

2 Untersuchungsgegenstand: Nachhaltige Waldpolitik in Entwicklungsländern

Das Thema der Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft und -politik umfasst von der Bewirtschaftung kleinerer Wälder bis zur Bedeutung der weltweiten Waldbestände für das Klima eine erhebliche Spannweite. Wälder sind dabei sowohl wirtschaftliche Ressource als auch Objekte des Umweltschutzes. So stellen sie einen der Kernaspekte nachhaltiger Entwicklung dar, über die sich Zielkonflikte verschiedener Interessengruppen erstrecken (vgl. Krott 2001: 8ff.). Damit sind sie Waldbestände auch ein Thema für die Politikwissenschaft. Gerade in Schwellen- oder Entwicklungsländern zeigen sich in der Umweltpolitik einige Probleme und Besonderheiten, die im Fall der Industrienationen weniger ins Gewicht fallen. Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit stellt also das Thema der Nachhaltigkeit im Kontext wirtschaftlicher Entwicklung in Lateinamerika dar.

2.1 Nachhaltige Entwicklung

Als Ausgangspunkt für die ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema der Nachhaltigkeit in Verbindung mit Entwicklung gilt der so genannte Brundtland-Bericht von 1987. Das Dokument mit dem Titel „Our Common Future“ enthält die beiden Grundgedanken, dass erstens die Grundbedürfnisse der Ärmsten auf globaler Ebene entwicklungspolitischen Vorrang hätten und zweitens dem Wachstum der weltweiten Wirtschaft ökologische Grenzen gesetzt seien. Allerdings schlossen diese Bedingungen wirtschaftliches Wachstum nicht aus, es sei jedoch in den Dienst der Armutsbekämpfung zu stellen. Diese Forderung greift die These auf, dass Armut sowohl Ursache als auch Folge von Umweltproblemen sei. Um die ökologischen Grenzen wirtschaftlichen Wachstums zu umschiffen, habe die Entwicklung umweltfreundlicher technischer Innovationen im Sinne eines *sustainable development* forciert zu werden (Többe Gonçalves 2005: 257f.).

Der Gedanke, der global wachsenden Bevölkerung Möglichkeiten zu eröffnen, Entwicklung ohne Umweltzerstörung zu gestalten, führte 1992 zur UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED⁷) in Rio de Janeiro. Auf dieser wurde mit der Agenda 21 ein Aktionsprogramm verabschiedet, dessen Leitbild der Nachhaltigkeit auf dem Grundsatz basiert, dass die Gesellschaften auf nationaler und globaler Ebene nicht auf Kosten des Kapitalstocks der natürlichen Res-

7 United Nations Conference for Environment and Development.

sourcen, sondern lediglich dessen Zinsen zu leben hätten (Nuscheler 2006: 382). Die Agenda 21 kann als programmatisches Konzept für eine nachhaltige Entwicklung auf globaler Ebene bezeichnet werden, dessen zwei zentrale Prinzipien die Integration verschiedener Themenfelder und die gesellschaftliche Partizipation darstellen. Diese waren im Jahr 1992 Ausdruck sowohl inhaltlicher als auch organisatorischer Innovation, da sich erstmals die Integration der Wirtschaft, der Ökologie und des Sozialen in völkerrechtlichen Dokumenten auf globaler Ebene niederschlug (Saturra 2005: 1f.). Weitere wichtige Abkommen sind die Klimarahmenkonvention, die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt oder Biodiversitätskonvention sowie eine Walderklärung zum Schutz der tropischen Regenwälder. Letztere erhielt auf Drängen vieler Entwicklungsländer mit großen Waldressourcen allerdings keine völkerrechtliche Verbindlichkeit (Nuscheler 2006: 383). Zehn Jahre nach der Rio-Konferenz fand in Johannesburg die Folgekonferenz für nachhaltige Entwicklung statt und rückte die soziale Gerechtigkeit in den Mittelpunkt. Im Ergebnis wurden die Zielkonflikte vor allem zwischen der ökologischen und wirtschaftlichen Dimension sehr deutlich als die Verteilungsgerechtigkeit zwischen der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen thematisiert (ebd.: 382f.).

Der Nachhaltigkeitsbegriff ist in der Folge des „Rio-Johannesburg-Prozesses“ vielfach besetzt, gedeutet und benutzt worden, sodass er nicht einfach zu fassen ist. Der Ursprung des Begriffs liegt in der Forstwirtschaft, er wurde 1713 durch den sächsischen Berghauptmann v. Carlowitz eingeführt, um die Holzbestände in Sachsen auch für die Zukunft zu sichern (Spellmann u. a. 2004: 5). Im 20. Jahrhundert wurde das Prinzip auf den Bereich der gesamten Umwelt erweitert, da Probleme immer sichtbarer wurden und die negativen Konsequenzen derselben nicht mehr zu übersehen waren. Nachhaltigkeit geht über den bloßen Umweltschutz hinaus, da nicht nur Schäden behoben, sondern Entwicklungswege eingeschlagen werden sollen, die Schäden erst gar nicht verursachen. Die Sichtweise, die den Umweltschutz als Reparaturbetrieb für die durch die Wirtschaft verursachten Schäden betrachtete, ist somit heute nicht mehr tragbar (Meyer 2008: 98f.).

Der Grundgedanke der Nachhaltigkeit ist die Gerechtigkeit innerhalb einer Generation sowie zwischen den Generationen. Damit hat die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht nur einen Selbstzweck zu erfüllen, sondern dient dem Wohl der Menschen. Die ökologische Dimension wird also um die ökonomische und soziale erweitert. Grundlegend ist dabei der Erhalt der Ressourcen für künftige Generationen, damit diese auf zumindest den gleichen Grundstock zurückgreifen können. Dies betrifft nicht nur die qualitative und quantitative Sicherstellung von Rohstoffen, sondern auch weitere Naturfunktionen wie Biodiversität, Wasser- und Luftqualität oder den Erhalt von Ökosystemen (ebd.: 89f.).

Nachhaltigkeit ist eng mit dem Entwicklungsbegriff verknüpft. So bedeutet für Nuscheler (2006: 382) Nachhaltigkeit eine „dauerhafte, wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und umweltverträgliche Entwicklung“. Mürle (1997: 54–57) sieht *sustainable development* als eine Entwicklungsstrategie an, die Fragen über Umweltschutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen berücksichtigt. Umweltzerstörung werde einerseits durch Armut, andererseits durch Industrialisierung verursacht. Als eine Zielsetzung in der Ausarbeitung nachhaltiger Agenden ergebe sich der umweltgerechte Umbau der Wirtschaft in den Industrieländern und die Vermeidung der von den Industrienationen begangenen Fehler in den Entwicklungsländern. Einerseits könnten Entwicklungsländer auf neue Strategien zurückgreifen, andererseits sei auch die Frage der Gerechtigkeit von Bedeutung, da ohne alternative Entwicklungsansätze ein Wettbewerbsvorteil der Industrieländer in Form der Ausbeutung natürlicher Ressourcen in der Vergangenheit vorhanden wäre, auf den die Entwicklungsländer nicht mehr zurückgreifen dürften. Meyer (2008: 99–102) betont den Charakter der Nachhaltigkeit als normatives Konzept, das gesamtgesellschaftlich eingebunden werden müsse. Die Konsequenz daraus sei, dass Entwicklungsprozesse ohne das Attribut „nachhaltig“ keine Legitimation mehr besäßen. Umweltpolitik müsse also in den Wirtschaftsprozess integriert werden. Wirtschaftliches Wachstum und effiziente Umweltpolitik sind jedoch zwei Politikfelder, die schwer miteinander zu vereinbaren sind. Der Terminus „Nachhaltige Entwicklung“ birgt also einen Zielkonflikt, dessen Lösung sich äußerst kompliziert gestaltet. Auch wenn alle großen Weltkonferenzen feststellen, dass Armutsbekämpfung wirtschaftliches Wachstum bedingt, scheint eine Maximierung von Produktion und Konsum ökologisch katastrophal zu wirken (Nuscheler 2006: 401).

2.2 Nachhaltige Forstwirtschaft und Waldpolitik

Als ein Merkmal von Entwicklungsländern gilt, dass die Produktion von Rohstoffen und Primärgütern ein Grundpfeiler der entsprechenden Volkswirtschaften ist. So spielt auch die Landwirtschaft häufig eine tragende Rolle, in einigen Ländern auch die Forstwirtschaft, wobei erstere der Hauptgrund für die menschlich verursachte Entwaldung ist. Jährlich werden weltweit Waldflächen von etwa 5,2 Millionen Hektar, was ungefähr der Größe Costa Ricas entspricht, zugunsten alternativer Landnutzungsformen der Agrar- und Viehwirtschaft gerodet (FAO 2010: 17). Projekte für Infrastruktur und Naturkatastrophen spielen ebenfalls eine gewichtige Rolle beim Verlust der weltweiten Waldbestände (ebd.; vgl. auch Kirchhoff 2011). Zur Entwaldung zugunsten anderer Landnutzungsformen trägt auch die der Forstwirtschaft zuzuordnende Plantagenwirtschaft bei. Monokulturen schnell wachsender Baumarten stellen als „Übergang zwischen forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung“ (Lexikon der Nachhaltigkeit 2011) keine

Ökosysteme dar. Darüber hinaus können sich der Einsatz von Pestiziden und ihr hoher Wasserbedarf negativ auf die Umwelt auswirken. Das zweite schwerwiegende Problem für die Wälder in vielen Entwicklungsländern ist die Entnahme von Nutzholz zur Weiterverarbeitung oder als Brennholz, die oft schwere Schäden an den Waldökosystemen hinterlässt. Die Walddegradation durch illegalen Einschlag, nicht nachhaltige Techniken wie Kahlschlag und Überbeanspruchung durch Jagd oder Rohstoffabbau führt zwar statistisch nicht zur Abnahme von Waldfläche, wohl aber zu erheblichen Verlusten an Biomasse und -diversität sowie Bodenqualität (FAO 2001: 28).

