

Der internationale forstpolitische Dialog:

Verhandlungen über eine europäische Waldkonvention auf gutem Weg

Thomas W. Schneider

Weltweit werden jährlich etwa 15 Mio Hektar Wald – hauptsächlich Tropenwald – zerstört, das sind 4 Mio Hektar mehr als die Gesamtwaldfläche in Deutschland. Ohne Wälder könnten viele Menschen aber nicht überleben. Oft sind gerade die Ärmsten der Armen von Wäldern als Lieferant von Nahrung, Naturheilmitteln, Bau- und Brennmaterialien direkt abhängig. Auch haben Wälder eine zentrale Bedeutung für die Trinkwasser- und Luftqualität sowie für das Klima. Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung der Wälder weltweit sind seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro Schlüsselbegriffe der internationalen Umwelt- und Forstpolitik, die der Zerstörung der Wälder entgegenwirken will. Auf eine globale Waldkonvention konnte man sich in Rio und auch in den Nachfolgeprozessen bis heute nicht einigen. Nunmehr wird im Rahmen der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa über eine europäische Waldkonvention verhandelt.

Zur Vorgeschichte der Waldkonvention

Der Zustand und die Entwicklung der Wälder weltweit – aber insbesondere des Tropenwaldes – zählten zu den politisch hochsensiblen und kontrovers verhandelten Themen auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development/UNCED) 1992 in Rio de Janeiro. An diesem Themenkomplex spalteten sich die Standpunkte von Industriestaaten und Entwicklungsländern.

Uneinig war man sich hinsichtlich der Sprachregelung. Anders als bei den Themen Klimawandel, Wüstenausbreitung und biologische Vielfalt, deren Einord-

nung als Allgemeingut für die Menschheit innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft unstrittig war, war dies für den Wald nicht möglich. Daran scheiterten letztlich die Verhandlungen über eine internationale Waldkonvention.

Anstelle einer rechtlich verbindlichen Waldkonvention entstand im Rahmen von UNCED die „Waldgrundsatzklärung (Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)“. Auch wenn diese Grundsatzklärung unverbindlich ist, so leitete sie dennoch einen Paradigmenwechsel im Hinblick auf die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder ein.

Was folgte, waren langwierige Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Instrument (Waldkonvention) im Rahmen des Intergovernmental Panel on Forests (IPF) von 1995 bis 1997, des Intergovernmental Forum on Forests (IFF) für weitere zwei Jahre (1997 bis 1999 bzw. 2000) und seit dem Jahr 2000 des United Nations Forum on Forests (UNFF) mit wenigen Höhepunkten, aber vielen Rückschlägen. Die starre Haltung einiger Länder

führte schließlich auf der fünften Sitzung des UNFF (UNFF-5) im Jahr 2005 zum vorläufigen Abbruch der Verhandlungen.

Auf der nächsten Sitzung des UNFF im Jahr 2006 sollten die gemäß ECOSOC-Resolution 2000/35 (Economic and Social Council/ECOSOC – Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen) über die Zukunft des International Arrangement on Forests (IAF) entschieden und ein Mandat zur Entwicklung eines völkerrechtlich verbindlichen Rechtsinstruments (legally binding instrument/LBI) für Wälder beraten werden.

Bereits im Vorfeld von UNFF-7 im Jahr 2007 deutete sich an, dass alle Beteiligten darin übereinstimmen, ein für alle weitgehend akzeptables Verhandlungsergebnis zu erzielen, um ein Scheitern der Verhandlungen und damit das Ende des UNFF auf dem Weg zu einem LBI zu verhindern. Gleichzeitig war nach herrschender Meinung jedem Beteiligten klar, dass ein LBI nicht verhandelbar war. Das Ergebnis von UNFF-7 war, insbesondere dank der hartnäckigen Verhandlungsführung der Europäischen Union unter deutscher Ratspräsidentschaft, das rechtlich nicht verbindliche Instrument über Wälder (non-legally binding instrument, NLBI) als ein globaler Konsens.

Ein rechtsverbindliches Waldinstrument für Europa

Wenn es nach dem Arbeitsprogramm des UNFF geht, soll im Jahr 2015 entschieden werden, ob Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Instrument für den Wald erneut aufgenommen werden. Dieser späte Zeitpunkt und die Unwägbarkeit zukünftiger Verhandlungen auf UN-Ebene bewirkten, dass auf der sechsten Europäischen Forstministerkonferenz (FOREST EUROPE Ministerial Conference) im Juni 2011 in Oslo die Mitgliedsländer beschlossen (Oslo-Mandat der Minister), über ein rechtsverbindliches Waldinstrument für Europa zu verhandeln. Für die Verhandlungen wurde ein Zwischenstaatliches Ver-

Dr. Th. W. Schneider ist Direktor und Professor am Thünen-Institut für Weltforstwirtschaft, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.



Thomas W. Schneider
thomas.schneider@vti.bund.de

handlungskomitee (Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement (LBA) on Forests in Europe/INC) eingerichtet. Das INC soll seine Arbeit bis zum 30. Juni 2013 beenden und seine Ergebnisse einer außerordentlichen FOREST EUROPE-Ministerkonferenz vorstellen. Im Rahmen dieser Konferenz, die innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der INC-Verhandlungen stattfinden soll, ist die Beratung sowie eine mögliche Verabschiedung und Öffnung für die Unterzeichnung des rechtlich bindenden Abkommens (LBA) über die Wälder in Europa vorgesehen.

