen (vgl. BMZ, 2006: 9).

Die Bundesregierung hat einige Grundsätze für die tropenwaldrelevante EZ beschlossen, die für alle von der Bundesregierung finanzierten Projekte gelten. Dazu zählt die Berücksich-

aber kein Land zufriedenstellend bewertet werden kann. Darüber hinaus wurde die internationale Klimapolitik Deutschlands im KSI 2009 deutlich weniger gut bewertet als noch ein Jahr zuvor (vgl. Burck et al., 2008: 4).

tigung der gesellschaftlichen Teilhabe, um die Bedürfnisse der jeweiligen Bevölkerung zu befriedigen und ein angemessenes *benefit sharing* sicherzustellen. Darüber hinaus sollen die Förderkonzepte ganzheitlich und sektorübergreifend ausgerichtet sein. Das BMZ nennt als Bezugsrahmen unter anderem den Ökosystemansatz der CBD. Ein weiterer Grundsatz ist die Orientierung an anerkannten, überprüfbaren Kriterien naturnaher Waldbewirtschaftung. Zudem stellen soziale und ökologische Mindeststandards eines der Kernstücke deutscher Wald-EZ dar. Die sozialen Standards richten sich vor allem an die Rechte der lokalen Waldbevölkerung, die ökologischen Standards dienen in erster Linie dem Schutz von Primärwäldern und Wäldern mit besonders hohem Schutzwert (vgl. BMZ, 2002; BMZ, 2005b: 18-22). Es geht allerdings aus der Sektorstrategie des BMZ „Wälder und nachhaltige Entwicklung“ aus dem Jahr 2002 nicht hervor, wie diese Gebiete definiert werden. Dies ist vor allem in Hinblick auf die Verknüpfung von Biodiversitäts- und Klimaaspekten problematisch. Zwar überlappen in vielen Fällen die für das Klima besonders relevanten Waldgebiete mit Biodiversitäts-Hotspots. Da dies aber nicht immer der Fall ist, ist eine sorgfältige Auswahl der Gebiete, die unter besonders hohem Schutzwert gestellt werden, erforderlich. Dabei sollten alle Ebenen der Biodiversität berücksichtigt werden, nicht nur die Artenmenge. Soziale und ökologische Standards sollten außerdem stets gemeinsam angewendet werden, um Konflikte zwischen Umweltzielen und den Interessen der lokalen Bevölkerung zu vermeiden.

In erster Linie dienen die walddpolitischen Programme und Projekte nach Angaben der Bundesregierung dem Aufbau der notwendigen Infrastruktur für den Wald- und Biodiversitätsschutz, der Beratung bei der Gestaltung und Vorbereitung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Stärkung der Kapazität der beteiligten Bevölkerung und von Partnerinstitutionen, damit diese die Wälder und die Biodiversität möglichst effizient sowie umwelt- und sozialverträglich erhalten können (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 6). Da die wichtigste Zielgruppe die lokale Bevölkerung ist, stehen Maßnahmen zur Existenzsicherung, verbesserten Grundbedürfnisdeckung sowie Strukturverbesserung in ländlichen Räumen im Vordergrund der Arbeit. Weitere wichtige Partner sind die Mittler aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Die Programme sollen vor allem Hilfe zur Selbsthilfe bieten und die Entwicklung entsprechender politischer Rahmenbedingungen, den Erhalt sowie die nachhaltige Nutzung von Wäldern, die Bekämpfung illegaler Abholzung, Zertifizierung, Finanzierungsstrategien sowie Beiträge zum internationalen Waldregime fördern (vgl. BMZ, 2002: 5-6). Um gute Regierungsführung im Forstsektor zu unterstützen und illegalen Holzeinschlag zu vermindern, wurde die Sektorstrategie 2007 um einen speziellen Annex zur Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstbereich (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade – FLEGT*) ergänzt. Die GTZ begründet dies – abgesehen von den ökologischen und sozialen Auswirkungen – mit den hohen finanziellen Verlusten im privaten und öffentlichen Sektor, die das illegale Abholzen verursacht (vgl. GTZ, 2008: 9-10).

Waldsektorentwicklung kann laut BMZ wegen der dezentralen Verfügbarkeit von Waldressourcen, der breiten Vielfalt potenzieller Nutzungen und der unmittelbaren Bedeutung für die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung zum „Schrittmacher“ und Vorbild für andere Sektoren werden. Aus diesem Grund ist Politikkohärenz ein wichtiges Ziel der deut-

schen EZ im Waldbereich, und entwicklungspolitische Aspekte der Waldförderung sollen in sektorübergreifende Politiken auf internationaler, EU- und nationaler Ebene eingebracht werden. Dabei stehen die Akteure allerdings wiederum vor der Schwierigkeit, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Institutionen zu vereinen und zu einer gemeinsamen Formulierung der Ziele und Strategien zu finden. Eines der wichtigsten international abgestimmten Instrumente zur Verbesserung der Kohärenz auf bilateraler Ebene sind die NFP. Die deutsche Wald-EZ unterstützt die Partnerländer bei der Ausarbeitung dieser Programme nach festgelegten Kriterien. Darüber hinaus sollen regionale Projekte dem Erfahrungsaustausch dienen. Da der Erfolg der NFP aber entscheidend vom Engagement der jeweiligen Länder auf internationaler Ebene abhängt, unterstützt Deutschland die Partnerländer dabei, dort ihre Interessen zu vertreten (vgl. BMZ, 2002: 12-14; BMZ, 2005a: 4-6; BMZ, 2005b: 19-22, 31).

Zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Umsetzung der CBD wurde 1994 das Sektorkonzept „Umsetzung der Biodiversitätskonvention“ eingesetzt, das von der GTZ durchgeführt wird. Ein Schwerpunkt liegt auf der Beratung der jeweiligen Länder (vgl. Brühl, 2002: 38). Das BMU argumentiert, dass die Umsetzung der CBD zentraler Bestandteil der deutschen EZ sei. Der Hintergrund sei unter anderem, dass die fortschreitende Degradierung der natürlichen Ressourcen häufig zu Migrationsströmen und Nutzungskonflikten beitrage oder diese auslöse (vgl. BMU, 2007: 72, 103). Aus diesen Grund förderte Deutschland bereits vor Verabschiedung der CBD Naturschutz-Projekte in Entwicklungsländern. So wurden zwischen 1985 und 2000 etwa 300 solcher Projekte finanziert (vgl. Brühl, 2002: 38). Es wird also deutlich, dass der Schutz der Biodiversität eine wichtige Rolle für die deutsche Wald-EZ einnimmt, da die Wald-Biodiversität die Lebensgrundlage vieler Regionen darstellt.

Klimaschutzprojekte werden hingegen bisher seltener durchgeführt. So führt die Bundesregierung derzeit keine Waldprojekte im Rahmen des CDM durch, da sie den Reduktionsverpflichtungen vorwiegend durch Maßnahmen im eigenen Land nachkommen will (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 2-3). CDM-Projekte haben allerdings auch die Funktion, Entwicklungsländer bei der Umsetzung der FCCC zu unterstützen, so dass Deutschland dieser Verpflichtung auf anderem Wege nachkommen muss. Darüber hinaus spricht der Verzicht auf CDM-Projekte im Waldsektor dafür, dass Deutschland solchen Maßnahmen gegenüber anderen klimapolitischen Instrumenten eine geringere Priorität einräumt. Gemäß Weidners These bedeutet dies: Da Waldprojekte in Entwicklungsländern nicht Teil der ökologischen Modernisierung sind, nehmen sie im Rahmen der deutschen Klimapolitik keine zentrale Rolle ein.