2.2.1 *Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft*

Die Forstwirtschaft wird von einigen Autoren als der Indikator schlechthin für die umweltpolitische Ausrichtung eines Landes angesehen (Strand/Mundaca 2006: 91); manch einer meint am Zustand der Wälder sogar ein Spiegelbild der moralischen Verfassung der Gesellschaft erkennen zu können (Sperber 1996: 39). Dabei gibt es unzählige Definitionen nachhaltiger Forstwirtschaft. Thomasius (1996: 91) betrachtet ökologische Nachhaltigkeit als „[o]berstes Prinzip jeder sachgemäßen Waldbewirtschaftung“ und formuliert als grundsätzliche Maxime:

„Ökogemäßer Waldbau ist eine Strategie der Waldbewirtschaftung, bei der der Wald als Ökosystem aufgefaßt sowie durch bestmögliche Nutzung ökologischer Gesetze und Naturkräfte so gestaltet wird, daß seine gesellschaftlich relevanten Funktionen (Stoffproduktion, Schutzwirkungen, Erholungseffekte) nachhaltig erfüllt werden [sic]“ (ebd.: 105).

Der forstwirtschaftliche Nachhaltigkeitsbegriff stammt aus einer Zeit, als Holz ein fast allumfassender Rohstoff war, sei es für den Bau von Unterkünften, Schiffen und Möbeln oder als Energieträger. Die Sorge, die den sächsischen Berghauptmann v. Carlowitz, auf den der Begriff zurückgeht, und andere Zeitgenossen trieb, war die eines zur Neige gehenden Rohstoffes, der nur in dem Maße entnommen werden dürfe, wie er nachwachsen (Kirchhoff 2011: 16f.; Mlinsek 1996: 67). Die Zerstörung großer Waldflächen in Europa hatte bereits am Ende des Mittelalters zu einer bemerkbaren Holzknappheit geführt, sodass die Landesherren im Angesicht einer wirtschaftlichen Katastrophe allmählich über Konzepte nachzudenken begannen, nach denen der Wald als regenerative Ressource angesehen wurde (Kirchhoff 2011: 16f.).

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist mit der Zeit ein sehr viel komplexeres Konzept geworden. Naturnahe oder ökologische Waldwirtschaft legt einen den Wald als Ökosystem interpretierenden Prozess zugrunde und gilt manchem Autor als „praktisch der einzige Wirtschaftszweig, der ein erneuerbares Naturgut wirklich im Einklang mit Natur zu bewirtschaften versteht“ (Mlinsek 1996: 67). Demnach müsse der Einfluss des Menschen mit dem Reaktionsvermögen des

Waldes im Einklang stehen, sodass der Kern naturnahen Waldbaus darin bestehe, den Wald zu beobachten und auf Grundlage dieser Beobachtung sanft zu lenken. Grundsätzlich sei die Waldwirtschaft dann naturnah, wenn das anthropozentrisch geprägte Verständnis einer natureigenen Informatik weiche (ebd.: 72f.). Als spezifische Besonderheiten des Nachhaltigkeitsprinzips in der Forstwirtschaft in Abgrenzung zu anderen Wirtschaftszweigen benennen Stoch u. a. (2004: 4) folgende Aspekte:

- Langfristigkeit der forstlichen Produktion, die Verantwortung für waldbauliche Entscheidungen und bei Anpassungsschwierigkeiten unter veränderten Rahmenbedingungen verlangt;
- Gebundenheit des Forstbetriebes an Standortbedingungen mit begrenzten technischen und wirtschaftlichen Maßnahmen und größtmöglicher Naturnähe;
- Wahrnehmung der Bäume als Produktionsmittel und Produkt;
- Soziale und ökologische Verantwortung der Forstwirtschaft bezüglich Stoffhaushalt, Artenvielfalt, nachwachsender Rohstoffe, Erholung, Arbeit, Landschaftsbild.

Die nachhaltige Waldwirtschaft im Sinne dieser recht vage formulierten Kriterien impliziert den Ausschluss bestimmter Techniken wie den Kahlschlag, also die großflächige Rodung ganzer Waldflächen. Für die Befolgung bestimmter Prinzipien sprechen zudem einige forstpraktische Erwägungen, wie zum Beispiel die langfristig höhere Produktivität naturgerecht bewirtschafteter Wälder. Ein Grund dafür ist die kaum erforderliche Zusatzenergie in Form von beispielsweise Dünger und Reparationsmaßnahmen (Thomasius 1996: 78f.). Den Wald als sich selbst regulierendes Ökosystem zu begreifen ist also einerseits eine sinnvolle Grundlage forstwirtschaftlicher Praxis, andererseits stellen Waldökosysteme über ihre materiellen Ressourcen hinaus wichtige Funktionen bereit, die als Umweltleistungen bezeichnet werden:

- Wälder spielen eine wichtige Rolle bei der Regulierung der Wasserkreisläufe sowie für die Qualität des Grundwassers und Bodens und stellen so Wasserressourcen für angrenzende Regionen bereit. Auf der anderen Seite können sie bei starken Regenfällen als Schutz vor Überschwemmungen und Erosion dienen (UNEP 2009: 32f.).
- Wälder beherbergen einen großen Teil der weltweit vorhandenen Biodiversität und sind der Lebensraumtypus mit der höchsten Artenvielfalt an Land (NABU 2008: 9). Der Wert der Biodiversität für den Menschen besteht unter anderem in der Nutzung durch die Pharmazie, Chemie und Gentechnik (García 1996: 84, zitiert nach Camino u. a. 2000: 18).

- Auf globaler Ebene ist als eine der wichtigsten Leistungen die CO₂-Speicherung der Wälder zu nennen. Bäume wandeln durch Photosynthese Kohlenstoff in Biomasse um. Das heißt einerseits, dass die Zunahme an Wäldern der Atmosphäre CO₂ entzieht, und andererseits, dass die Vernichtung der Wälder, insbesondere durch Brände, wiederum Kohlenstoff freisetzt (NABU 2008: 8).
- Die Bedeutung der Wälder für landschaftliche Schönheit und Erholung hat auf praktischer Ebene Einfluss auf die lokale oder nationale Wirtschaft, wenn diese zum Beispiel dem Ökotourismus zugute kommt (vgl. García 1996: 86, zitiert nach Camino u. a. 2000: 18).
- Hinzu kommen weitere Leistungen der Wälder hinsichtlich der Umwelterziehung und -bildung (NABU 2008: 11) und die Entnahmen kleinerer Nicht-Holz-Produkte als Einnahmequelle vor allem in Entwicklungsländern (García 1996: 86, zitiert nach Camino u. a. 2000: 18). Diese Waldfunktionen werden nicht immer als Umweltleistung deklariert und können ebenso gut zu den Nutzfunktionen gezählt werden.

Die Naturwälder, ob nun als Wirtschaftswälder genutzt, ob in unberührter Form oder als nachwachsende Sekundärwälder, leisten also in verschiedener Hinsicht einen erheblichen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und stellen selbst eine dieser Grundlagen dar. Umgekehrt richtet ihre Vernichtung und Degradation schwere Schäden auf lokaler bis globaler Ebene an.

Ebenfalls zur Forstwirtschaft gehören Holzplantagen, die an sich keine Waldökosysteme darstellen, wohl aber eine Form der Forstwirtschaft. So bestehen enge Zusammenhänge zwischen dem kultivierten Anbau von Bäumen und dem Naturwald beziehungsweise dessen Bewirtschaftung. Von Naturschutzorganisationen wird die Praxis der *Food and Agriculture Organisation of the United Nations* (FAO) kritisiert, Plantagen in ihren Statistiken als Wälder zu deklarieren. Dies habe zur Folge, dass durch Plantagen exotischer und schnell wachsender Baumarten die Statistiken über Waldverluste eines Landes geschönt würden oder sogar dort Waldzuwächse verzeichnet würden, wo die Naturwälder weiterhin abnehmen (Hoare 2005: 3ff.). Auch Muzio (1998: 279f.) beklagt die Programmatik der FAO⁸. Durch die Gleichsetzung von Primärwald und Plantagen würden die Qualität der nicht zu ersetzenden Ökosysteme sowie die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Probleme als Konsequenz der Naturwaldabholzung und damit die Wichtigkeit des Schutzes weltweiter Primärwaldbestände komplett ignoriert. Das Problem dabei sei, dass die Ausbreitung von Plantagen in Verbindung mit einer Definition des Waldbegriffs, der Naturwald und Plantagen unter

8 Er bezieht sich dabei auf den „Task Manager Report“, unter Bezugnahme auf die Agenda 21, Kap. 11.

einer grundsätzlichen Kategorie subsumiere, zur Zerstörung der Primärwälder führe.

Auf der anderen Seite kann eine Plantage an sich unter Umständen nachhaltig bewirtschaftet werden. „Künstliche Ökosysteme“⁹ (Estades/Escobar 2005: 601) mit experimentellem Charakter können unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf ihre ökologischen Funktionen und der Wechselwirkungen mit anderen biologischen Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden. Diese Bedingungen sind jedoch schwierig herzustellen, wie eine Studie über die Kiefernart *pinus radiata* in der Küstenregion Chiles von Estades und Escobar (ebd.: 602–605) zeigt. Dieser zufolge boten Baumpflanzungen auf degradierten Flächen einen weit besseren Erosionsschutz als landwirtschaftliche Nutzungsformen. Allerdings war das nach einem Kahlschlag für eine Zeit von etwa sechs bis neun Monaten nicht der Fall. Ebenso stand zu befürchten, dass Zugangswege und andere Faktoren den Schutz vor Erosion erheblich einschränken könnten. Als weitere negative Auswirkung bestätigte sich, dass Plantagen zu einem erhöhten Säuregehalt des Bodens beitrugen. Zudem konnte ein ungünstig veränderter Wasserkreislauf bezüglich Grundwasserspiegel und Verdunstung festgestellt werden. Hinzu kamen die durch das dichte und immergrüne Nadellaub modifizierten Lichtverhältnisse, welche die weitere Vegetation beeinträchtigten. Diese kritischen Eigenschaften lassen sich teilweise entschärfen und somit die Plantagenvegetation diverser und umweltfreundlicher gestalten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass diese Systeme nur durch menschliche Eingriffe funktionieren.

Cossalter und Pye-Smith (2003: 13, 15f.) zufolge kommt es bei der Bemessung des Wertes der Biodiversität einer Holzplantage auch darauf an, welcher Natur das Gebiet vor der Errichtung derselben war. Während die Substitution von Naturwaldflächen immer mit einem großen Verlust an Biodiversität einhergehe, könne die Errichtung von Holzplantagen in degradierten Flächen auch zu einer erneuten Zunahme an Biodiversität führen. Allerdings seien auch hier Faktoren wie die Größe der Plantage, die Menge der Bäume sowie deren Zusammensetzung und Umtriebszeiten zu beachten.

