



Sachstand

Völkerrechtliche Instrumente des internationalen Waldschutzes

Völkerrechtliche Instrumente des internationalen Waldschutzes

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 050/18
Abschluss der Arbeit: 16. Mai 2018 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Völkerrechtliche Verträge und internationale Erklärungen	5
2.1.	Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992)	5
2.2.	Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (1994)	5
2.3.	Internationales Tropenholz-Übereinkommen (2006)	5
2.4.	New Yorker Waldschutzerklärung (2014)	6
2.5.	Klimaübereinkommen von Paris (2015)	6
2.6.	Fazit	6
3.	Internationale Projekte zum Schutz der Wälder	7
3.1.	Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (REDD+)	7
3.2.	Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder in Brasilien	8
3.3.	Bonn Challenge	8

1. Einleitung

Weltweit sind etwa ein Drittel der Landmassen mit Wäldern bedeckt, was einer Größe von ca. vier Milliarden Hektar entspricht.¹ Aufgrund verschiedener Ursachen, zum Beispiel illegalem Holzeinschlag, gehen jährlich allerdings weltweit 13 Millionen Hektar Wald verloren.² Diese Zerstörung der Wälder führt unter anderem dazu, dass indigene Völker ihre Lebensgrundlage verlieren, es vermehrt zu Naturkatastrophen kommt und 86 Prozent der bereits gefährdeten Säugetier- und Vogelarten in ihrem Fortbestand bedroht sind.³

Auf internationaler Ebene hat sich der Schutz der Wälder als Gegenstand internationaler Vereinbarungen und Erklärungen indes erst relativ spät entwickelt. Mit der **Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Umwelt und Entwicklung** (sog. „Rio-Konferenz“) von 1992 wurde die Thematik verstärkt in den internationalen Fokus gerückt und das ökologische **Bewusstsein der Staatengemeinschaft für die Notwendigkeit des Waldschutzes gestärkt**.

In diesem Zusammenhang hervorzuheben sind u.a. die sog. **Waldgrundsatzerklärung** (*non-legally binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests*)⁴ sowie das im Jahre 2000 gegründete „**Waldforum der Vereinten Nationen**“ (*United Nations Forum on Forests*).⁵

Im Folgenden werden die **völkerrechtlichen Instrumente mit Bezug zum internationalen Waldschutz** – darunter völkerrechtliche Vereinbarungen und internationale Erklärungen (dazu 2.) sowie internationale Projekte zum Schutz der Wälder (dazu 3.) – überblicksartig zusammengestellt und bewertet.⁶

¹ WWF, Warum Waldschutz – und wie?, abrufbar unter: <http://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/schutzgebiete/waldschutz/>.

² WWF, Warum Waldschutz – und wie?, abrufbar unter: <http://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/schutzgebiete/waldschutz/>.

³ WWF Schweiz/WWF Deutschland (Hrsg.), Die Wälder der Welt – Ein Zustandsbericht, 2. Aufl., 2011, S. 6, abrufbar unter: https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Waldzustandsbericht.pdf.

⁴ Vereinte Nationen, Resolution der Generalversammlung, A/CONF.151/26 (Vol. III), abrufbar unter: <https://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>.

⁵ United Nations Forum on Forests, abrufbar unter: <http://www.un.org/esa/forests/>.

⁶ Vgl. überblicksartig: „Vereinbarungen zum Schutz des Waldes“ auf der Homepage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, https://www.bmz.de/de/themen/wald/Internationale_Politik/index.html

2. Völkerrechtliche Verträge und internationale Erklärungen

2.1. Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992)

Das **Übereinkommen über die biologische Vielfalt** (*Convention on Biological Diversity*)⁷ wurde im Jahre 1992 in Rio de Janeiro abgeschlossen; es zielt ab auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt sowie auf die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile. Da Entwaldungen zu den maßgeblichen Ursachen für Artenverlust gehören, kommt auch dem Schutz von Wäldern in diesem Zusammenhang eine gewisse Bedeutung zu.

2.2. Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (1994)

Das **Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung** in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (*United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*)⁸ wurde im Jahre 1994 abgeschlossen. Das Abkommen zielt darauf ab, in den betroffenen Ländern **Wüstenbildung** zu bekämpfen und **Dürrefolgen** zu mildern. Da Wälder dazu beitragen können, Desertifikation zu verhindern, bilden Aufforstungen in diesem Zusammenhang eine geeignete Maßnahme.