Das BMZ macht dennoch deutlich, dass der Klimaschutz fester Bestandteil der deutschen EZ sei. Das Ministerium legte ein Arbeitsprogramm unter dem Titel „Klima und Entwicklung“ auf, um zur Verminderung des Klimawandels und Anpassung an diesen beizutragen. So sei es notwendig, alle Entwicklungsprojekte zu überprüfen und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Die Wald-Biodiversität stelle aufgrund der ökologischen und sozialen Leistungen für Gesellschaften und Waldökosysteme einen entscheidenden Faktor bei der Anpassung an

den Klimawandel dar (vgl. BMZ, ohne Datum; GTZ, 2008: 10-12, 35, 40-41). „The future challenge for German Development Cooperation will be to mainstream mitigation and adaptation strategies in all our forest-related programmes (...).“ (GTZ, 2008: 12). Im Mittelpunkt der Arbeit steht der Kapazitätsaufbau (vgl. BMZ, ohne Datum). Die GTZ hat zu diesem Zweck bereits REDD-Pilotmaßnahmen begonnen (vgl. Paulus, 2008). Darüber hinaus leistet sie in den Partnerländern Informationsarbeit, damit diese Strategien zur Verminderung des Klimawandels entwickeln und umsetzen. Die Maßnahmen sollen in den Kyoto-Prozess eingebunden werden, d.h. Entwicklungsländer sollen finanzielle Anreize zum Schutz ihrer Wälder erhalten. Die GTZ nennt drei Schwerpunkte: 1) die Nutzung von Holz als alternative Energiequelle, 2) die Speicherung zusätzlicher Mengen CO₂ durch Aufforstung und Wiederaufforstung und 3) die kosten-effektive Reduzierung von Treibhausgasemissionen durch vermiedene Entwaldung und nachhaltige Waldbewirtschaftung (vgl. GTZ, 2008: 10-12).

Die deutsche Wald-EZ dient also zunehmend der Umsetzung sowohl der CBD als auch der FCCC. Die Integration von Klimaschutzaspekten steckt allerdings noch in den Anfängen. Das BMZ argumentiert deshalb selbst, dass die Bemühungen, internationale Verhandlungsergebnisse in die bilaterale EZ vor Ort zu integrieren, noch verstärkt werden müssen (vgl. BMZ, 2005a: 5). Aus diesem Grund ist auch eine weitere Konzeptionierung der Verknüpfung von Wald-, Biodiversitäts- und Klimapolitik auf bilateraler Ebene dringend notwendig, um die Partnerländer dazu zu befähigen, ihre Interessen auf internationaler Ebene zu vertreten. Wie bereits aus der Analyse des multilateralen Engagements Deutschlands deutlich wurde, sollen in Zukunft umfangreiche Gelder für Klimaschutz-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, auch im Rahmen des REDD-Mechanismus. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Projekte nicht auf Kosten der biologischen Vielfalt der Regionen durchgeführt werden. Außerdem muss laut Messner und Scholz in den Länderstrategien stärker als bisher verankert werden, dass Entwicklungsländer als Partner für den Schutz der Biodiversität und des Klimas unterstützt werden (vgl. Messner/Scholz, 2005: 28).

4.4 Verknüpfung der Zielsetzungen

a) Beteiligung an globalen Prozessen

Die Nationale Biodiversitätsstrategie aus dem Jahr 2007 befasst sich auch mit Synergien und Wechselwirkungen zwischen der Biodiversitäts- und der Klimapolitik. So unterstreicht sie das globale Ziel, bis 2020 ein internationales Biotopverbundsystem zu schaffen, um empfindlichen Arten und Lebensräumen die Möglichkeit der räumlichen Wanderung zu geben, die der Klimawandel zunehmend notwendig macht. Darüber hinaus soll die CO₂-Senkenkapazität der Wälder durch die Neubegründung von Waldflächen an geeigneten

Standorten kontinuierlich erhöht werden (vgl. BMU, 2007: 4, 55-57, 81-82). Weitere Ziele, die die Strategie formuliert, sind die

- „(v)ermehrte Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Biodiversitätsverlust und Klimawandel in allen Bereichen gesellschaftlichen Handelns,
- verstärkte Integration des Biodiversitätsschutzes in das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung,
- verstärkte Zusammenarbeit aller nationalen und internationalen Akteure bei der Fortschreibung und Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls sowie der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung,
- Erarbeitung einer Konzeption ‚Naturschutz und Klimawandel‘ bis Juli 2008,
- Erarbeitung und Etablierung eines Indikatorensystems für die Auswirkungen des Klimawandels auf die biologische Vielfalt bis 2015.“ (BMU, 2007: 57)

In ihrer „Stellungnahme zur Bedeutung der Verringerung von Emissionen aus der Entwaldung und Schädigung der Wälder in Entwicklungsländern“ setzte sich die Bundesregierung darüber hinaus für eine erhöhte ökologische Integrität der REDD-Projekte ein und zeigte dadurch, dass sie die Wechselwirkungen des Biodiversitäts- und des Klimaschutzes erkannt hat und Synergien nutzen will (vgl. Deutscher Bundestag, 2008e: 2-3). So machte sie auch auf der COP 9 der CBD deutlich, dass ihre prioritären Ziele zum Erhalt der Waldbiodiversität in dem Ausbau von Schutzgebieten, der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel, der Verminderung des illegalen Holzeinschlags sowie der Integration von Biodiversitätsaspekten in Maßnahmen zu REDD bestehen (vgl. BMU, 2008d: 2). In Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung argumentiert auch das BMZ, dass die waldbezogene bilaterale EZ künftig einen stärkeren Beitrag zum Post-Kyoto-Regime – vor allem zur vermiedenen Entwaldung – und zum Arbeitsprogramm zu biologischer Vielfalt im Wald leisten solle (vgl. GTZ, 2008: 39-42). Das BMZ und seine Vorfeldorganisationen sind außerdem bestrebt, im Rahmen der Wald-EZ zunehmend Synergien zwischen dem Erhalt der Biodiversität und der Stabilisierung des Klimas zu nutzen. „There is a growing recognition that activities of one convention must take into consideration the issues of the other conventions.“ (BMZ, 2006: 41)

Die in der Nationalen Biodiversitätsstrategie angekündigte Konzeption „Naturschutz und Klimawandel“ wurde allerdings bisher nicht veröffentlicht, was ein Indiz dafür ist, dass die angestrebte Politikkohärenz noch nicht erzielt wurde. Da die Bundesregierung außerdem – wie dargestellt – Waldprojekte nicht zum Erreichen eigener Klimaschutzziele nutzen will, geht aus dem integrierten Energie- und Klimaprogramm von Dezember 2007 nicht hervor, wie Deutschland den Schutz von Wäldern als Kohlenstoffspeicher sowie den Erhalt der Waldbiodiversität in ihre Klimaschutzstrategie integrieren will. Demnach scheint es dringend notwendig zu sein, das deutsche Engagement auf bilateraler und multilateraler Ebene noch

besser abzugleichen: Auf bilateraler Ebene nimmt im Waldsektor derzeit – im Gegensatz zur multilateralen Ebene – der Erhalt der Biodiversität für die Bundesregierung eine wichtigere Rolle ein als der Klimaschutz. Dies mag darin begründet sein, dass die Entwicklungsländer der CBD, wie dargestellt, eine Schlüsselrolle einräumen. Werden aber auf bilateraler Ebene – trotz des Bemühens, zunehmend Synergien zu nutzen – nach wie vor in erster Linie Biodiversitätsziele verfolgt, während auf multilateraler Ebene vorrangig Klimaschutzinitiativen unterstützt werden, sind Interessenskonflikte innerhalb und zwischen den Ministerien vorprogrammiert. Ein Austausch zwischen den Institutionen ist deshalb essentiell, um Prioritäten setzen und beide waldpolitischen Ziele angemessen miteinander verknüpfen zu können. Nur so kann es auch gelingen, in einem koordinierten Vorgehen Einfluss auf internationale Gremien zu nehmen, damit diese ihre Zusammenarbeit verbessern.