Neben Faktoren, die weitgehend innerhalb der Plantagen und ihres Umfeldes gelten, hat diese Form der Forstwirtschaft weitere Auswirkungen auf die lokalen Ökosysteme und deren Biodiversität, die allerdings noch wenig erforscht sind (Estades/Escobar 2005: 614f.). Dazu kann eine Nährstoffverarmung der Böden und ein damit einhergehender Einsatz von Dünger in Verbindung mit Pestiziden die Wasserqualität und die Gesundheit der umliegenden Bevölkerung beeinträchtigen (Larraín/Menotti 1998: 332).

Häufig wird argumentiert, dass die Plantagenwirtschaft die Naturwälder entlaste, da sie für Holzproduzenten weitaus ökonomischer als die Holzentnahme aus Naturwäldern sei (Cossalter/Pye-Smith 2003: 17). Carrere (1998: 286) betont

9 Im Original: „Ecosistemas artificiales“ (Estades/Escobar 2005).

allerdings, dass die Substitution des Naturwaldes durch Plantagen in Chile eine erhebliche Ursache der Naturwalddegradation sei. Somit sei das Argument, dass Plantagen *per se* Naturwälder entlasteten, in diesem Fall nicht zu belegen. Hier kommt es darauf an, wie die Waldpolitik des jeweiligen Landes den Schutz der Naturwälder regelt (Cossalter/Pye-Smith 2003).

2.2.2 Nachhaltige Waldpolitik

Weltweit existieren über 800 verschiedene Definitionen für die als „Wald“ bezeichneten Vegetationsformen (UNEP 2009: 6), was es schwer macht, allgemeinverbindliche Standards für eine nachhaltige Forstwirtschaft zu identifizieren. Der Blick in die Positionspapiere und Dokumente internationaler Organisationen zeigt, dass auf supranationaler Ebene einige relativ allgemein gehaltene Kriterien- und Indikatorenkataloge für die nachhaltige Nutzung der Wälder entsprechender Rechtsräume existieren. Zu nennen wäre beispielsweise die Helsinki-Resolution H1 von 1993 der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa (MCPFE 1993), in der auf paneuropäischer Ebene Kriterien für nachhaltiges Forstmanagement definiert wurden. Kernelement ist auch hier, dass die Wälder nicht auf Kosten ihrer vielfältigen Funktionen genutzt werden dürfen, zu denen vor allem biologische Vielfalt, Produktivität, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität gezählt werden. 1998 wurde auf der Folgekonferenz von Lissabon¹⁰ ein Kriterienkatalog (MCPFE 1998) für grundlegende Richtlinien zur nachhaltigen Bewirtschaftung ausgearbeitet, der in gesamteuropäischer Betrachtung Gültigkeit beansprucht. Die wichtigsten Kriterien für nachhaltig bewirtschaftete Wälder sind:

- Erhalt und angemessene Verbesserung der forstlichen Ressourcen und ihr Beitrag zu globalen Kohlenstoffkreisläufen;
- Erhalt der Gesundheit und Vitalität forstlicher Ökosysteme;
- Erhalt und Förderung der Produktionsfunktion der Wälder;
- Erhalt, Schutz und angemessene Verbesserung der biologischen Diversität in Forstökosystemen;
- Erhalt und angemessene Verbesserung der Schutzfunktionen bei der Waldbewirtschaftung (vor allem Boden und Wasser);
- Erhalt anderer sozio-ökonomischer Funktionen und Bedingungen (Spellmann u. a. 2004: 7–11).

Bei Betrachtung dieser Kriterien wird deutlich, wie weit gefasst und wenig spezifisch solche Dokumente für Regionen kontinentalen Ausmaßes formuliert werden, um die verschiedenen Waldformationen und sogar Klimazonen zu be-

10 Seit 1998 gab es drei weitere Ministerkonferenzen in Wien, Warschau und Oslo (MCPFE 2013).

rücksichtigen. So konnte die internationale Gemeinschaft trotz allgemeiner Aufmerksamkeit für das Thema bislang noch kein global verbindliches Abkommen über Waldschutz und Waldbau verabschieden. Auch deshalb sehen McDermott, Cashore und Kanowski (2010: 4f.) in der *Policy*-Forschung eine besondere Rolle bei der nationalen Waldpolitik einzelner Länder.

Krott (2001: 8ff.) bezeichnet Forstpolitik¹¹ allgemein als die Regelung verschiedener waldbezogener Interessenkonflikte, die durch Akteure ausgetragen werden. Da derer etliche aufeinanderstießen, ergäben sich größere wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhänge¹², die auch mit anderen Politikfeldern verknüpft seien. Dies verursache etliche Konflikte beispielsweise bezüglich der Holznutzung seitens des Waldeigentümers, was mit dem Interesse der Naturschützer kollidiere, Biotop zu erhalten. Dabei sei die Politik nur eine Möglichkeit, derlei Konflikte zu regeln. Abgegrenzt wird der Begriff der Forstpolitik von den „Konfliktregelungshandlungen einzelner Akteure“ (ebd.: 9). Politik sei im gesellschaftlichen Aushandlungsprozess für übergeordnete Ziele das Feld, auf dem Interessenkonflikten eine Richtung im Sinne festgelegter Ziele vorgeben werde. Unterschieden werde allgemein zwischen forstpolitischen Programmen als sektorale Politik und waldbezogener Naturschutzpolitik.

Köpf (2002: 46) sieht im Zentrum seiner Überlegungen zum interessenorientierten Ansatz der Forstpolitikwissenschaft den Förster:

„In einer von widerstreitenden Interessen geprägten Welt muss sich persönlich einbringen und durchsetzen, wer etwas erreichen will. Försterinnen und Förster müssen im Hin und Her gegensätzlicher Interessen der Öffentlichkeit wirksam vermitteln, was unumgänglich nötig ist um das breite Angebot an Leistungen des Waldes für alle Zeiten – nur das ist ‚nachhaltig‘ – den Menschen zur Verfügung stellen“ (ebd.).

Auch Köpf (ebd.: 47) betont, dass Forstwirtschaft eng mit Politik, Wirtschaft und Ökologie verbunden sei. Er weist auf die Unterscheidung staatsdominierter und demokratischer Forstpolitik hin. Im staatszentrierten Deutschen Reich ab 1871 etwa seien Beamte und somit auch Forstbeamte vollkommen dem Staat ver-

11 Zwischen den Begriffen „Forstpolitik“ und „Waldpolitik“ wird in der Literatur meist nicht unterschieden. Benutzt beispielsweise der Forstwissenschaftler Krott allgemein den Terminus der Forstpolitik, ist in den deutschen Versionen internationaler Abkommen oder in Bezug auf den Erhalt der Regenwälder in Entwicklungsländern eher von Waldpolitik die Rede. Grundsätzlich lassen sich die Begriffe aufgrund der mangelnden Trennschärfe synonym zu verwenden.

12 Diese Sichtweise kollidierender Interessen setzt Krott (2001: 8f.) in den Gegensatz zum Typus der ganzheitlichen Gesellschaft auf Basis einer „guten Ordnung“, in der jedes Individuum und jede Organisation ihren Platz habe und im harmonischen Zusammenspiel dem Gemeinwohl dienen. Eine solche vernunft- und moralorientierte idealtypische Ordnung sei deshalb erwähnenswert, weil zumindest in Deutschland die Forstpolitikwissenschaft traditionell an eine solche Vorstellung angelehnt sei. Auch Vertreter ökologischer Politik argumentierten im Sinne dieses normativen Leitbildes. Diesem liege argumentativ die den ökologischen Naturgesetzen inhärente Ordnung und Vernunft zugrunde.

pflichtet gewesen. Allerdings sei dieses Prinzip auch in Ländern mit längerer demokratischer Tradition anzutreffen, in denen Regierungen und staatliche Akteure walddpolitische Programme bestimmten. In Entwicklungsländern hemmten in vielen Fällen das Korruptions- und Gewaltproblem die Lösung der gravierenden Probleme: Mittellose Menschen seien auf die Versorgung unmittelbar aus der Natur angewiesen, andererseits habe der Schuldendruck auf diese Länder häufig zur Freigabe der Waldressourcen für die Ausbeutung durch internationale Unternehmen geführt. Auch hier wird also auf das Spannungsverhältnis zwischen Nachhaltigkeit und den Erfordernissen wirtschaftlicher Entwicklung hingewiesen.

Den genannten Ausprägungen steht die Forstpolitik im demokratischen Verständnis gegenüber, das sich aus dem Verhältnis einzelner Menschen oder strategischer Gruppen, des Waldes als Quelle der Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse und des Staates erkläre (ebd.: 29–34).

Arnold (2005: 921) formuliert einige Grundannahmen für die forstpolitische Analyse. So sei davon auszugehen, dass ein Politikfeld stets durch eine Konstellation von relevanten Interessenvertretern, den Akteuren, zusammengesetzt sei. Diese seien durch jeweilige Wertvorstellungen und Überzeugungen gekennzeichnet, die im Rahmen des jeweiligen Politikfeldes sich entweder ergänzten oder kollidierten. Um den politischen Prozess zu erklären, könnten auf dieser Grundlage nun diese Ideen der Akteure untersucht werden, ebenso wie deren Interaktionen in Koalitionen und Netzwerken.

Was nachhaltige Forstwirtschaft und -politik auszeichnet, wird in aller Regel heftig diskutiert. Selbst innerhalb einer Akteurgruppe wie den Forstleuten ist die Bewertung des Begriffs der Nachhaltigkeit keinesfalls eindeutig. Die einen sehen die Empfindlichkeit des Ökosystems im Vordergrund, während andere die Selbstregulierungskräfte des Waldes gegenüber exogenen Einflüssen mehr oder weniger hoch einschätzen. Entsprechend variieren die Einschätzungen über die Grenzen und Kriterien der möglichen Eingriffe im Sinne nachhaltiger Walddnutzung (Krott 2001: 15).