2.3. Internationales Tropenholz-Übereinkommen (2006)

Das **Internationale Tropenholz-Übereinkommen** von 2006 (*International Tropical Timber Agreement*)⁹ ist das dritte Tropenholz-Übereinkommen seit 1994 und 1983. Ziel des Übereinkommens ist es, den internationalen Handel mit legal geerntetem Tropenholz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern auszuweiten und die nachhaltige Bewirtschaftung von holzerzeugenden Tropenwäldern zu fördern. Hierzu soll etwa die Vermarktung und der Vertrieb von legal geerntetem Tropenholz aus nachhaltig bewirtschafteten Beständen sowie von entsprechenden

⁷ Die deutsche Übersetzung des Übereinkommens findet sich im Online-Portal der Schweizer Regierung: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19920136/index.html>; eine aktuelle Übersicht über die Staaten, die dem Übereinkommen beigetreten sind, findet sich hier: Vereinte Nationen, Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-8&chapter=27&clang=en.

⁸ Die deutsche Übersetzung des Übereinkommens findet sich im Online-Portal der Schweizer Regierung: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20022482/index.html>; eine aktuelle Übersicht über die Staaten, die dem Übereinkommen beigetreten sind, findet sich hier: Vereinte Nationen, Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-10&chapter=27&lang=en.

⁹ Der Vertragstext ist Teil einer Erklärung der Europäischen Gemeinschaft – heute Europäische Union – aus dem Jahre 2006 und kann in deutscher Sprache hier abgerufen werden: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22007A1009\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:22007A1009(01)&from=DE); eine aktuelle Übersicht über die Staaten, die dem Übereinkommen beigetreten sind, findet sich hier: Vereinte Nationen, Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XIX-46&chapter=19&clang=en.

Tropenholzerzeugnissen verbessert werden.¹⁰

2.4. New Yorker Waldschutzerklärung (2014)

2014 haben mehrere nationale Regierungen, subnationale Regierungen, Unternehmen, indigene Völker und Nichtregierungsorganisationen die (rechtlich unverbindliche) **New Yorker Waldschutzerklärung** (*New York Declaration on Forests*) verabschiedet und darin verschiedene Ziele zum Schutz der Wälder formuliert.¹¹

2.5. Klimaübereinkommen von Paris (2015)

Im **Klimaübereinkommen von Paris** von 2015 (*Paris Agreement*)¹² wird der Schutz der Wälder in Art. 5 unverbindlich angeregt.

2.6. Fazit

Bei den genannten völkerrechtlichen Abkommen bildet der **Schutz der Wälder nicht den eigentlichen Kern** (sog. *raison d'être*) **der Vertragsvereinbarung** – Waldschutz wird hier vielmehr (nur) als ein **geeignetes und notwendiges Mittel** angesehen, um die eigentlichen **Vertragsziele** (z.B. biologische Vielfalt, Klimaschutz, Bekämpfung der Wüstenbildung, ökologischer „fair trade“ mit Tropenhölzern) **nachhaltiger zu erreichen**. Entsprechend wird **wenig Konkretes in puncto „Waldschutz“ vertraglich geregelt**. Konkrete rechtliche Verpflichtungen – etwa zu einer quantifizierbaren Aufforstungsmaßnahme – lassen sich aus den genannten Verträgen nicht ableiten. Eine **völkerrechtlich verbindliche Kodifizierung des internationalen Waldschutzes** scheiterte bislang an der Kollision von ökonomischen und ökologischen Interessen.

¹⁰ Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens sieht vor, dass die Internationale Tropenholz-Organisation, die durch das Tropenholz-Übereinkommen von 1983 errichtet wurde, zum Zweck der Durchführung des Übereinkommens fortbesteht. Höchste Instanz der Organisation ist der Tropenholrat.

¹¹ Die Erklärung ist abrufbar hier: Vereinte Nationen, <https://www.un.org/climatechange/summit/wp-content/uploads/sites/2/2014/07/New-York-Declaration-on-Forest-%E2%80%93-Action-Statement-and-Action-Plan.pdf>.

¹² In der deutschen Fassung abrufbar auf der Homepage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf; eine aktuelle Übersicht über die Staaten, die dem Übereinkommen beigetreten sind, findet sich hier: Vereinte Nationen, Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en.