4.5 Finanzierung der deutschen globalen Waldpolitik

a) Beteiligung an globalen Prozessen

Deutschland gestaltet auf multilateraler Ebene als Mitglied in Entscheidungsgremien und Geber von Wald-Entwicklungshilfe, also durch die Kofinanzierung internationaler Institutionen sowie aktive Mitarbeit an deren Maßnahmen, die jeweiligen Sektorpolitiken multinationaler Programme mit. Etwa ein Drittel der deutschen Entwicklungshilfe erreicht die Partnerländer über multilaterale oder zwischenstaatliche Einrichtungen. So trägt die Bundesregierung „in erheblichem Umfang“ (BMELV, 2001: 104) zur Entwicklungspolitik der EU bei, die im Waldsektor in erster Linie die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und die Tropenwaldforschung umfasst (vgl. BMELV, 2001: 99, 104-106). Auch die Förderung konzeptioneller Beiträge zum internationalen Walddialog nimmt einen hohen Stellenwert in der Politik beispielsweise des BMZ ein (vgl. BMZ, 2002: 16-17). Die GTZ beteiligt sich darüber hinaus am Erfahrungs- und Expertenaustausch und stellt Gelder für internationale Programme bereit (vgl. GTZ, 2008: 41). Eine genaue Auflistung der Mittel, die die Regierungsinstitutionen jeweils für die globale Waldpolitik zur Verfügung stellen, erfolgt allerdings nicht. Häufig können die Ausgaben für die Waldpolitik nicht von denen für die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft getrennt werden. Zudem ist oft nicht nachvollziehbar, für welche Zwecke die von Deutschland bereitgestellten Mittel von internationalen Institutionen tatsächlich ausgegeben werden. Eine detaillierte Unterscheidung ist aber notwendig, um die Finanzierung verschiedener Maßnahmen besser begründen und transparent darlegen zu können. Die folgende Analyse soll aus diesem Grund einen Überblick über die wichtigsten von Deutschland unterstützten Finanzierungsmechanismen geben.

Die Bundesregierung beteiligt sich finanziell bzw. strategisch an verschiedenen internationalen Organisationen, die Waldprojekte durchführen bzw. fördern. Dazu zählen unter an-

derem die *Food and Agriculture Organization* (FAO), die unter der Schirmherrschaft der FAO gegründete NFP-Facility, die Weltbank sowie die Afrikanische Entwicklungsbank. Die Organisationen fördern derzeit schwerpunktmäßig den Schutz der biologischen Vielfalt, während Klimaschutzaspekte nach Aussage der Bundesregierung bisher eher nicht im Vordergrund stehen – ein Indiz dafür, dass der Querschnittscharakter des Waldsektors bisher unzureichend berücksichtigt wird. Darüber hinaus ist Deutschland der drittgrößter Geber der GEF und investierte zwischen 1991 und 2006 über diese etwa 365 Millionen US Dollar in Projekte zum Erhalt der Biodiversität. Zwischen 2002 und 2006 gab die GEF außerdem 302 Millionen Euro für Waldprojekte aus. Deutschland war mit 36 Millionen Euro daran beteiligt. Die GEF fördert im Waldsektor auch Klimaschutzmaßnahmen. Eine genaue Erfassung der Mittel, die ausschließlich dem Klimaschutz zugute kommen, erfolgt allerdings nicht (vgl. BMZ, 2006: 9; Deutscher Bundestag, 2008a: 1-6; Deutscher Bundestag, 2008b: 2-4, 12, 14). Aus diesem Grund ist eine Trennung der Gelder, die die GEF für den Biodiversitäts- und Klimaschutz zur Verfügung stellt, nicht möglich. Dies kann darauf hindeuten, dass in den finanzierten Projekten bereits sowohl Biodiversitäts- als auch Klimaaspekte berücksichtigt werden. Allerdings ist die fehlende Erfassung der Mittel auch ein Hinweis darauf, dass die Integration von Klimaschutzaspekten auch bei GEF-Programmen noch nicht ausreichend konzeptioniert ist.

Die Bundesregierung will sich darüber hinaus mit 40 Millionen Euro an der FCPF beteiligen, die sie während ihrer G8-Präsidentschaft auf den Weg gebracht hat. Die Maßnahmen sollen vor allem den Kapazitätsaufbau in 30 Entwicklungsländern mit tropischen Regenwäldern finanzieren. Regionaler Schwerpunkt ist Afrika – Projekte werden derzeit in sechs von 14 ausgewählten Pilotländern durchgeführt. Der deutsche Anteil an den bisherigen Zusagen zur FCPF beträgt damit rund 34 Prozent. Darüber hinaus werden Zusagen weiterer Geber und privater Organisationen in Höhe von insgesamt 300 Millionen US-Dollar angestrebt (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 1-2, 5; Deutscher Bundestag, 2008b: 2-4, 7, 11, 12, 14). Die Bundesregierung hat nach eigenen Angaben noch nicht entschieden, ob und in welcher Höhe sie sich am *Forest Investment Program* unter den *Climate Investment Funds* (CIFs) der Weltbank beteiligen wird. Dieses soll die FCPF ergänzen. In erster Linie sollen konkrete Maßnahmen zur Umstellung auf klimafreundliche Waldbewirtschaftungssysteme unterstützt werden. Die Bundesregierung will das Programm – genau wie ähnliche Fonds – unterstützen, wenn ein Mehrwert gewährleistet ist und Synergien zu bestehenden Instrumenten sowie mit der EZ entwickelt werden. Damit verfolgt sie das Ziel, eine kohärente Finanzarchitektur des Klimaregimes zu schaffen. Zur Unterstützung der CIFs selber sicherte die Bundesregierung auf dem G8-Gipfel 2008 in Japan einen deutschen Beitrag von 500 Millionen US-Dollar zu. Diese Gelder sollen aus dem Titel „Entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz, zur Erhaltung der Biodiversität und zum Klimaschutz“ sowie durch bilaterale Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit koordiniert mit Investitionsprogrammen des Fonds für saubere Technologien generiert werden (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 13-15). Die Maßnahmen sollen demnach dem Schutz sowohl der Biodiversität als auch des Klimas dienen; Synergien zwischen den Politikfeldern sollen genutzt werden.

Deutschland investiert außerdem jährlich etwa 20 Millionen USD in die internationale Tropenwaldforschung im Rahmen der *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR). Aus diesen Mitteln werden u.a. das Zentrum für Internationale Forstliche Forschung (*Center for International Forestry Research – CIFOR*) und das Zentrum für Agroforstliche Forschung (*International Centre for Research in Agroforestry – ICRAF*) bezuschusst. Eine vergleichbare Förderung erhält außerdem das Zentralamerikanische Agrarforschungs- und Ausbildungszentrum (*Central American Tropical Agriculture Research Institute – CATIE*). Die Forschungsinstitutionen erhalten darüber hinaus direkte finanzielle Unterstützung und arbeiten mit deutschen Institutionen wie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH) projektbezogen zusammen. Des Weiteren beteiligt sich Deutschland am *Support Programme for Developing Countries* (SPDC) der Internationalen Vereinigung der Forstforschungszentren (*International Union of Forest Research Organizations – IUFRO*). Weitere Beiträge zu internationalen Forschungsaktivitäten im Waldsektor liefert das BMBF (vgl. BMVEL, 2001: 106; BMZ, 2005B: 29). Die Finanzierung der internationalen Tropenwaldforschung ist demnach ein wichtiger Teil der deutschen globalen Waldpolitik.

Die Analyse zeigt, dass Deutschland erhebliche Beiträge zum Erhalt der globalen Wälder und speziell zum Schutz der Biodiversität und des Klimas zugesagt hat. Viele internationale Initiativen hat die Bundesregierung selbst angestoßen. Sprinz bemerkt allerdings: „Was [...] wundert, ist die Inputorientierung dieser Politik. Was konnte mit den Geldern an Umweltverbesserung erreicht werden?“ (Sprinz, 2005: 5) Er fordert deshalb eine verbesserte Evaluierung der Umwelt-EZ (vgl. Sprinz, 2005: 5). Des Weiteren fällt auf, dass der Erhalt von CO₂-Senken in erster Linie durch neue Instrumente gefördert werden soll, anstatt bestehende Mechanismen zu nutzen. Welche zusätzlichen Beiträge diese Instrumente tatsächlich leisten können, muss ebenfalls sorgfältig analysiert werden. Die eingesetzten Mittel können nur dann einen Mehrwert bringen, wenn sie wirklich zusätzlich investiert werden. Die Überprüfung setzt allerdings eine Verbesserung der Transparenz des Mitteleinsatzes und der Evaluierung voraus. Die enormen Zusagen zeigen jedenfalls, dass die Bedeutung des Schutzes der Biodiversität und des Klimas für die deutsche und multilaterale Waldpolitik in den vergangenen Jahren stark gewachsen ist. In vielen Fällen werden scheinbar auch bereits Synergien genutzt.