2.2.2.1 Operationalisierung nachhaltiger Waldpolitik

Der Differenzmethode zufolge sind unterschiedliche politische Resultate als abhängige Variable grundlegend für den Vergleich. Politische Resultate unterscheiden sich Lauth und Thiery (2012: 276) zufolge in *Outcome*, *Impact* und *Output*. Der *Outcome* einer politischen Maßnahme wird als Auswirkung auf alle Betroffenen definiert, der *Impact* als Veränderungen bei den Adressaten politischer Maßnahmen und der *Output* durch Gesetze, Verordnungen und Erlasse. Strebt eine politikwissenschaftliche Analyse in diesem Zusammenhang nach der Erklärung realer Phänomene in Form messbarer Ergebnisse, sind Gesetzestexte und

andere formale Regelungen jedoch kein ausreichendes Kriterium, da sie noch keine Wirkungen in die Messung integrieren. Auch wird in der politischen Realität nicht jedes geschriebene Wort praktisch umgesetzt und kommt in vielen Fällen nicht über den Charakter der Absichtserklärungen hinaus. Das zeigt sich gerade bei der Implementierung internationaler Umweltabkommen in nationale Agenden (Muno 2010: 369).

Die Frage, ob Nachhaltigkeit grundsätzlich mess- und dokumentierbar ist, stellen Requardt, Köhl und Näscher (2004) mit Bezug auf die MCPFE-Kriterien der Helsinki-Resolutionen H1 und H2. Die Messbarkeit bestimmter Kriterien werde in diesen Katalogen durch quantitative Indikatoren berücksichtigt, durch die somit ein walddpolitisches Messinstrument auch zur Orientierung für politische Handlungen auf nationaler Ebene angeboten werde. Problematisch gestalte sich die Umsetzung der erforderlichen Messungen in der Praxis, wenn sich beispielsweise Monitoringverfahren verschiedener Organisationen mit unterschiedlichen Methoden überschneiden. Vor allem divergierende Definitionen der Erhebungsparameter führten zu extremen Unstimmigkeiten bei den Ergebnissen der nationalen und regionalen Waldinventuren. Von harmonisierten oder standardisierten Variablen und Parametern könne keinesfalls die Rede sein. Das zweite Problem seien die „immensen Kosten“ (ebd.: 496) einer Transformation nationaler Daten in international vergleichbare Daten. All diese Faktoren hätten bislang die Entstehung strikt an den gesamteuropäischen Indikatoren orientierter Länderberichte verhindert.

Die Bewertung nationaler Waldbestände auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit als *Outcome* ist eine komplexe Angelegenheit, die große Datenmengen erfordert (Šinko 2004: 9). Somit wird eine Reduktion der Daten auf analytisch greifbare, aber aussagekräftige Indikatoren erforderlich. Weitere Schwierigkeiten bei der Bemessung des *Outcome* der Waldpolitik zeigen die Analysen nationaler Forstprogramme und -politik bei Buttoud u. a. (2004) auf. Einige der Analysen nationaler Forstprogramme als politisches Instrumentarium in ihrem Band gehen auf das spezifische Problem des beträchtlichen Zeitabstandes zwischen dem *Output* und messbaren *Outcome* in Form der Veränderung der Fläche und Qualität nationaler oder regionaler Waldbestände ein. So sei eine Evaluierung verschiedener Faktoren wie dem *Output*, mittelfristiger Wirkungen, bestimmter Handlungen und schließlich beobachtbarer Veränderungen der Waldbestände erforderlich, um die Auswirkung nationaler Forstpolitik oder -programme bewerten zu können (Kaczmarek/Ottitsch 2004; Šinko 2004).

Einen wissenschaftlichen Zugang zum Vergleich der Nachhaltigkeit nationaler Waldpolitik mehrerer Fälle präsentieren McDermott, Cashore und Kanowski (2010: 12–24) in ihrer Studie zwanzig verschiedener Länder. Sie benennen zahlreiche walddpolitische Indikatoren, die den Grad des Schutzes der Wälder eines Landes anzeigen. Diese sind in Tabelle 2.1 zusammengefasst. Dabei geht es

Variable	Maßnahmen	Erläuterung
Schutz der Biodiversität	• Schutzgebiete • Schutz gefährdeter Arten	• Staatliche und Privatwälder unter Schutz • Berücksichtigung bestimmter Ökosysteme
Forstwirtschaft im Naturwald	• Regelungen zu Randwälderbewirtschaftung • Regelungen zum Anlegen von Straßen und Wegen • Regelungen zum Kahlschlag • Aufforstung • Restriktionen des Einschlags	• Größe der Übergangszonen und Nutzungseinschränkungen in denselben • Größe der erlaubten Kahlschlagfläche • Zeitrahmen und Aufforstungsraten • Jährlich erlaubte Abholzungsmenge
Plantagenwirtschaft	• Nutzung exotischer Baumarten • Substitution des Naturwaldes in Plantagen	• Grundsätzlich ist die Nutzung indigener Baumarten umweltfreundlicher • Verboten oder nicht
Umsetzung der Gesetze	• System der Überwachung • Grad der Umsetzung	

Quelle: McDermott/Cashore/Kanowski (2010: 12–24).

Tabelle 2.1: Variablen nachhaltiger Waldpolitik nach McDermott, Cashore und Kanowski

allerdings um gesetzliche Regelungen, also den walddpolitischen *Output* verschiedener Länder. Nichtsdestoweniger lassen sich auch für eine Politikfeldanalyse einige Kriterien für naturschutzorientierte Waldpolitik entnehmen. Analytisch relativ gut zu erfassende Aspekte sind der Waldschutz und Aufforstungsraten, die allerdings wiederum differenziert zu betrachten sind. Hinsichtlich des Waldschutzes kann der flächenmäßige und prozentuale Anteil der Naturwälder unter Schutz herangezogen werden. Zu beachten ist dabei die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Wäldern, da in vielen Fällen ein großer Anteil der Naturwälder privates Eigentum sind. So verbleiben in Costa Rica 46,4% der Wälder in privaten Händen (Navarrete 2011; SINAC 2009: 123, 2011: 12), in Chile sogar 69,8% (vgl. CONAF 2011: 9, 18).

Unter Beachtung dieser Aspekte eignet sich die anteilige Fläche der staatlichen Wälder unter Naturschutz durchaus als Indikator. Wichtiger allerdings ist der Schutz privater Naturwälder, da zumindest in den behandelten Fällen Costa Rica und Chile die staatlichen Wälder ohnehin unter einer mehr oder minder restriktiven Schutzkategorie stehen (vgl. ebd.: 18; SINAC 2009: 123). Da die privaten Naturwälder einen erheblichen Anteil der Wälder stellen, umfassen staatli-

che Schutzgebiete nicht automatisch alle Bestandsarten der landesweit vorhandenen Ökosysteme. Vielmehr ist es gerade in Chile so, dass etliche gefährdete Spezies und Waldformationen nicht durch das staatliche Schutzsystem erfasst sind (Neira/Verscheure/Revenga 2002: 19). Als ein zweiter Indikator müssen also die Maßnahmen zum Erhalt der Waldökosysteme in privaten Händen berücksichtigt werden. Hier erscheinen einige Elemente des *Outputs* wie die Restriktionen der Eingriffs- und Nutzungsmöglichkeiten in privaten Wäldern im Rahmen des Wald- und Umweltschutzes als Grundlage für die Bewertung der Nachhaltigkeit plausibel (Šinko 2004: 13f.). Dies entspricht einigen der in Tabelle 2.1 aufgezeigten Maßnahmen. Als analytisch brauchbar erweisen sich hier Kriterien wie der Schutz der Biodiversität durch Schutzvorschriften in privaten Wäldern, Restriktionen des Kahlschlags und der Menge des Holzeinschlags. Aus der Kategorie „Plantagenwirtschaft“ ist als wichtiger Punkt der Indikator zu nennen, ob die Abholzung von Naturwäldern zugunsten der Anlage von Holzplantagen erlaubt ist.

Die vorangegangenen Indikatoren stellen restriktive Maßnahmen waldbezogener Naturschutzpolitik dar. Waldpolitik zeichnet sich allerdings auch durch aktive Strategien für den Erhalt der Waldökosysteme und forstwirtschaftliche Aktivitäten aus. Als Indikator für politische Resultate, die den Naturschutz fördern, ist hier vor allem das politische Ziel der Bereitstellung der Kollektivgüter beziehungsweise Umweltleistungen der Wälder zu nennen. Biodiversität, CO₂-Aufnahme und -speicherung sowie landschaftliche Schönheit und Erholungswert zählen zu denjenigen Funktionen des Waldes, die dem öffentlichen Wohl in Form einer intakten Umwelt dienen und für die es keine über einen Markt entstehende Preise gibt. Im Fall einer nicht in erster Linie profitorientierten Forstpolitik wird die Bereitstellung der Umweltleistungen durch Privatwälder, insbesondere die der kleinen Waldbesitzer, durch die Förderung des Staates unterstützt (Krott/Stepanov 2008: 59f.).

Maßnahmen, die den Umweltleistungen der Wälder einen monetären Wert zuweisen, werden als Inwertsetzung bezeichnet¹³. Werden für die in Wert gesetzten Funktionen tatsächlich Zahlungen geleistet, wird dieser Mechanismus *Payments for Ecosystem Services* (PES), auf Spanisch *Pagos por Servicios Ambientales* (PSA), genannt¹⁴. PSA stellen eine Implementierung der Umweltleistungen

13 An dieser Stelle wird unterschieden zwischen der Inwertsetzung sämtlicher Waldleistungen inklusive der materiellen Erträge durch Holzproduktion und solcher, die sich lediglich auf die immateriellen Kollektivgüter, also die Umweltleistungen, beziehen. Inwertsetzung als Überbegriff definieren Moser u. a. (2008: 8) als „die Generierung von Erträgen aus Waldleistungen. Diese Erträge können durch Private oder öffentliche Haushalte (...) finanziert sein“. Demnach kann die Inwertsetzung gleich welcher Waldleistungen grundsätzlich auch auf privater Ebene vollzogen werden.

14 Im Folgenden wird die spanische Variante verwendet, da beide hier behandelten Fälle spanischsprachige Länder sind und die herangezogene Literatur sich meist dieser Version bedient.

in die Wertschöpfung der Waldnutzung dar, die wiederum als Generierung von Erträgen durch Anerkennung von Waldfunktionen auf Grundlage politischer und administrativer Entscheidungen definiert wird (Moser u. a. 2008: 8f.). Moreno (2005) erklärt den Unterschied zu anderen Formen politischer Anreize für die Forstwirtschaft anhand zweier Aspekte. Erstens seien PSA eine Zahlung an Waldbesitzer, welche die Bereitstellung bestimmter ökologischer Funktionen des Waldes sicherten, während andere Anreize lediglich Aufforstung ohne Berücksichtigung der Umweltleistungen zum Ziel hätten. Zweitens sei die Grundlage der PSA eine Anerkennung positiver externer Effekte des Waldes als Ökosystem¹⁵ durch Zahlungen derjenigen, die dadurch profitierten. Somit seien sie keine staatlich finanzierten Anreize. So sieht es auch Cabrera (2010: 16f.), da PSA als die Internalisierung positiver Externalitäten durch den Markt zu verstehen seien. Allerdings könne der Staat durch einen gesetzlichen Rahmen und Bereitstellung entsprechender Behörden die Anreizstruktur für PSA schaffen und verwalten.