Dieses Abkommen soll die nachhaltige und multifunktionale Waldbewirtschaftung in ganz Europa stärken. Das angestrebte LBA soll gemeinsame Ziele und einen verbindlichen Rahmen für die Waldbewirtschaftung sowie für einen verbesserten Ausgleich der Interessen in der Waldpolitik festlegen. Gleichzeitig setzt es ein positives Signal gegenüber der übrigen internationalen Staatengemeinschaft und regt die Diskussion um ein globales, rechtlich verbindliches Waldinstrument erneut an.

Die größte Herausforderung des INC besteht nunmehr darin, einen Vertragstext zu formulieren, der

- den Konflikt zwischen dem steigenden Holzbedarf auf der einen Seite und der Forderung nach einer Ausweitung von Nutzungsverzichten aus Naturschutzgründen auf der anderen Seite,
- die vielen weiteren Anforderungen an die Wälder wie Boden- und Lawinenschutz, Wasserschutz und die Erholung für die Bevölkerung,
- die Interessen der Waldbesitzer, für die der Wald eine wichtige Einkommensquelle ist, und die Wertschöpfung aus dem Wald in den ländlichen Gebieten Europas

ausgewogen berücksichtigt und von allen Beteiligten akzeptiert werden kann.

FOREST EUROPE

Die Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (FOREST EUROPE) ist eine Kooperation von derzeit 46 europäischen Ländern und der Europäischen Union. Auf regelmäßigen Zusammenkünften beschäftigt sie sich mit politisch und gesellschaftlich vordringlichen Fragen im Bereich Wald und Forstwirtschaft. Inhaltlich an die internationalen Beschlüsse der Umweltkonferenz von Rio und der Nachfolgekonzferenzen anknüpfend, haben die Ministerkonferenzen zum Schutz der Wälder in Europa (Helsinki 1993, Lissabon 1998, Wien 2003) europaweit geltende Kriterien und Indikatoren einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung verabschiedet.



Zweite Sitzung des Zwischenstaatlichen Verhandlungskomitees für eine europäische Waldkonvention 2012 in Bonn (v.l.n.r.): ANA BELÉN NORIEGA (Head of Liaison Unit Madrid), ILPO TIKKANEN (EFI), JAN HEINO und MALGORZATA BUSZKO-BRIGGS (beide FAO)

Foto: FOREST EUROPE Liaison Unit Madrid

Zweiter Verhandlungsausschuss zu einer Europäischen Waldkonvention

Das INC hat im Februar 2012 in Wien und vom 3. bis 7. September 2012 in Bonn verhandelt. An der zweiten Sitzung des Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses über eine Europäische Waldkonvention (INC Forest 2) nahmen Vertreter aus 38 Staaten – davon 16 Nicht-EU-Staaten – sowie aus 21 Organisationen teil. Den Vorsitz führte JAN HEINO (FAO Assistant Director General, Forestry Department) und die amtierende dänische Präsidentschaft nahm die Interessen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten wahr.

Der Textvorschlag zum Abkommen konkretisiert die folgenden Ziele, auf die man sich einigen konnte:

- die Wälder erhalten,
- die nachhaltige Waldwirtschaft und die Multifunktionalität der Wälder sichern,
- die vielfältigen Beiträge der Wälder für die Gesellschaft und für eine nachhaltige Entwicklung erhalten,
- die Beiträge der Wälder und der Waldbewirtschaftung zur Lösung globaler Herausforderungen verbessern und
- die internationale Zusammenarbeit stärken.

Das Kapitel nationale Verpflichtungen („obligations“ oder „provisions“) richtet sich, dem EU-Vorschlag folgend, an den sechs pan-europäischen (Helsinki-) Kriterien aus. Damit lassen sich erstmalig diese Kriterien rechtlich verankern sowie ökonomisch, ökologisch und sozial ausgewogene Anforderungen an den Wald grundsätzlich sicherstellen.

Mehrere Staaten unterstrichen allerdings, dass die derzeit in den sechs Kriterien enthaltenen Verpflichtungen noch nicht die angestrebte Ausgewogenheit

einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung widerspiegeln. Daher forderten sie u.a. Ergänzungen zum Kriterium über Biodiversität. Weiterhin konnten die übrigen Vertragsteile insgesamt inhaltlich und sprachlich verbessert werden. Noch offen ist die Frage der Finanzierung: Neben der EU forderte auch Finnland die Klärung der Finanzierungsoptionen spätestens bei der nächsten Sitzung des INC.

Bisher noch nicht entschieden ist, wo das Sekretariat des LBA angebunden werden sollte. Mehrere Staaten äußerten eine klare Präferenz für eine eigene UN-Konvention. Alle Staaten signalisierten aber Kompromissbereitschaft für die Option, das Sekretariat bei einer bestehenden UN-Organisation anzusiedeln. Lediglich die EU zeigte sich offen für eine weitere Option außerhalb der UN. Sollte die Konvention – wie auch immer – in das UN-System eingebunden werden, besteht für alle UN-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, dieser Konvention als Vertragspartei beizutreten. Daher kommt dem zukünftigen Namen der Konvention eine erhebliche Bedeutung zu: Waldkonvention für Europa, pan-europäische Waldkonvention oder nur Waldkonvention. Abschließend bleibt die Frage, was nach dem Jahr 2015 im Rahmen von UNFF mit Blick auf ein LBI dann noch verhandelt werden soll.

Die Weichen auf diesem Weg stellte die zweite Verhandlungsrunde in Bonn, die in sachlicher Atmosphäre verlief. Wesentliche Teile des Vertragswerkes sind abgestimmt und deuten auf ein erfolgreiches vorläufiges Ende der Verhandlungen hin. Mit den noch ausstehenden Verhandlungen, im Januar/Februar 2013 in Antalya und im Mai oder Juni 2013 in Warschau, soll der von den Ministern vorgegebene Zeitplan eingehalten werden.