b) Bilaterale Entwicklungspolitik Programme

Insgesamt betrug der Anteil des Sektors Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen an der gesamten deutschen bilateralen EZ zwischen 2006 und 2008 etwa 15 Prozent. Für das Jahr 2009 ist mit rund 240 Millionen Euro allerdings nur ein Anteil von zehn Prozent eingeplant. Es ist also insgesamt ein Rückgang der Mittel, die für diesen Bereich zur Verfügung stehen, zu verzeichnen (vgl. Mertens, 2008: 43). Dies ist angesichts der großen umweltpolitischen Herausforderungen sehr kritisch zu sehen und ein deutliches

Indiz dafür, dass die Bundesregierung der Bekämpfung globaler Umweltgefahren im Vergleich zu anderen Zielen der EZ einen niedrigeren Stellenwert beimisst. Deutschland ist dennoch mit jährlichen Ausgaben von rund 125 Millionen Euro der wichtigste bilaterale Geber im Waldsektor. Dieser Betrag wurde 1997 festgesetzt (vgl. GTZ, 2008: 3-4). „Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern haben einen hohen Stellenwert im Rahmen der deutschen EZ.“ (BMZ, 2002: 16) Aufgrund von Anfragen aus Partnerländern sowie in Folge der Prioritätensetzung und der strategischen Fokussierung des BMZ auf einige Länder und Sektoren erhalten seit 2007 45 Länder und sieben Regionen waldbezogene Entwicklungshilfe. 70 Prozent der waldbezogenen Ausgaben der GTZ werden in die nachhaltige Nutzung der Ressourcen auf lokaler Ebene investiert. Es wird ein Mainstreaming forstlicher Maßnahmen in nationalen Entwicklungsprogrammen und Budgetplanungen angestrebt, und die Entwicklung von innovativen Finanzierungsmechanismen wird unterstützt (vgl. GTZ, 2008: 16-17, 20-21). So sucht das BMZ heute neben Zuschüssen aus der Finanziellen Zusammenarbeit auch nach Finanzierungslösungen, die eine verstärkte Eigenbeteiligung der Kooperationsländer betonen (vgl. BMZ, 2002: 16-17).

Die Finanzielle Zusammenarbeit hat seit Ende der 1980er Jahre gegenüber der zuvor dominierenden Technischen Zusammenarbeit ein Übergewicht. Gelder wurden in der Vergangenheit auch im Rahmen von Schuldenerlassabkommen bewilligt (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 4). Abbildung 2 zeigt, dass die Bundesregierung für den Erhalt der Tropenwälder in der bilateralen EZ zwischen 1999 und 2007 ca. 944,5 Millionen Euro einsetzte (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 6). Alleine die KfW Entwicklungsbank, die die wichtigste bilaterale Entwicklungsbank im Tropenwaldschutz darstellt, hat seit 1992 im Auftrag des BMZ rund 700 Millionen Euro für Programme und Projekte im Tropenwaldsektor zugesagt. Seit dem Jahr 2000 hat sie bereits ca. 430 Millionen Euro investiert (vgl. KfW Entwicklungsbank, 2007: VIII). Einige Projekte im Waldsektor werden durch sogenannte Public Private Partnerships realisiert, d.h. durch Partnerschaften mit der Privatwirtschaft. So wurden zwischen 2000 und 2007 vier solcher Projekte in Afrika mit einem Gesamtumsatz von rund zwei Milliarden Euro durchgeführt. Davon übernahm die Bundesregierung 400 Millionen Euro, und private Geber investierten 1,6 Milliarden Euro (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 6).

Die Zusagen für die jeweiligen Regionen und die insgesamt investierten Mittel unterliegen Schwankungen. So erhielt Afrika südlich der Sahara im Jahr 2000 mit rund 52 Millionen Euro deutlich mehr Geld als in den anderen Jahren. Bis Ende der 1980er Jahre wurden die Mittel für den Tropenwaldschutz überwiegend für Projekte in Afrika ausgegeben. Seit den 1990er Jahren wird aber auch schwerpunktmäßig Lateinamerika gefördert (vgl. Deutscher Bundestag, 2008a: 4). Heute entfallen 53 Prozent des Geldes der KfW Entwicklungsbank auf Projekte in Lateinamerika und 25 Prozent auf Afrika: Alleine in Brasilien betragen die Zusagen mittlerweile rund 238 Millionen Euro (vgl. KfW Entwicklungsbank, 2007: VIII). Beispielsweise beteiligt sich Deutschland am gemeinsamen Pilotprogramm der G7 zur Erhaltung der brasilianischen Regenwälder (PPG7), das sie nach Angaben des BMU beim G7-Weltwirtschaftsgipfel in Houston im Jahr 1990 initiierte. „Es ist weltweit das umfassendste und anspruchvollste Programm zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung von Tropenwaldgebieten.“ (BMU, oh-

ne Datum a). Bis 2007 wurden ca. 400 Millionen US-Dollar für das Projekt aufgebracht, davon mehr als die Hälfte durch die deutsche Bundesregierung (260 Millionen US-Dollar) (vgl. BMU, 2007: 118-119).

Jahr	Afrika südlich der Sahara	Latein- amerika	Mittelmeer- raum/Naher und Mittlerer Osten	Ost-/Süd- asien und Ozeanien	Süd- und Mittel- osteuropa/Neue Unabhängige Staaten	Summe
1999	13,1	23,8	1,5	12,3	--	50,7
2000	52,2	42,7	1,5	30,2	--	126,6
2001	18,4	56,6	--	46,1	4,9	126,0
2002	36,3	50,6	4,5	27,9	7,5	126,8
2003	35,0	35,7	--	24,8	7,3	102,8
2004	35,0	32,2	2,0	45,5	2,4	117,1
2005	26,5	38,5	--	34,5	--	99,5
2006	21,7	47,2	--	6,8	5,2	80,9
2007	29,1	30,5	--	52,5	2,0	114,1
Summe	267,3	357,8	9,5	280,6	29,3	944,5

Abbildung 2: Zusagen pro Jahr in Millionen Euro für Vorhaben der Kennung Tropenwald-Aktionsprogramm.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2008b: 6

In den vergangenen Jahrzehnten ist der Stellenwert der Biodiversität in der deutschen EZ stark gewachsen. Jährlich werden zehn bis 15 neue Projekte zugesagt. Insgesamt hat Deutschland seit 1985 weltweit etwa 450 Programme und Projekte durchgeführt, die zum Erhalt der Biodiversität beitragen sollen. 90 Prozent davon sind bilaterale oder regionale Entwicklungsprogramme, die übrigen zehn Prozent bilden supraregionale sektorale Projekte, die auch einem Mainstreaming von Biodiversitätsfragen in der deutschen EZ dienen sollen (vgl. BMZ, 2006: 9). Jährlich stehen der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit nach Angaben des BMU nahezu 95 Millionen Euro für direkte Maßnahmen zur Umsetzung der CBD in Partnerländern zur Verfügung. Zusätzliche Projekte im Bereich der ländlichen Ent-

wicklung und des Ressourcenmanagements unterstützen die Umsetzung der Konventionsziele (vgl. BMU, 2007: 106). Im Jahr 2008 wurden demnach im Rahmen der bilateralen EZ Maßnahmen des Biodiversitätsschutzes und des Walderhalts mit einem Umfang von rund 170 Millionen Euro unterstützt, für das Jahr 2009 sind Investitionen von 200 Millionen Euro geplant.

Der Erhalt der Wälder und der Biodiversität nimmt also einen bedeutenden Stellenwert im Rahmen des Sektors Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ein. Da die Ausgaben für den gesamten Sektor aber insgesamt zurückgehen, ist von einer Umverteilung auszugehen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 2). Die Bundesregierung will den Anteil der Mittel für Entwicklungsprojekte, die den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt sowie den gerechten Vorteilsausgleich zum Ziel haben, an der gesamten deutschen EZ bis 2015 um 50 Prozent erhöhen (vgl. Deutscher Bundestag, 2008f: 1). Die Maßnahmen umfassen die drei Ziele der CBD, was erneut für eine Weiterentwicklung der deutschen Biodiversitätspolitik spricht. Angela Merkel erklärte im Rahmen der CBD COP 9, dass die Bundesregierung bis 2012 zusätzlich 500 Millionen Euro für den Schutz von Wäldern und anderen Ökosystemen zur Verfügung stellen wolle, teilweise im Rahmen der Life Web Initiative. Diese Ausgaben sollen ausschließlich durch BMZ-Gelder finanziert werden. Ab 2013 sollen jährlich 500 Millionen Euro für diesen Zweck investiert werden, vor allem durch die bilaterale Technische und Finanzielle EZ (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 12-13).