Die beiden **internationalen Erklärungen zum Schutz der Wälder** (die Waldgrundsatzerklärung von 1992 und die New Yorker Waldschutzerklärung von 2014) verdeutlichen zwar den **politischen Willen der Staatengemeinschaft zum Schutz der Wälder**, bleiben jedoch dem Bereich des (unverbindlichen) sog. **völkerrechtlichen soft law** verhaftet.¹³

Die Existenz von *soft law* hat sich jedoch – nicht zuletzt im Umweltvölkerrecht – gelegentlich als Vorstufe einer Entwicklung in Richtung eines Völkergewohnheitsrechts erwiesen. Überdies entfaltet *soft law* einen nicht **unerheblichen politischen Druck auf die internationale Staatengemeinschaft**. In diesem Zusammenhang haben sich in den letzten Jahren eine **Vielzahl von internationalen politischen Projekten zum Schutz der Wälder etablieren** können, die – ungeachtet ihrer fehlenden Rechtskraft – im Ergebnis als durchaus erfolgreich bezeichnet werden können.¹⁴

3. Internationale Projekte zum Schutz der Wälder

3.1. Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern (REDD+)

Die „**Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern**“ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the Role of Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries*, REDD+) beinhaltet ein Konzept der VN, um der seit Jahrzehnten betriebenen Entwaldung in Entwicklungsländern entgegenzuwirken.¹⁵ Im Rahmen der VN-Klimarahmenkonvention (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) vereinbarten die Vertragsstaaten zur Umsetzung dieses Zieles entsprechende Maßnahmen.¹⁶

¹³ Vgl. zum Begriff näher Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München, 6. Aufl. 2014, § 20 Rdnr. 20 ff.

¹⁴ So verringerte sich etwa – ausgehend von den durchschnittlichen Jahreswerten des Zeitraums 1996-2005 – die Entwaldung in Brasilien bis zum Jahre 2013 um 70 Prozent. Vgl. dazu die Aufstellung der VN Climat Summit 2014, *Forests. Action Statements and Action Plans*, <https://www.un.org/climatechange/summit/wp-content/uploads/sites/2/2014/07/New-York-Declaration-on-Forest-%E2%80%93-Action-Statement-and-Action-Plan.pdf> sowie Maria Fernanda Gebara, *Can REDD+ help Brazil roll back rising deforestation rates?*, in: *Forest news blog, Analysis* 23 June 2017, <https://forestsnews.cifor.org/50288/can-redd-help-brazil-roll-back-rising-deforestation-rates?fnl=en>.

¹⁵ Vgl. hierzu auch die Darstellung des Konzepts auf der Homepage des International Institute for Environment and Development (iied), *Forests – REDD: Protecting climate, forests and livelihoods*, abrufbar unter: <https://www.iied.org/redd-protecting-climate-forests-livelihoods>.

¹⁶ Vgl. UNFCCC Secretariat (Hrsg.), *Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries*, Febr. 2016, https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf.

3.2. Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder in Brasilien

Das „**Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder in Brasilien**“ (*Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, PPG7) ist ein multilaterales Projekt, das darauf abzielt, die Biodiversität in den Regenwäldern zu erhalten. Das Programm verfolgt dabei parallel eine nachhaltige ökonomische Entwicklung und die Erhaltung der Umwelt. Dazu werden fünf Entwicklungslinien verfolgt: Experimente und Demonstrationen (*experimentation and demonstration*), Erhaltung (*conservation*), Stärkung öffentlicher Einrichtungen (*institution strengthening*), wissenschaftliche Untersuchungen (*scientific research*) und Unterricht und Wissensverbreitung (*lessons and dissemination*).¹⁷

3.3. Bonn Challenge

Die im Jahre 2011 initiierte „**Bonn Challenge**“ ist ein u.a. von der Internationalen Union zur Bewahrung der Natur und natürlicher Ressourcen (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, IUCN) eingeleitetes internationales Projekt, mit dem 150 Millionen Hektar Forstfläche bis 2020 bzw. 350 Millionen Hektar Forstfläche bis 2030 wiederhergestellt werden sollen.¹⁸

¹⁷ The World Bank, Pilot Program To Conserve The Brazilian Rain Forest, S. 4 ff., abrufbar unter: <http://documents.worldbank.org/curated/en/882571468225309829/pdf/455190WP0BOX0334106B01PUBLIC1.pdf>.

¹⁸ Bonn Challenge, abrufbar unter: <http://www.bonnchallenge.org/content/challenge>.