An dieser Stelle sind einige brauchbare Indikatoren zur Bewertung walddpolitischer Resultate zusammengetragen: Die Waldfläche und die Qualität derselben, der Anteil der staatlichen Wälder unter Naturschutz und dessen Umsetzung, Restriktionen der Nutzung privater Naturwälder, Anreize für den Schutz oder die nachhaltige Bewirtschaftung privater Wälder und als ein recht neues Phänomen die Implementierung der Umweltleistungen der Wälder beziehungsweise Internalisierung positiver externer Effekte in die Waldpolitik. Allerdings sind durch die bloße Aufzählung der Indikatoren noch keine Typologien erkennbar, um den Vergleich walddpolitischer Modelle und deren Nachhaltigkeit zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang unterscheidet Silva (1997a, b) zwischen den forstpolitischen Konzepten des marktfreundlichen Ansatzes und des *grassroots development approach*, die von ihren jeweiligen Vertretern als Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung der Forstsektoren angesehen werden. Der marktfreundliche Ansatz sehe wirtschaftliche Entwicklung als notwendige Bedingung an, bevor der Umweltschutz auf der politischen Agenda akzeptiert würde. Forstpolitisch seien kommerzielle Abholzung und Plantagenwirtschaft integrale Bestandteile des Konzeptes, um Wachstum im Forstsektor zu erzeugen, bevor nachhaltige Komponenten eingeführt werden könnten. Der Graswurzel-Ansatz hinge-

15 PSA sind Mosers u. a. (2008: 12ff.) Meinung nach allerdings keine Form der Internalisierung externer Effekte. Externe Effekte oder Externalitäten seien Folgen von Aktivitäten auf dem Markt, die außerhalb des Marktes Wirkung zeigten und auf die Produktions- oder Nutzenfunktion eines Unternehmens oder Individuums Einfluss nahmen. In der Forstwirtschaft zählten zu den negativen Auswirkungen die Abnahme an Biodiversität als Folge seiner Nutzung. Forstwissenschaftlich werde die Theorie externer Effekte allerdings vorwiegend auf die gesellschaftlich vorteilhaften Auswirkungen der Waldnutzung bezogen, die ihren Grundsätzen nach allerdings nur durch aktives Handeln entstünden. Deshalb seien externe Effekte, definiert als unintendierte Folgen forstwirtschaftlichen Handelns, keine passende Kategorie, wenn es sich um Umweltleistungen handelt, die durch die bloße Existenz des Waldes entstünden.

gen verleugne zwar nicht die Notwendigkeit eines gewissen Wirtschaftswachstums, sieht die Voraussetzungen nachhaltiger Entwicklung allerdings in einem *Bottom-up*-Ansatz. Die Nachhaltigkeit der Waldwirtschaft sei unmittelbar mit der ansässigen Bevölkerung verknüpft. Kleinwirtschaft im Rahmen einer ressourcenschonenden Nutzung der Wälder und kommunaler Organisation seien Kernkomponenten dieser Strategie. Wirtschaftliche Nachhaltigkeit werde durch die Bildung von Kooperativen sichergestellt, die ihre Ressourcen und *Know-how* bündelten und mit regionalen, nationalen und globalen Märkten verknüpften (ebd.: 460f.). Hinter dieser Einordnung steht die Frage, inwieweit die politischen Systeme der untersuchten Fälle Komponenten einer als solchen bezeichneten Graswurzelentwicklung in die wald- und forstrelevanten Gesetze einfließen lassen.

Für den Vergleich staatlicher Wald- und Forstverwaltungsorganisationen mit dem Schwerpunkt auf staatlichen Wäldern präsentieren Krott und Stevanov (2008) ein Konzept. Sie stellen die international formulierten Kriterien wie beispielsweise die der Helsinki-Resolution als Basis für die Politikfeldanalyse in Frage und erstellen auf Grundlage verschiedener nationaler Waldgesetze und theoretischer Konzepte *Benchmark*-Kriterien. Diese sind:

1. die Grenzen der Verfügung über sämtliche marktfähige Waldgüter und -produkte an Private („Orientation toward demand on existing private goods“);
2. die Bereitstellung der Kollektivgüter der Wälder („Orientation toward public-good and merit-good demand“);
3. das ökologisch nachhaltige Waldmanagement („Ecological sustainable management“);
4. die Effizienz der forstlichen Produktion („Production efficiency“);
5. die Profite forstlicher Produktion („Profits from forests“);
6. die Orientierung hinsichtlich der Inwertsetzung neuer Güter wie Umweltleistungen („Orientation toward new private goods“);
7. die Rolle des Staates als Repräsentant des Forstsektors („Speaker for forestry“);
8. die Rolle des Staates beim Interessenausgleich innerhalb des Forstsektors („Mediator of all interests in forest“).

Die Ausprägung der Kriterien wird dabei durch eine Vielzahl an Indikatoren bestimmt, deren An- oder Abwesenheit durch empirische Untersuchungen festzustellen ist. Die Auswertung lässt die staatliche Forstverwaltung dann entweder eher als „profitorientiert“ oder „aktivierend“ einordnen. Der profitorientierte Verwaltungstypus zeichne sich vor allem durch eine Rolle der Regierungsorganisationen im Forstsektor aus, die traditionelle staatliche Verwaltungsaufgaben

dem privaten Sektor überlasse. Im Vordergrund stehe der Profit, während die Bereitstellung der Umweltleistungen zu privatisieren angestrebt würde. Beim aktivierenden Typus der Forstverwaltung integrierten staatliche Organisationen im Rahmen eines als *Governance* zu bezeichnenden Konzeptes auch die Gesellschaft und Wirtschaftsvertreter in die waldpolitischen Prozesse und Entscheidungen. Dabei stehe als politisches Ziel die Interessenvermittlung über dem Streben nach Profit.

Das Modell von Krott und Stevanov bezieht sich in erster Linie auf europäische Fälle und ist somit nur begrenzt auch für Entwicklungsländer anwendbar. Auch wird nicht nach Unterschieden hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeit im waldpolitischen *Outcome* gefragt, sondern diese als grundlegendes Ziel der zu vergleichenden Fälle vorausgesetzt (ebd.: 62). Der analytische Rahmen orientiert sich ohnehin nicht an der unabhängigen Variable der Nachhaltigkeit, sondern am Typus der Politikformulierung. Was für eine vergleichende Analyse der Waldpolitik in Entwicklungsländern durchaus sinnvoll aufzugreifen erscheint, sind einige der Kriterien wie die Bereitstellung der Kollektivgüter des Waldes, bestimmte Indikatoren für die Nachhaltigkeit forstlicher Nutzung und die Inwertsetzung der Umweltleistungen, an denen sich auch in einem anderen analytischen Modell eine mehr oder weniger nachhaltig orientierte Waldpolitik festmachen lässt. Auch lässt sich die Typologie des marktorientierten Modells aufgreifen, das in Gegensatz zum *Governance*-Modell gesetzt wird. Mit einer anders definierten abhängigen Variablen, wie zum Beispiel der ökologisch orientierten Waldpolitik in Entwicklungsländern, erscheint dies durchaus sinnvoll.

Die bereits erwähnte vergleichende Studie über Waldnaturschutzpolitik im internationalen Vergleich von McDermott, Cashore und Kanowski (2010) bietet zwar eine Grundlage für die Indikatorenauswahl naturschutzbezogener Waldpolitik, kategorisiert aber die Ausprägung der Forstpolitik der Länder nicht nach Kriterien mehr oder weniger nachhaltiger Nutzung der Waldbestände. Umweltpolitische Komponenten der Nutzungsregulierungen auf nationaler Ebene werden anhand der Gesetzgebung in bestimmten Aspekten der Waldnutzung erfasst (vgl. Tabelle 2.1).

Der Vergleich in der Forstpolitikwissenschaft ist bislang eine kaum genutzte Methode. Vielen Beispielen der Evaluationen nationaler Waldpolitik und -programme (z. B. bei Buttoud u. a. 2004) und detaillierten Einzelfallstudien (z. B. Sotirov 2009) stehen keine Publikationen gegenüber, die vergleichend die Frage nach der Nachhaltigkeit in Entwicklungsländern stellen. Die Folgerung aus den vorangegangenen Ausführungen ist, dass es keine nennenswerten Versuche gibt, nachhaltige Waldpolitik zu skalieren. Jedoch gibt es internationale und unzählige nationale Kriterienkataloge für nachhaltige Waldpolitik, durch verschiedene Studien entwickelte Variablen und Kategorien sowie Autoren, die Typologien für forstpolitische Modelle entwerfen. Die Evaluierung solcher Aspekte, um die Fäl-

le beispielsweise nach Krott und Stevanov (2008) zu typologisieren stellt allerdings eine eigene Kategorie der Forschung dar, die den Rahmen einer politikwissenschaftlichen Arbeit nicht nur sprengen würde, sondern durch die Formulierung der Kriterien für die abhängige Variable an diesem vorbei ginge.