Die Maßnahmen sollen nach Aussage der Bundesregierung auch dem Schutz des Klimas dienen. Die Bundesregierung kündigte darüber hinaus an, Entwicklungsländer der „Koalition der Regenwaldnationen“ auch im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des BMU beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen und bilaterale Demonstrationsprojekte in verschiedenen Partnerstaaten mit einer Gesamtsumme von mehr als 33 Millionen Euro durchzuführen. Die Gelder werden im Rahmen der Versteigerung der Emissionszertifikate generiert. Nach Aussage der Bundesregierung werden die Maßnahmen eng mit der bilateralen EZ abgestimmt. Die Vorhaben sollen in erster Linie dem Erhalt, der Ausweitung und dem Management von Schutzgebieten dienen. Nach Angaben der Bundesregierung weisen sie zum Teil auch ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bei gleichzeitiger Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung auf. Die Bundesregierung hält es allerdings für notwendig, über konkrete Projekte hinaus stärker programmatische und multilaterale Ansätze zu unterstützen. Sie beabsichtigt darüber hinaus, mit einigen Ländern, beispielsweise mit Indonesien, Schuldenumwandlungen für Programme und Projekte zum Schutz des Klimas und der Biodiversität durchzuführen. Darüber hinaus führt sie bereits REDD-Pilotprojekte durch. Eine vollständige Erfassung der Mittel, die ausschließlich dem Klimaschutz zugute kommen, erfolgt aber auch im Rahmen der deutschen bilateralen Wald-EZ nicht, so dass eine Transparenz der Mittelvergabe nicht gegeben ist (vgl. BMU, 2008a; BMU, 2008b; BMU, 2008c; Deutscher Bundestag, 2008b: 2, 7, 11).

Die Summen, die im Waldsektor für den Schutz der Biodiversität und des Klimas investiert werden, erscheinen angesichts der bisherigen Ausgaben und vor allem des Rückgangs der

Mittel für den Sektor Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sehr hoch. Unter anderem sollen die Ausgaben durch Erlöse der Veräußerung von Emissionszertifikaten gegenfinanziert werden⁸ (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 6, 8). Mertens kommentiert: „Die Bundesregierung ist mit ihrer Entscheidung, einen Teil der Erlöse des Emissionshandels für Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern zu nutzen, mit gutem Beispiel vorangegangen“ (Mertens, 2008: 26). Er kritisiert allerdings, dass 2008 mit 120 Millionen Euro nur 15 Prozent der geschätzten Gesamteinnahmen von mindestens 800 Millionen Euro für diesen Zweck vorgesehen sind, 2009 sollen es 230 Millionen Euro bei voraussichtlichen Gesamterlösen von über einer Milliarde Euro sein. Die Bundesregierung sollte deshalb den Anteil der Erlöse, der für internationale Klimaschutzaufgaben verwendet wird, dauerhaft auf mindestens 50 Prozent steigern. Die Mittel sollten in erster Linie für die ärmsten und damit verwundbarsten Länder ausgegeben werden (vgl. Mertens, 2008: 36).

Messner und Scholz kritisieren darüber hinaus, dass die Erhöhung der Mittel für die umweltpolitische Zusammenarbeit seit Verabschiedung der Rio-Konventionen nicht von einer Veränderung der Verfahren für die Programmierung der eingesetzten Mittel begleitet worden sei. So finde diese nach wie vor – im Gegensatz zu den USA – in erster Linie auf der Basis von Länderplanung statt. Dies erschwere die Konzentration der Ausgaben auf bestimmte programmatische Schwerpunkte. Darüber hinaus müssen laut einem Bundestagsbeschluss zwei Drittel der deutschen Ausgaben für die EZ über bilaterale Kanäle laufen. „So können die Beiträge zur GEF nur begrenzt Schief lagen auf der bilateralen Ebene ausgleichen.“ (Messner/Scholz, 2005: 16) Aus diesem Grund bleiben die Beiträge zur GEF, gemessen am Gesamtbudget des BMZ, relativ bescheiden (vgl. Messner/Scholz, 2005: 16, 27, 29).

Experten kritisieren außerdem, dass zur Finanzierung umwelt- und waldpolitischer Programme zunehmend auch Gelder der Offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* – ODA) verwendet werden. Die deutsche ODA soll bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens erhöht werden. Dieses Ziel soll allerdings – stärker als in anderen Geberländern – nicht alleine durch zusätzliche Haushaltsmittel erreicht werden, sondern durch die gleichzeitige Anrechnung von Schuldenerlassen, innovative Finanzierungsinstrumente und kalkulatorische Studienplatzkosten für Studenten aus Entwicklungsländern. Die Steigerung der ODA-Quote geht also nicht zwangsläufig mit einer tatsächlichen Erhöhung der Gelder für Entwicklungsvorhaben einher. So werden immer mehr ODA-Mittel außerhalb des BMZ-Etats ausgegeben, beispielsweise für internationale Klimaschutzvorhaben (vgl. Mertens, 2008: 17-23; Reuke/Albers, 2008: 13).

Besonders relevant sind Erlöse aus dem Verkauf bzw. der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten. Auch die zusätzlichen Mittel für den internationalen Schutz von Wäldern und Ökosystemen, die die Bundesregierung auf der CBD COP 9 zusagte, werden auf die Erfüllung

⁸ Nach Angaben der Bundesregierung konnten bis Mai 2008 insgesamt 18,454 Millionen Emissionszertifikate zu einem durchschnittlichen Preis von 22,77 Euro durch die KfW veräußert werden. Die erzielten Einnahmen werden zu großen Teilen für nationale und internationale Klimaschutzprojekte ausgegeben (vgl. Deutscher Bundestag, 2008b: 2, 4).

der deutschen ODA-Verpflichtungen angerechnet. Damit reagierte die Bundesregierung laut Mertens auf Druck von der Zivilgesellschaft und der UN. Problematisch sei dies, weil die Gelder der Deckung zusätzlicher Kosten dienen, die über die bisherigen EZ-Aufgaben, insbesondere die Finanzierung der MDGs, hinausgehen (vgl. Mertens, 2008: 17-23). Zwar ist es nach Ansicht von Reuke und Albers folgerichtig, die Klimaausgaben „ODA-fähig“ zu machen, da sie kaum von „alten Geldern“ zu trennen sind. „Da aber die traditionellen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit nicht erledigt, sondern im Gegenteil (u.a. wegen Mangel an ‚Frischem Geld‘) jahrzehntelang vernachlässigt wurden, ist klar, dass die ‚Klimagelder‘ nicht unter die ‚0,7%‘ fallen können, sondern zusätzlich, *zusätzlich*, aufgebracht werden müssen.“ (Reuke/Albers, 2008: 12). Deutschland rangiert bereits jetzt bezogen auf die Wirtschaftsleistung nur im Mittelfeld der Rangliste der Geberländer (vgl. Weidner, 2008: 23).

Des Weiteren wird kritisiert, dass durch die Anrechnung der Klimagelder der Abstimmungsbedarf des BMZ und des BMU steige. „Denn nur durch eine intensive Koordination können Doppelarbeit und Parallelaktivitäten vermieden werden, beispielsweise wenn das BMU Waldschutzprojekte im Kongo unterstützt, wo das BMZ bereits aktiv ist“ (Mertens, 2008: 23). Wie dargestellt, verläuft aber eben diese Koordination häufig schwierig, weshalb ein zusätzlicher Abstimmungsbedarf kaum gewünscht sein dürfte. Bei den internationalen Klimaschutzaktivitäten des BMU stellt sich außerdem die Frage der entwicklungspolitischen Konsistenz. Da sich die Aktivitäten vor allem auf Schwellenländer konzentrieren, dienen sie nicht in erster Linie dem vom BMZ priorisierten Ziel der Armutsbekämpfung. Die angekündigten zusätzlichen Ausgaben für den Schutz von Wäldern, Biodiversität und Klima bedeuten demnach einen Wegfall von Mitteln zur Finanzierung anderer Ziele der Entwicklungspolitik, nicht eine Ergänzung. Obwohl die Mittel für die EZ im Jahr 2008 massiv gesteigert wurden, ist Deutschland also weit davon entfernt, das ODA-Ziel zu erreichen (vgl. Mertens, 2008: 17-23; Reuke/Albers, 2008: 13). Dadurch wird erneut deutlich, dass die Umweltpolitik in Konkurrenz zu anderen Politikbereichen steht. Für die deutsche globale Waldpolitik bedeutet dies, dass die Bundesregierung die Vereinbarungen der CBD und der FCCC auf bilateraler Ebene derzeit nicht adäquat umsetzt. Obwohl umfangreiche Finanzmittel für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Wälder zur Verfügung gestellt werden, ist es bisher scheinbar nicht gelungen, die Synergien zwischen dem Erhalt der Biodiversität, der Verminderung des Klimawandels und der Armutsbekämpfung in den EZ-Programmen zu verankern.

5. Ergebnisse und Ausblick

Der Erfolg der globalen Waldpolitik ist vom Engagement der Nationalstaaten abhängig. Deutschland trägt auf multilateraler Ebene zur Konzeptionierung walddpolitischer Programme bei und setzt diese auf bilateraler und regionaler Ebene um. Dabei nehmen der Erhalt der Biodiversität und die Verminderung des Klimawandels zentrale Rollen ein. In den vergange-

nen Jahren konnten im Rahmen sowohl der CBD als auch der FCCC Fortschritte erzielt werden – entscheidende Weichenstellungen stehen allerdings noch an. Diese haben das Potenzial, erheblich zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Tropenwälder und damit zur Sicherung der Lebensgrundlagen von Millionen von Menschen beizutragen. Die Erarbeitung von Problemlösungsmechanismen ist in der Klimapolitik bereits weiter fortgeschritten als in der Biodiversitätspolitik; der Schutz der Biodiversität und des Klimas als globale öffentliche Güter scheitert allerdings nach wie vor an den national-egoistischen Interessen der Akteure und fehlenden Regeln für die Waldwirtschaft. Die Verhandlungen zum Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls drohen außerdem, die Konflikte zwischen den Konventionen weiter zu verschärfen, wenn keine klaren Regeln für die Synergienutzung vereinbart werden können.

Deutschland muss seiner Vorreiterrolle in der globalen Umweltpolitik gerecht werden und entsprechenden Einfluss auf die internationalen Institutionen nehmen, damit diese dringend notwendige Lösungen für die nachhaltige Nutzung der Wälder erarbeiten. Aus diesem Grund beteiligt sich die Bundesregierung aktiv an verschiedenen Gremien und hat mit Pilotmaßnahmen begonnen, um beispielsweise die Entwicklung des REDD-Mechanismus zu befördern. Dabei verfolgt sie das Ziel, die Wechselwirkungen zwischen dem Erhalt der Biodiversität und der Stabilisierung des Klimas zu nutzen und den Biodiversitätsschutz in ihre Klimaschutzprogramme zu integrieren. Was auf dem Papier viel versprechend aussieht, wird allerdings im Rahmen der tatsächlichen Transferzahlungen noch nicht ausreichend wiederspiegelt. Zwar trägt die Bundesregierung in erheblichem Maße zur Finanzierung multilateraler und bilateraler Waldprogramme bei und kommt somit ihrer Verpflichtung nach, Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konventionen zu unterstützen. Allerdings scheint sie derzeit die auf internationaler Ebene angekündigte Aufstockung der Mittel für den Waldschutz in erster Linie durch das Streichen von an anderer Stelle benötigten Geldern finanzieren zu wollen. Stattdessen sollte sie – gemäß ihres selbst aufgestellten Ziels – ein kohärentes System für die Finanzierung walddpolitischer Maßnahmen entwickeln, damit sowohl der Schutz der Biodiversität und des Klimas als auch die Bekämpfung der Armut sichergestellt werden können. Ansonsten verpuffen die eingesetzten Mittel, da ein effektiver Schutz der Tropenwälder nur durch eine umfassende, integrierte Strategie möglich ist.

Deutschland kann keine Vorreiterrolle in der globalen Waldpolitik spielen, wenn der Querschnittscharakter nicht erkannt wird. Ein integrierter Ansatz erfordert allerdings ein koordiniertes Vorgehen der beteiligten Ministerien, das derzeit im Rahmen der deutschen globalen Waldpolitik schwer möglich erscheint. Die Vielzahl an Institutionen bringt Konkurrenz mit sich, da die jeweiligen Ressorts unterschiedliche Prioritäten setzen. Gemeinsame Initiativen sind deshalb kaum möglich. Zusätzlich stimmen die Zielsetzungen für die bilaterale und multilaterale Politik oft nicht überein, was die effektive Umsetzung der Konventionen erheblich erschwert. Ähnlich den internationalen Institutionen, gelingt es der deutschen Bundesregierung deshalb nur ansatzweise, das Ziel der Politikkohärenz im Waldsektor zu erreichen. Eine Reformierung der Strukturen ist daher dringend notwendig. In diesem Zusammenhang sollte die walddpolitische Strategie Deutschlands noch stärker aufgefächert werden, indem verstärkt *soft-law-Ansätze* mit *hard-law-Ansätzen* kombiniert werden. Erste

Schritte in diese Richtung sind bereits unternommen worden – Ansätze eines Paradigmenwechsels sind also erkennbar.

Angesichts der Vielzahl internationaler Initiativen im Waldsektor muss die Bundesregierung allerdings auch darauf achten, ihre Strategie zu fokussieren. So sollte sie nur solche Finanzierungsinstitutionen unterstützen, die tatsächlich dieselben Ziele verfolgen. Um geeignete Mechanismen wählen zu können, ist eine stärkere Evaluation der Maßnahmen vonnöten, also eine Fokussierung nicht nur auf die *Inputs*, sondern auch auf die *Outputs*. In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung auch ihre Mittelvergabe – auf bilateraler und multilateraler Ebene – transparenter gestalten und auf internationale Institutionen einwirken, damit auch diese eine sorgfältige Mittelerfassung vornehmen. Die neuen Finanzierungsinstrumente können nur dann effektiv zum Schutz der globalen Wälder beitragen, wenn sie einen Mehrwert bringen. Waldpolitik kann zu einem Schrittmacher für andere Politikbereiche werden, wenn sie alle entscheidenden Aspekte vereint. Demnach sind weitere Forschungen notwendig, um die Zusammenarbeit der Akteure verbessern und sinnvolle Instrumente erarbeiten zu können.

6. Literaturverzeichnis

- Bals, Christoph (2008): Bali, Poznan, Kopenhagen – Dreisprung zu einer neuen Qualität der Klimapolitik? Bonn: Germanwatch/Heinrich-Böll-Stiftung.
- Bals, Christoph (2009): Klimazug im „Tal des Todes“ zwischen Posen und Kopenhagen. Ergebnisse des UN-Klimagipfels in Polen, 1.-12. Dezember 2008. Bonn: Germanwatch.
- Bals, Christoph/Hamm, Horst/Jerger, Ilona/Milke, Klaus (2008): Die Welt am Scheideweg: Wie retten wir das Klima? Hamburg: Reinbek.
- Barrett, Scott (1999): Montreal Versus Kyoto. International Cooperation and the Global Environment. In: Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hrsg.) (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York, Oxford: Oxford University Press. 190-219.
- Brouns, Bernd/Ott, Hermann E. (2004): Schutz biologischer Vielfalt durch internationale Klimaschutzvereinbarungen?. In: Korn, Horst/Schliep, Rainer/Stadler, Jutta (Red.): Biodiversität und Klima – Vernetzung der Akteure in Deutschland. Ergebnisse und Dokumentation des Auftaktworkshops an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz, Insel Vilm, 29.09.-01.10.2004. 66-67.
- Brown, Paige (1998): Climate, Biodiversity and Forests – Issues and Opportunities Emerging from the Kyoto Protocol. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Brühl, Tanja (2002): Bisherige Erfolge und Misserfolge der Biodiversitätskonvention. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten“.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (ohne Datum): Forstwirtschaft in Deutschland. Power-Point-Präsentation.
- BMELV (1975): Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz), zuletzt geändert am 31. Oktober 2006.
- BMELV (2008): Internationale Waldpolitik. Hartes Ringen um den Schutz der Wälder weltweit. http://www.bmelv.de/cIn_045/nn_751682/DE/06-Forstwirtschaft/InternationaleWaldpolitik/__forstpolitik__node.html__nnn=true (zuletzt abgerufen am 13.08.2008).