In diesem Licht erscheint eine detaillierte forstwissenschaftliche Darstellung der Waldbestände im Rahmen einer Politikfeldanalyse eher als störend denn als weiterführend. Als abhängige Variable sollte kein umfangreicher Indikatorenkatalog dienen, sondern eine analytisch greifbare und auf wenige Aspekte reduzierte Größe. In dieser Hinsicht zeigt auch die historische Perspektive einen praktikablen Zugang auf. Unter Berücksichtigung dessen, dass Entwaldung in größerem Maßstab als politisches Problem ein vergleichsweise junges Problem ist, das aber gerade in Entwicklungsländern stark ausgeprägt ist, stellt sich die Frage, weshalb dieser Trend in manchen Entwicklungsländern beendet wurde und in manchen nicht. Einer Politik, die den Erhalt der natürlichen Ressourcen zum Ziel hat und dabei bemerkbare Ergebnisse zeitigt, liegt in Anbetracht der historischen Entwicklungen ein politischer Wandel in der Vergangenheit zugrunde. Die Analyse politischen Wandels konzeptualisiert Hall (1993: 279f.) mit Blick auf die Rolle der Ideen, „sozialen Lernens“ („social learning“) und der Rolle gesellschaftlicher Akteure bei der politischen Entscheidungsfindung. Dabei sei Politikwandel ein Resultat sozialer Lernprozesse als Reaktion auf vergangene Erfahrungen und neue Informationen. Politischer Wandel könne sich in Anlehnung an Kuhn (1970) einerseits in einer leichten Anpassung der Politikinstrumente zeigen, aber auch die Gestalt eines Paradigmenwechsels annehmen, also des Überwerfens grundlegender politischer Ideen. Ein Paradigmenwechsel zeichne sich durch einen radikalen Wechsel der prioritären Ziele eines Politikfeldes aus (vgl. Hall 1993: 284).

Kern, Koenen und Löffelsend (2003: 5ff.) greifen Halls Überlegungen auf und teilen die Bewertung politischen Wandels in vier umweltpolitische Kategorien ein, die sich problemlos auch auf die Waldpolitik übertragen lässt:

- *Moving first strategy*: Ein radikaler Politikwandel in einem Land, das in einem Politikfeld bereits eine Vorreiterstellung besessen hatte, wird von den Autoren „Strategie des Vorangehens“ genannt. In diesem Fall handele es sich bei den neuen Entwicklungen um Innovationen, für die es im internationalen Vergleich noch keine Beispiele oder Vorbilder gebe. Eine solche kostenintensive Strategie sei einerseits mit dem Risiko des Scheiterns behaftet, andererseits biete sie die Chance, internationale Diffusionsprozesse in Gang zu bringen und die eigenen Innovationen zu vermarkten¹⁶.

16 Dies ist allerdings vor allem bei der Entwicklung exportfähiger Technologien der Fall (Kern/Koenen/Löffelsend 2003: 5).

- *Catching up strategy*: Radikale politische Veränderungen in Ländern, die ein Politikfeld nach dem Vorbild anderer Staaten gestalten, werden als „Strategie des Aufholens“ bezeichnet. Die Übernahme erprobter Politikinstrumente sei mit sehr viel geringerem Risiko und Transaktionskosten verbunden.
- *Staying ahead strategy*: Moderater Wandel in Ländern mit einer Vorreiterrolle sei eine „Strategie des Erhalts der Führungsposition“. Kleinere Modifikationen der Politik dienen der risikoarmen Beibehaltung der international renommierten Stellung im entsprechenden Politikbereich.
- *Lagging behind strategy*: Finde in einem Land lediglich moderater politischer Wandel statt, nachdem auch vorher keine politischen Veränderungen zu beobachten gewesen seien, könne von „Nachzüglern“ die Rede sein. Diesem könnten zwei verschiedene Motive zugrunde liegen. Das erste seien Kosten-Nutzen-Rechnungen, die ein Nachahmen bestimmter *Policies* nicht lohnend erscheinen ließen, das zweite eine geringe Bedeutung des Politikfeldes auf nationaler Ebene.

Es stellt sich die Frage, ob sich die genannten Indikatoren der verschiedenen Autoren aus dem forstwissenschaftlichen Bereich in die Kategorien politischen Wandels einordnen lassen. Bei gleichen oder ähnlichen Bedingungen als Ausgangslage in der Vergangenheit ist dies möglich, da sich Veränderungen und deren Zeitpunkte an einigen der genannten Indikatoren festmachen lassen. Zusammengefasst werden für die vorliegende vergleichende Politikfeldanalyse waldpolitischen Wandels folgende Indikatoren als geeignet erachtet:

- *Zeitpunkt* bestimmter politischer Veränderungen, um festzustellen, ob der Fall im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle, eine nachholende Strategie, eine des Erhalts der Führungsposition oder eines Nachzüglers darstellt;
- *Output* in Form der Gesetze über *Eingriffs- und Nutzungsrestriktionen* in private Wälder, wobei das Vorhandensein eines *Verbots der Substitution natürlicher Wälder* durch andere Landnutzungsformen eine besonders prägnanter und gut zu erfassender Indikator ist;
- *Outcome* in Form der geschützten Waldbestände privaten Eigentums und die *Inwertsetzung von Umweltleistungen* der Wälder durch PSA oder andere Instrumente, wobei die gezahlten Beträge selbst genau wie die profitierende Gesamtfläche aufschlussreich sind;
- *Outcome* in Form des *Anteils der geschützten Bestände der Staatswälder*;

- *Outcome* anhand der *Veränderungen der landesweiten Naturwaldfläche*, und, sofern Daten darüber vorhanden sind, deren Zustand.

Auf dieser Grundlage lässt sich durch den Vergleich der Indikatoren auch abschätzen, inwieweit das jeweilige waldpolitische Modell als profit- beziehungsweise produktionsorientiert eingeordnet werden kann, oder ob es sich eher um ein ökologisch orientiertes Modell handelt. Werden die Zeitpunkte der Veränderungen berücksichtigt, kann auch die zeitliche Komponente eine Einordnung als Vorreiter oder Nachzügler ermöglichen. Dabei spielt der Bezug auf für beide Fälle gültige waldbezogene Standards und Indikatoren eine Rolle. So bietet zum Beispiel die Biodiversitätskonvention eine Grundlage, um die Implementierung bestimmter Kernelemente zu vergleichen.

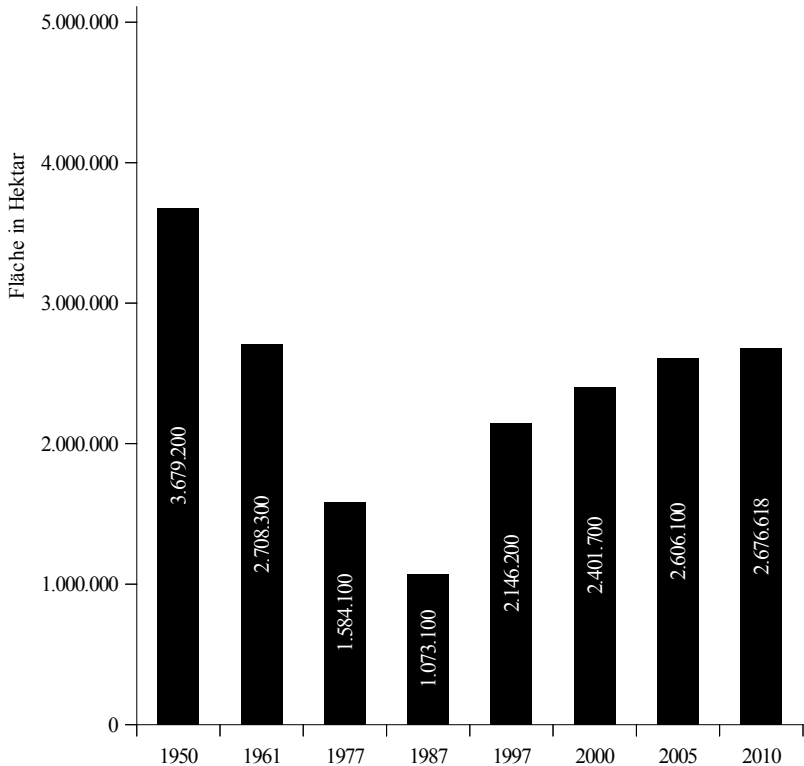
2.2.2.2 Die Indikatoren waldpolitischen Wandels in Costa Rica und Chile

Costa Rica und Chile verzeichneten bis in die 1980er Jahre hinein hohe Entwaldungsraten. Danach allerdings haben sich die jeweiligen Forstsektoren unterschiedlich entwickelt. In den Abbildungen 2.1 und 2.2 sind die Entwicklungen der Waldbestände beider Länder seit etwa 1950 zusammengefasst. Die Angaben sind im Fall Costa Ricas die des Umweltministeriums (MINAET 2012), im Fall Chiles die der für Wald und Forstwirtschaft zuständigen Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums INFOR (2000) und CONAF (1999; 2011).¹⁷

Bei der Betrachtung der Werte in Form von Säulendiagrammen wird die Tendenz der Waldbestandsentwicklung seit den 1950er Jahren in beiden Ländern deutlich. Während sich im Fall Costa Ricas eine U-Form abzeichnet, sind in Chile zunächst abnehmende und derzeit allenfalls stagnierende Bestände zu erkennen. Von den insgesamt etwa 20 Millionen Hektar Naturwäldern in den 1970er Jahren wurden bis zur Jahrtausendwende die Bestände um ein Drittel dezimiert (Camus 2006: 341).

Die Betrachtung der Waldbestände anhand dieser Zahlen lässt an sich keine Rückschlüsse zu, wie es um die Qualität der Wälder als Ökosysteme bestellt ist. Hier kann die Entwicklung solcher Waldflächen hilfreich sein, an denen die Spu-

¹⁷ Es ist anzumerken, dass noch weitere, zum Teil recht stark abweichende Quellen vorhanden sind (im Fall Costa Ricas Calvo u. a. 1999; Chavarría/Noches 2010; IMN/MINAE/u. a. 1996; Navarrete 2011; Solórzano u. a. 1991; im Fall Chiles Haig 1944; INE 1998, 2008), da unterschiedliche Methoden und Kriterien wie die Mindestfläche der zusammenhängenden Bestände oder die Anzahl der Bäume pro Hektar zum Tragen kommen können (Espinosa/Pizarro 2002: 37). Während heutzutage detaillierte Satellitenbilder zur Verfügung stehen, wurden in der Vergangenheit andere Methoden genutzt, die ebenfalls zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Auch besteht die Möglichkeit, auf Grundlage historischer Quellen und archäologischer Befunde eine retrospektiv angelegte Studie über Waldbestände in der Vergangenheit anzufertigen, wie sie Lara u. a. (2012) über die Wälder im kleinen Süden Chiles veröffentlicht haben. Ein weiterer Grund für die divergierenden Angaben kann sein, dass manche Studien die Sekundärwälder berücksichtigen und andere nicht (Camino u. a. 2000: 4).