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (ohne Datum a): Projekte zum internationalen Waldschutz.
http://www.bmu.de/naturschutz/internationale_waldpolitik/doc/2257.php (zuletzt abgerufen am 26.01.2008).
- BMU (ohne Datum b): Schutz der Biodiversität. Zahlen, Beispiele und Argumente.
- BMU(2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- BMU (2008a): Gemeinsame Stellungnahme zur Bedeutung der Verringerung von Emissionen aus der Entwaldung und Schädigung der Wälder in Entwicklungsländern.
http://www.bmu.de/klimaschutz/internationale_klimapolitik/14_klimakonferenz/doc/42793.php (zuletzt abgerufen am 03.01.2009).
- BMU (2008b): Germany's Contribution to Supporting Developing Countries to Reduce Emissions from Deforestation (REDD). Statement in the Round Table on the Declaration on REDD of the Federal Environment Minister Sigmar Gabriel on 11 December 2008.
<http://www.bmu.de/english/speeches/doc/42790.php> (zuletzt abgerufen am 03.01.2009).
- BMU (2008c): Signal für mehr Waldschutz im internationalen Klimaschutz. Gemeinsame Erklärung von Entwicklungs- und Industrieländern in Posen verabschiedet. Pressemitteilung Nr. 302/08 vom 12.12.2008.
http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/42789.php (zuletzt abgerufen am 03.01.2009).
- BMU (2008d): Wichtigste Ergebnisse der 9. Vertragsstaatenkonferenz der CBD.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung. Bonn.
- BMVEL (2002): Bericht zur Umsetzung der Strategie Forstwirtschaft und Biologische Vielfalt.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (ohne Datum): Klimawandel und Entwicklung. Die Entwicklungspolitik setzt Akzente.
- BMZ (2002): Sektorkonzept „Wald und nachhaltige Entwicklung“. *BMZ-Konzepte* 121.
- BMZ (2005a): BMZ-Mitwirkung in internationalen Organisationen und Prozessen. „Fallstudie: Internationaler waldpolitischer Prozess“ – Kurzfassung der Evaluierung. *BMZ Evaluierungsberichte* 010.

- BMZ (2005b): Fortschrittsbericht zur deutschen bilateralen Zusammenarbeit im Waldsektor. *BMZ Materialien* 142.
- BMZ (2006): Biodiversity in German Development Cooperation. 6th revised edition. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Burck, Jan/Bals, Christoph/Beck, Marisa/Rüthlein, Elisabeth (2007): Der Klimaschutz-Index. Emissionsentwicklung und Klimaschutzpolitik der 56 Staaten mit dem größten CO₂-Ausstoß im Vergleich. Bonn: Germanwatch.
- Burck, Jan/Bals, Christoph/Ackermann, Simone (2008): Der Klimaschutz-Index. Ergebnisse 2009. Bonn/Brüssel: Germanwatch/CAN Europe.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) (2008): Forest Governance in a Rapidly Changing World. Capacity Development by GTZ.
- Deutscher Bundestag (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 1. November 2007 gemäß Beschluss vom 24. Mai 2007 (Bundestagsdrucksache 16/1996).
- Deutscher Bundestag (2008a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 16/10366 – Beteiligung an Wald-Klimaschutzprojekten in Afrika.
- Deutscher Bundestag (2008b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 16/10957 – Neue Finanzierungsinstrumente für den globalen Klima- und Biodiversitätsschutz. Drucksache 16/11301. Elektronische Vorab-Fassung.
- Deutscher Bundestag (2008c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 16/10974 – Position der Bundesregierung zum Kommissionsentwurf zur Bekämpfung des illegalen Holzhandels. Drucksache 16/11302. Elektronische Vorab-Fassung.
- Deutscher Bundestag (2008d): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 16/9523 – Einnahmen des Bundes aus dem Emissionshandel. Drucksache 16/9703.
- Deutscher Bundestag (2008e): Antrag: Internationalen Klimaschutz sichern – Integrität und Wirksamkeit der CDM-Projekte weiter verbessern. Drucksache 16/9598.
- Deutscher Bundestag (2008f): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Drucksache 16/10700.

- Die Bundesregierung (2007): Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm. Berlin.
- Dutschke, Michael/Wolf, Reinhard (2007): Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries. The Way Forward. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- El-Ashry, Mohamed T.: (2004): Financing Global Public Goods – Lessons from the GEF. In: Inwent: Summary Report of the International Policy Workshop „Global Public Goods. Concepts, Experience, Financing“, 4-5 November 2003, Berlin. 40-43.
- Fischer, Robert (2008): Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany“ – Exportschlager oder Mogelpackung? *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 1/2008. S. 21-31.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO (2007): State of the World's Forests. Rom: FAO.
- Forum Umwelt und Entwicklung (2008a): NGO-Bilanz der COP 9 – Nur kleine Erfolge und viel Zeit verspielt zu Lasten der natürlichen Vielfalt. COP 9-Achlussbilanz: Kurz vor dem Scheitern noch gerettet – aber zu wenige Fortschritte. 30.05.2008. [http://www.forum-ue.de/54.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=875&tx_ttnews\[backPid\]=17&cHash=cab80b4948](http://www.forum-ue.de/54.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=875&tx_ttnews[backPid]=17&cHash=cab80b4948) (zuletzt abgerufen am 22.01.2009).
- Forum Umwelt und Entwicklung (2008b): Waldpolitik auf dem Holzweg. Diskussionspapier der AG Wälder des Forum Umwelt & Entwicklung zur 14. Vertragsstaatenkonferenz der Klima-Rahmenkonvention in Posen.
- Freibauer, Annette/Schulze, Ernst-Detlev (2004): Effizienz von Kohlenstoffsinken unter dem Aspekt des Klimaschutzes. Fachtagung „Auf Holzwegen in die Zukunft – eine Option für den Klimaschutz“, Kloster Nimbschen, 22./23.6.2004.
- Herold, Anke/Eberle, Ulrike/Ploetz, Christiane/Scholz, Sebastian (2001): Anforderungen des Klimaschutzes an die Qualität von Ökosystemen – Nutzung von Synergien zwischen der Klimarahmenkonvention und der Konvention über die biologische Vielfalt. Berlin: Umweltbundesamt.
- Hönerbach, Frank (1996): Verhandlung einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und Scheitern. *Discussion Paper FS II 96-404*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- Hofmann, Frank (2002): Globale Waldpolitik in Deutschland. Eine Untersuchung über die Wirkung internationaler Regime in föderalen Strukturen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau.
- Holtrup Mostert, Petra (2007): Deutsche Umweltaußenpolitik: Der Gipfelstürmer und seine Grenzen. In: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 374-392.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2002): Technical Paper V: Climate Change and Biodiversity.
- International Task Force on Global Public Goods (2006): Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest.
- Inwent (2004): Summary Report of the International Policy Workshop „Global Public Goods. Concepts, Experience, Financing“, 4-5 November 2003, Berlin.
- Joint Liaison Group of the Convention on Biological Diversity, the United Nations Convention to Combat Desertification, and the United Nations Framework Convention on Climate Change (JLG) (2007): Report of the Eighth meeting, Madrid, 12 September 2007.
- Kaiser, Martin (2004): Perspektiven des Urwaldschutzes und dessen Relevanz für Biodiversität und Klima. In: Korn, Horst/Schliep, Rainer/Stadler, Jutta (Red.): Biodiversität und Klima – Vernetzung der Akteure in Deutschland. Ergebnisse und Dokumentation des Auftaktworkshops an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz, Insel Vilm, 29.09.-01.10.2004. 25-28.
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc A. (Hrsg.) (1999): Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. New York, Oxford: Oxford University Press.
- KfW Entwicklungsbank (2007): Tropenwald, Artenvielfalt und Klima. *Finanzielle Zusammenarbeit*.
- Knauf, Gerald (2001): Wald und Klima. In: AG Wälder des Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Waldschutz als politische Aufgabe. 14-24.
- Korn, Horst/Schliep, Rainer/Stadler, Jutta (Hrsg.) (2004): Biodiversität und Klima – Vernetzung der Akteure in Deutschland. Ergebnisse und Dokumentation des Auftaktworkshops an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz, Insel Vilm, 29.09.-01.10.2004.