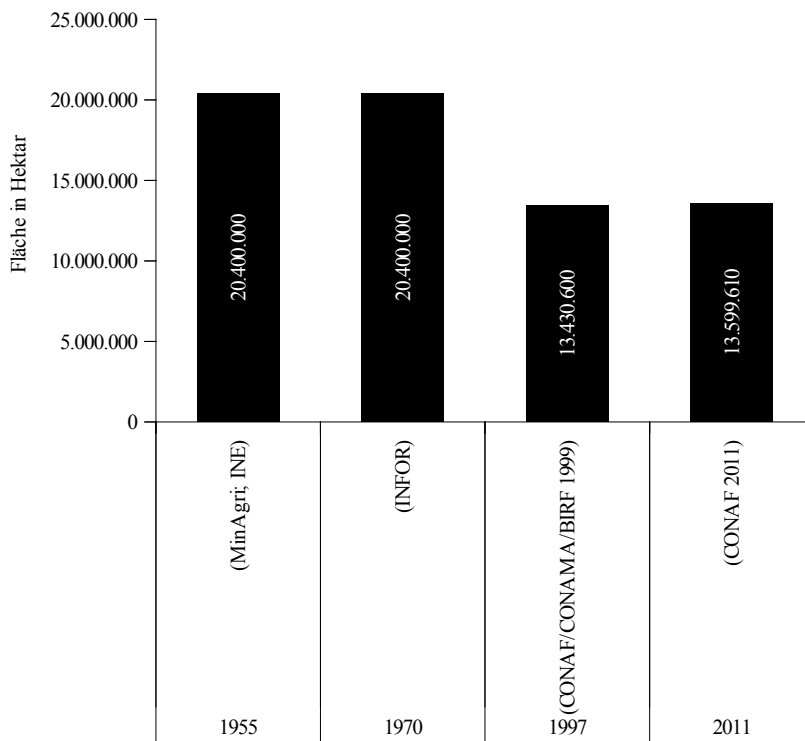


Quelle: MINAET (2012).

Abbildung 2.1: Entwicklung der Waldbestände Costa Ricas seit 1950

ren menschlichen Handelns zu erkennen sind. Dies kann zwei gegensätzliche Formen annehmen: einerseits die der Degradierung vorhandener Naturwaldflächen und andererseits diejenige natürlicher Regeneration einheimischer Wälder auf vormals gerodeten oder stark fragmentierten und degradierten Flächen. Die Bewertung der ökologischen Qualität dieser Sekundärwälder stellt forstwissenschaftliche Analysten vor komplexe Aufgaben, da die Momentaufnahme des Zustandes der untersuchten Flächen in den Kontext gestellt werden muss. Dieser Kontext lässt sich im Vergleich zu vorangegangenen Evaluationen herstellen, um festzustellen, ob die Waldqualität zu- oder abnimmt, aber auch in Verbindung mit der nationalen Gesetzgebung zum Schutz der betreffenden Wälder.

In Costa Rica ist eine Zunahme von Sekundärwäldern, definiert als regenerierende Naturwaldflächen (Camino u. a. 2000: 119; Neira/Verscheure/Revenga



Die Daten für 1955 und 1970 sind bei Camus (2006) entnommen.

Abbildung 2.2: Schätzungen und Evaluationen über die Naturwaldbestände Chiles seit 1944

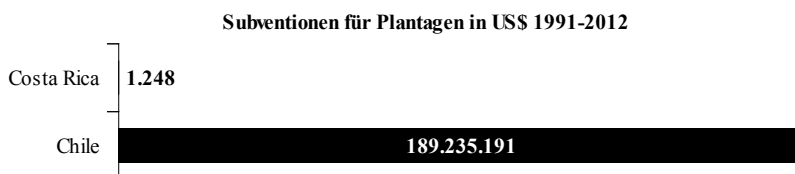
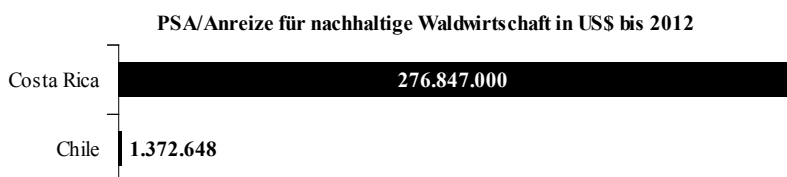
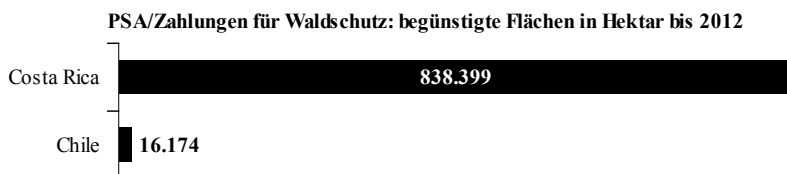
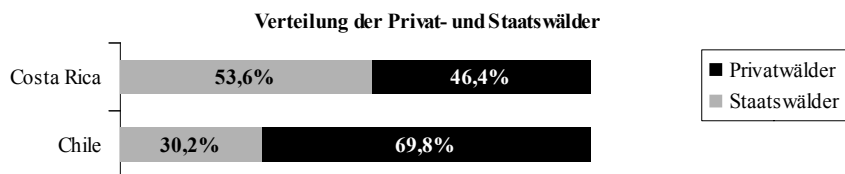
2002: 13), zu verzeichnen, sodass eine „positive Waldbilanz“ (GTZ 2003: 14) verzeichnet werden kann (vgl. auch Camino u. a. 2000: 66). Dabei verbietet das gegenwärtig geltende Forstgesetz von 1996 die Umwandlung sämtlicher privater und staatlicher Wälder in andere Landnutzungsformen, zu denen auch Holzplantagen gezählt werden (PGR 1996, Art. 19). Die Qualität der Sekundärwälder unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Dichte und der Biodiversität (Camino u. a. 2000: 11), sie nehmen in vielen Fällen aber die wichtige Rolle des Bewuchses waldfreier Flächen in fragmentierten größeren Waldgebieten als biologische Korridore ein (MINAE/PNUMA 2002: 23). Studien wie von Spittler (2001: X, 29ff.) legen nahe, dass Sekundärwälder in bestimmten Regionen nach 50 Jahren primärwaldähnliche ökologische Qualität aufweisen.

Im chilenischen Fall fällt die Beurteilung der Sekundärwaldbestände ambivalent aus. Die nationale Evaluation der Waldbestände von 2011 (CONAF 2011: 9) weist zwischen 1997 und 2011 zwar eine Zunahme der Waldgebiete aus, die als „Renoval“ bezeichnet werden, was im Wortsinne „sich erneuernd“ bedeutet. Allerdings wird auch eine Abnahme der „Bosques Adultos“ genannten Primärwälder festgestellt. Dies lässt den Schluss zu, dass ökologisch einzigartige und wichtige Biotope weiterhin der Gefahr ausgesetzt sind, zu verschwinden und dass dies teilweise der Fall ist (vgl. Neira/Verscheure/Revenga 2002: 20).

Lara, Reyes und Urrutia (2010: 140f.) folgern daraus, dass in Chile das Problem der sogenannten Naturwaldsubstitution, also die Abholzung natürlicher Wälder zugunsten von Plantagen, weiterhin bestehe. Das Problem hat zwar nicht mehr die Dimensionen wie zu früheren Zeiten (vgl. dazu z. B. Armesto u. a. 1992: 22f.; Carrere 1998: 286; FIA 2001: 85), jedoch ist die Rodung von Naturwäldern zugunsten anderer Landnutzungsformen erstens durch das neue Naturwaldgesetz von 2008 nicht grundsätzlich verboten, und zweitens gehen einige Beobachter von einem weiterhin bestehenden Druck sowohl durch Landwirtschaft als auch der Holzplantagenwirtschaft auf die Naturwälder Chiles aus (Lara/Reyes/Urrutia 2010: 140ff., 150). Das Naturwaldgesetz von 2008 enthält dabei keine umfassenden Maßnahmen zum Schutz der Wälder, was zur Folge hat, dass die privaten Naturwälder aller Sukzessionsstadien, die etwa 60% der Naturwälder ausmachen, nur so gut geschützt sind, wie es die Eigentümer wollen oder sich leisten können (vgl. San Cristóbal 2007). Weitere Gründe für eine kaum kontrolliert durchgeführte Abholzung ist der hohe Bedarf an Brennholz (Lara/Reyes/Urrutia 2010: 135f.), die selektive Entnahme besonders wertvoller Bäume und die Praxis des Kahlschlags in forstwirtschaftlich genutzten Wäldern (Neira/Verscheure/Revenga 2002: 20).

Während der Schutz staatlicher Wälder in beiden Ländern umfänglich gewährleistet ist, zeigt sich in Abbildung 2.3, dass in Chile mehr als zwei Drittel deren Wälder Privateigentum sind. Deren Schutz oder nachhaltige Bewirtschaftung hängt einerseits von gesetzlichen Restriktionen, deren Einhaltung und Kontrolle ab, andererseits von waldpolitischen Instrumenten zur Förderung verschiedener forstwirtschaftlicher und waldbezogener Aktivitäten. Ebenso zeigt die Übersicht der Inwertsetzung der Umweltleistungen durch PSA in Costa Rica und Chile. Das mittelamerikanische Land steht mit einer gegenwärtigen Gesamtfläche von knapp 840.000 Hektar den knapp 17.000 Hektar in Chile gegenüber, wo vor allem die Plantagenwirtschaft subventioniert wird, um die Holzproduktion zu fördern. Hingegen flossen knapp 190 Millionen US-Dollar in die Subventionierung von Plantagen, während in Costa Rica knapp 300 Millionen US-Dollar an den privaten Naturschutz durch PSA gingen. Costa Rica hat mit dem Forstgesetz von 1996 das Konzept der PSA eingeführt und wird seither bisweilen als Pionier nachhaltiger Waldpolitik bezeichnet (Engel 2008; Pagiola 2006: 2).

	Verabschiedung Naturwaldgesetz	Generelles Substitutionsverbot
Costa Rica	1996	Ja
Chile	2008	Nein



Quellen: CONAF (2011: 9, 18, 2013b, c), FONAFIFO (2013a, b), Navarrete (2011).

Abbildung 2.3: Waldpolitische Indikatoren Costa Ricas und Chiles

In Chile hat ein Modell der Inwertsetzung von Umweltleistungen noch keine Relevanz. Bis zur Verabschiedung des Naturwaldgesetzes 2008 gab es keine Organisation, die sich mit dem Thema in einem Maße beschäftigt hätte, dass dieses politische Instrument Gegenstand einer weiterführenden Debatte gewesen wäre. Seitdem ist die nationale Wald- und Forstbehörde CONAF (*Corporación Nacional Forestal*) damit beauftragt, Anreize für den Schutz, die Regeneration und nachhaltige Bewirtschaftung der Naturwälder zu organisieren. Zudem ist die Behörde seit längerer Zeit für die Plantagenwirtschaft zuständig. Explizite Aufgaben zur Einrichtung oder Förderung eines PSA-Konzeptes hat allerdings keine Behörde der chilenischen Politik. Nennenswert sind lediglich einige Forschungsarbeiten des staatlichen wald- und forstwissenschaftlichen Institutes INFOR (*Instituto Forestal*), in deren Rahmen mit nationalen und internationalen Akteuren ein Pilotprojekt durchgeführt wurde (Cabrera u. a. 2010: 9–13). Grundsätzlich sind im waldpolitischen Diskurs Chiles PSA allerdings „ein Thema, das keine Unterstützung genießt und entsprechend nicht existiert“¹⁸ (ebd.: 14).

In wenigen Worten zusammengefasst ließe sich ausdrücken, dass Chile mit einem laut Arnold (2005) produktionsorientierten Forstsektor viele Fragen zur ökologischen Nachhaltigkeit und der Internalisierung der Umweltleistungen des Waldes politisch noch nicht beantwortet hat (Cabrera u. a. 2010). Costa Rica hingegen ist in den Bereichen Aufforstung, Forstmanagement und Waldschutz in Lateinamerika ein Vorreiter, insbesondere wegen der PSA, die Umweltleistungen in den Bereichen Biodiversität, CO₂-Speicherung, Emissionshandel und landwirtschaftlicher Attraktivität durch Ökotourismus in Wert setzen (Camino u. a. 2000: 87f.). Auf der anderen Seite allerdings veranlassen die waldpolitische Agenda und die strengen Regelungen der Waldnutzung inzwischen immer mehr Akteure zur Meinung, dass die Restriktionen der Waldnutzung zu stark seien und einer langfristigen nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes eher im Wege stünden (ebd.; Sandí 2008: 71). Die Forstwirtschaft Costa Ricas nutze ihr Potential nicht aus, ganz im Gegenteil, die Versorgung mit Holz und Holzprodukten wird über Importe sichergestellt (ebd.: 69).

2.3 Juristische Betrachtung

Wie eingangs in der Fragestellung formuliert, bezieht sich die juristische Komponente der vorliegenden Arbeit auf den rechtsnormativen Charakter der Nachhaltigkeit in der Gesetzgebung der beiden Fälle Costa Rica und Chile. Um eine juristische Begriffsklärung voranzuschicken, lassen sich Klippel und Otto (2008) heranziehen. Auch bei Ihnen wird auf den Ursprung des Wortes in der deutschen Forstwirtschaft und -politik des 18. und 19. Jahrhunderts hingewiesen, der dann

18 Im Original: „un tema emergente y de escaso tratamiento, cuya aplicación no se encuentra aún consolidada y respecto del cual no existe“ (Cabrera u. a. 2010: 14).

als „sustained yield“ im forstwissenschaftlichen Kontext Anfang des 20. Jahrhunderts im angloamerikanischen Sprachraum Einzug hielt (ebd.: 53). Über den Report „Die Grenzen des Wachstums“ des *Club of Rome* 1972 und die 1980 vorgelegte Naturschutzrichtlinie „World Conservation Strategy“ der UN habe der Terminus „sustainability“ dann international Beachtung gefunden, um dann in der deutschen Rückübersetzung „Nachhaltigkeit“ mit einer weiter greifenden Bedeutung versehen zu werden. Für die Etablierung des Verständnisses von Nachhaltigkeit auch im Sinne eines „sustainable development“ habe dann schließlich der Brundtland-Bericht von 1987 gesorgt (ebd.: 55f.).

In die deutsche Rechtssprache ist der Begriff erstmals durch die Novelle des Bau- und Planungsrechts 1998 als „justitiables Leitbild“ (ebd.: 57) aufgenommen worden. Sowohl im Deutschen als auch im Englischen und dem internationalen Sprachgebrauch ist der Begriff allgemein anerkannt und mit Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit und beständigen sozialen Systemen konnotiert. Eine juristisch klare Bestimmung des Rechtsbegriffes ist zumindest in Deutschland allerdings nicht vorhanden, obwohl „Nachhaltigkeit“ in einigen Normen zur Anwendung kommt. Dies ist auch darin begründet, dass der Begriff eine Vielzahl an Komponenten umfasst, die zuweilen im Widerspruch zueinander stehen können (ebd.: 58f.). Als Beispiel nennen Klippel und Otto (ebd.: 39) die Möglichkeit, dass eine gerodete Waldfläche durchaus landwirtschaftlich nachhaltig genutzt werden könne, damit forstlicher Nachhaltigkeit aber in jeder Weise widerspreche. Diese Überlegung lässt sich entsprechend auf die Forstplantagenwirtschaft projizieren.

So bleibt es auch bei der juristischen Betrachtung bei einem recht offenen Verständnis von Nachhaltigkeit. Der Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und Umweltrecht ergibt sich Erbguth und Schlacke (2012: 56) zufolge auf internationaler Ebene aus einem Nachhaltigkeitsbegriff, den sie als „umweltschonende Wohlstandsentwicklung“ bezeichnen. Bei Ramsauer (2010: 93f.) wird wieder auf den forstwirtschaftlichen Ursprung verwiesen, der als Orientierung an der Regenerationsfähigkeit genutzter natürlicher Ressourcen Einfluss auf das Verständnis des Vorsorgeprinzips genommen habe. Grundsätzlich sei Nachhaltigkeit im Einklang der ökologischen, ökonomischen und sozialen Komponenten zu betrachten.

Der Begriff des Vorsorgeprinzips ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur vom Verursacher- und Kooperationsprinzip zu unterscheiden. Das Verursacherprinzip erlegt dem für Umweltschäden Verantwortlichen die Beseitigung, Verminderung oder Kompensation der eingetretenen Schäden auf. Die Idee dabei ist, dass die Umwelt kein frei verfügbares Gut sei, dessen man sich unbegrenzt bedienen dürfe. Das Vorsorgeprinzip hat ähnliche Grundsätze, nur dass hier bereits die Entstehung von Umweltschäden und -gefahren vermieden werden soll. Kernaussage des Kooperationsprinzips ist, dass nicht nur der Staat, sondern die

Gesellschaft im Ganzen für den Umweltschutz verantwortlich sei (Erbguth/Schlacke 2012: 49–52).

Eine vergleichende Untersuchung, deren Blick sich auch auf maßgebliche Forstgesetze zweier Länder richtet, kommt ohne eine Betrachtung internationaler rechtlicher Bezugsrahmen nicht aus. Auch in der rechtswissenschaftlichen Perspektive stellen der Bericht der Brundtland-Kommission mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit und die UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro die wesentlichen Ausgangspunkte für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts dar, wobei die Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention die wichtigsten Dokumente darstellen (ebd.: 173f.). Eine nicht umfassend geklärte Komponente des Nachhaltigkeitsprinzips ist, inwieweit „bestehende Eigentums- und Freiheitsrechte mit dem Argument der Freihaltung von Reserven für die Zukunft [bestimmte] Umwelt-nutzungen untersagt werden könnten“ (Ramsauer 2010: 94). Somit ergeben sich umweltrechtlich zwei relevante Aspekte:

1. Es ist zu prüfen, inwieweit völkerrechtlich bindende internationale Abkommen hinsichtlich des Rechtsgutes bestehen und diese in die jeweilige Gesetzgebung implementiert sind.
2. Das Problem der Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriffen in die Eigentumsrechte und sozialer Funktion der Waldressourcen führt zu verschiedenen Normen hinsichtlich des Naturschutzes in privaten Waldbeständen.

Für die konkrete Untersuchung stehen in Bezug auf die Frage nach der Implementierung internationaler Abkommen in erster Linie die 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) verabschiedeten Abkommen im Fokus, derer fünf zu nennen sind: Die Klimakonvention, die Konvention über Biologische Vielfalt, die Wald-Grundsatzerklärung, die Rio-Deklaration und die Agenda 21. Deren organisatorische oder verfahrenstechnische Neuerung zeigte sich darin, dass die Unterzeichnerstaaten zur Erarbeitung nationaler Strategien zur Umsetzung der formulierten Ziele verpflichtet wurden, dabei aber vor allem die Partizipation relevanter Akteure und Organisationen auf globaler, nationaler Ebene, regionaler und lokaler Ebene anzustreben hatten. Somit verpflichteten sich die Unterzeichner letztlich für die Umsetzung einer die Gesellschaft integrierende Agenda (Saturra 2005). Das Waldforum der Vereinten Nationen hat bislang noch kein Dokument erarbeitet, das völkerrechtlich bindenden Charakter hätte, lediglich Handlungsvorschläge dafür entwickelt (vgl. GTZ 2003: 6). Somit stellt die Biodiversitätskonvention das „wirksamste Instrumentarium zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Waldressourcen innerhalb eines völkerrechtlich bindenden Vertrages“ (Herberholz 2001: 59) dar.

Bezüglich der zweiten Komponente, also der konkurrierenden Rechtsgüter des Eigentums und der Nachhaltigkeit als soziale Funktion, wird an den entspre-

chenden Stellen auf die Kommentare und Urteile der verschiedener Gerichte zu diesem Thema eingegangen. Eine Orientierung bieten beispielsweise Maaß und Schütte (2010: 373), die darauf hinweisen, dass in Deutschland naturschutzrechtliche Bestimmungen der verfassungsrechtlichen Schranke der Verhältnismäßigkeit unterliegen, jedoch auch im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums die Nutzung auf privaten Grundstücken einschränken können. Auf dieser Grundlage lässt sich vergleichen, wie sich auf nationaler Ebene die verschiedenen Maßnahmen des Waldschutzes durch restriktive und den privaten Waldschutz auf die Abwägung beider Güter in der Gesetzgebung niederschlägt.

Waldpolitik in Costa Rica und Chile

Ökosysteme im Spannungsfeld zwischen Markt und
Nachhaltigkeit

Langenfeld, M.

2017, XXII, 366 S. 34 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-14812-6