- Lehmann, Susanne (Bearb.) (2007): Schutz der Wälder – Nationale Verantwortung tragen und global handeln. *BfN-Skripten 207*.
- Mahrenholz, Petra/Georgi, Birgit (2004): Braucht Klimaschutz Biologische Vielfalt? In: Korn, Horst/Schliep, Rainer/Stadler, Jutta (Red.): Biodiversität und Klima – Vernetzung der Akteure in Deutschland. Ergebnisse und Dokumentation des Auftaktworkshops an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz, Insel Vilm, 29.09.-01.10.2004. 14-15.
- Menzel, Susanne (2003): Der ökonomische Wert der Erhaltung der Biodiversität – Die Herausforderung seiner empirischen Erfassung zur Abschätzung internationaler Transferzahlungen. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Fakultät für Agrarwissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen.
- Mertens, Jens (2008): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Sechzehnter Bericht 2007/2008. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Osnabrück/Bonn: Terre des Hommes/Welthungerhilfe.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme (2005): Finanzierung internationaler Zusammenarbeit in der deutschen Außen- und Sicherheits-, Entwicklungs- und Umweltpolitik. *Discussion Paper des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 11/2005*.
- Meyers (2008): Lexikon Online. Albedo. [http://lexikon.meyers.de/wissen/Albedo+\(Sachartikel\)+Physik](http://lexikon.meyers.de/wissen/Albedo+(Sachartikel)+Physik) (zuletzt abgerufen am 24.02.2009).
- Morisse-Schilbach, Melanie (ohne Datum): „WissInter“: Internationale Dimensionen nationalen Handelns am Beispiel des internationalen Waldregimes. BMBF-Projekt. Laufzeit: 1.1.2006-31.12.2008. Projektbeschreibung.
- Office of Development Studies (ODS) (2002): Profiling the Provision Status of Global Public Goods. An ODS Staff Paper. New York: United Nations Development Programme.
- Ott, Hermann E. (2007): Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven.
- Patosaari, Pekka (2005): The International Arrangement on Forests after UNFF 5. Discussion Points Delivered by Mr. Pekka Patosaari, Director, Secretariat of the United Nations Forum on Forests, on the Occasion of the XXII IUFRO World Congress, Brisbane, 8-13.8.2005.

- Paulus, Stephan (2008): 'Vermiedene Entwaldung' – Topthema der internationalen Klimadiskussion. Interview mit GTZ-Abteilungsleiter Dr. Stephan Paulus zum Wald- und Klimaschutz am 26.02.2008. <http://www.gtz.de/de/aktuell/22939.htm> (zuletzt abgerufen am 22.02.2009).
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2008): Durchmischte Bilanz nach Artenschutzkonferenz. 05.06.2008. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/news-termine/news/2008/2008-06-05/durchmischte-bilanz-nach-artenschutzkonferenz/> (zuletzt abgerufen am 22.01.2009).
- Rechkemmer, Andreas (2005): Global Forest Management: What Has Been Achieved, what Comes Next? Critical Choices for Structural, Legal and Financial Options. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rechkemmer, Andreas/Schmidt, Falk (2006): Neue globale Umweltpolitik – Die Bedeutung der UN-Reform für eine nachhaltige Wasser- und Waldpolitik. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Reuke, Ludger (2006): Die deutsche Entwicklungspolitik im Spiegel der Entwicklungsfinanzierung. In: Ibeh, Martin Joe und Joachim Wiemeyer (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit im Zeitalter der Globalisierung. Paderborn: Ferdinand Schöningh. 125-139.
- Reuke, Ludger/Albers, Sandra (2008): Alles in ODA, [o:da]? Wider die Unordnung der Anrechnung deutscher „Offizieller Entwicklungsunterstützung“ 2003 bis 2006/07. Bonn: Germanwatch.
- Schmidt, Ralf (1997): Waldpolitik und nachhaltige Entwicklung: eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: EDV-Stelle der FES. <http://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00087toc.html> (zuletzt abgerufen am 25.08.2008).
- Scholz, Imme (2004): Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zur Anhörung des AWZ: „Die Rolle der Biodiversität in der Entwicklungszusammenarbeit“. Internationale Anstrengungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität, 5. Mai 2004.
- Secretariat of the Convention in Biological Diversity (SCBD) (1992): Convention on Biological Diversity (with Annexes). Concluded at Rio De Janeiro in June 1992.
- SCBD (2003): Interlinkages Between Biological Diversity and Climate Change – Advice on the Integration of Biodiversity Considerations into the Implementation of the United Na-

tions Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol. *CBD Technical Series* 10.

- SCBD (2007): Joint Liaison Group. <http://www.cbd.int/cooperation/liaison.shtml> (zuletzt abgerufen am 15.01.2008).
- SCBD (2008a): REDD & Biodiversity e-Newsletter. Volume 1 – October 2008.
- SCBD (2008b): REDD & Biodiversity e-Newsletter. Volume 2 – December 2008.
- Sprinz, Detlef F. (2005): Die Herausforderungen der Internationalen Umweltpolitik. In: Böckenförde, Stephan (Hrsg.): Chancen der deutschen Außenpolitik: Analysen – Perspektiven – Empfehlungen. Dresden: TUDpress –Verlag der Wissenschaften Dresden.
- Stern, Nicholas (2006): Stern Review on the Economics of Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swiss Academy of Science et al. (Hrsg.) (2007): Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4). Klimaänderung 2007: Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger. Bern: ProClim.
- Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice of the United Nations Framework Convention on Climate Change (SBSTA) (2004): Options for Enhanced Cooperation Among the Three Rio Conventions. Note by the Secretariat. Twenty-first Session Buenos Aires, 6-14 December 2004. Item 9 of the Provisional Agenda. Cooperation With Relevant International Organizations.
- Thies, Evy (2001): Wald und Biodiversität. In: AG Wälder des Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Waldschutz als politische Aufgabe. 27-31.
- United Nations Forum on Forests (UNFF) (2007): Die Waldübereinkunft der Vereinten Nationen. Beschluss der 7. Sitzung des Waldforums der Vereinten Nationen, New York, 27. April 2007.
- Weidner, Helmut (2005): Deutsche Klimapolitik. Zwischen globaler Gerechtigkeit und nationalem Gemeinwohl. *WZB-Mitteilungen* 109. 11-14.
- Weidner, Helmut (2008): Klimaschutzpolitik: Warum ist Deutschland ein Vorreiter im internationalen Vergleich? Zur Rolle von Handlungskapazitäten und Pfadabhängigkeit. *Discussion Paper SP IV 2008-303* des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Wolf, Margareta (2004): Opening Adress. Global Environment and Global Equity – New Instruments for Protecting Global Environmental Goods. In: Inwent (Hrsg.): Summary

Report of the International Policy Workshop „Global Public Goods. Concepts, Experience, Financing“, 4-5 November 2003, Berlin. 17-20.

- World Wildlife Fund for Nature (WWF) (2008): Hintergrundinformation. UN-Übereinkommen zur biologischen Vielfalt (CBD). Überblick zur 9. Vertragsstaatenkonferenz vom 19. – 30. Mai 2008 in Bonn.
- Zebisch, Marc (2004): Biodiversität und globaler Wandel – ein Überblick über die aktuellen Arbeiten am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung. In: Korn, Horst/Schliep, Rainer/Stadler, Jutta (Hrsg.): Biodiversität und Klima - Vernetzung der Akteure in Deutschland. Ergebnisse und Dokumentation des Auftaktworkshops an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz, Insel Vilm, 29.09.-01.10.2004. 22-25.
- Zundel, Rolf/Schwartz, Ekkehard (2001): 50 Jahre Forstpolitik in Deutschland (1945 bis 1994). Reprint des vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1996 herausgegebenen Sonderhefts 211 der Berichte über Landwirtschaft. Remagen: Verlag Kessel.