

Stellungnahme zur Anhörung des AWZ

„Die Rolle der Biodiversität in der Entwicklungszusammenarbeit“

Internationale Anstrengungen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität

5. Mai 2004

1. Die drei Hauptziele der *Convention on Biological Diversity* (CBD) sind der Schutz der Biodiversität, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und der faire und gerechte Vorteilsausgleich bei der Nutzung genetischer Ressourcen (*Access and Benefit Sharing* – ABS). Dies bedeutet, dass Schutz- und Nutzungsaspekte gleichermaßen im Blickfeld der Konvention stehen. Sie müssen analytisch voneinander getrennt werden, um Prozesse des Verlusts an Biodiversität besser zu verstehen und um Instrumente zu konzipieren, mit denen gegen diesen Verlust vorgegangen werden kann. Spätestens aber bei der Konzeption politischer Maßnahmen für den Erhalt von Biodiversität müssen beide Aspekte – Schutz und Nutzung – wieder gemeinsam gedacht werden. Daraus erklärt sich die veränderte Überschrift meines Beitrages.
2. Der Verlust an Biodiversität wird durch soziales Handeln hervorgerufen, das mit Interessen an dem ökonomischen, sozialen und politischen Nutzen der Bestandteile von Ökosystemen zusammenhängt. Genauso wie diese Interessen Bestandteil des Problems sind, müssen sie auch zu Bestandteilen der Lösung gemacht werden.
3. Die CBD hat 2002 einen Strategischen Plan verabschiedet und drei Hauptaktionsfelder festgelegt, um die Verlustrate an Biodiversität deutlich zu verringern:
 - Verbesserung der Kapazitäten der Unterzeichnerstaaten für die Umsetzung der Konvention,
 - Erarbeitung von Nationalen Biodiversitätsstrategien und Aktionsplänen sowie die Integration von Biodiversitätsfragen in relevante Sektorpolitiken,
 - Verbesserung der Verständnisses der Bedeutung von Biodiversität und der Konvention.
4. Von den Unterzeichnerstaaten haben bisher 85 eine Nationale Biodiversitätsstrategie und einen Aktionsplan erarbeitet (27 Industrieländer, einschließlich der EU, und 64 Entwicklungsländer). Fast alle tropischen Länder haben hier vorgelegt (DR Kongo, Kamerun, Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Peru, Guyana, Kambodscha, Malaysia, Indonesien, Philippinen).

5. Der Ökosystemansatz ist die Basis, auf der nach dem Verständnis der CBD Strategien für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Biodiversität konzipiert werden sollen. Die 7. Vertragsstaatenkonferenz definierte den Ökosystemansatz als „eine Strategie für die integrierte Bewirtschaftung von Land, Wasser und lebenden Ressourcen, die deren Schutz und die nachhaltige Nutzung in sozial gerechter Form fördert, und nachhaltige Waldbewirtschaftung als ein Instrument, um den Ökosystemansatz auf Wälder anzuwenden“ (Decision VII/11, § 7). Eine genauere Definition dieses Ansatzes und seines Verhältnisses zu den vorhandenen Konzepten der nachhaltigen Waldbewirtschaftung muss noch erarbeitet werden.
6. Da sich v.a. in den tropischen Waldökosystemen ein Großteil der tierischen und pflanzlichen Arten konzentriert und der weitere Verlust dieser Ökosysteme erhebliche Folgen für das Weltklima haben wird, ist die Erhaltung der Wälder ein prioritäres Handlungsfeld globaler Umweltpolitik. Auf diesen wichtigen Teilaspekt werden sich meine Ausführungen beschränken (Punkte 7 bis 16). Bei CBD und CCD spiegelt sich diese Priorität deutlich wieder: Die 6. Vertragsstaatenkonferenz der CBD hat ein sogenanntes erweitertes Waldarbeitsprogramm beschlossen (Decision VI/22), und der Schutz bzw. die Aufforstung von Trockenwäldern ist zentraler Bestandteil der Umsetzung der CCD. Die UNFCCC hat Schutz und Nutzung der Naturwälder aus einer Reihe von Gründen nicht in die Finanzierungsinstrumente (*Clean Development Mechanism* und *Joint Implementation*) aufgenommen, die unter dem Kyoto-Protokoll umgesetzt werden sollen.
7. Das erweiterte Waldarbeitsprogramm der CBD deckt sich in fast allen Bereichen mit den Aktionsvorschlägen, die im Rahmen des internationalen walddpolitischen Dialogs (IPF und IFF) im Jahr 2000 verabschiedet wurden. Insgesamt sind die IPF/IFF-Handlungsvorschläge breiter angelegt und detaillierter ausgeführt als das Waldarbeitsprogramm der CBD. Die Lücken bei der CBD bestehen bei einer Reihe von Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen integrierten Waldbewirtschaftung, der Mobilisierung von privaten und öffentlichen Mitteln zu ihrer Finanzierung, der Partizipation lokaler Gemeinschaften, Indigener und Waldbesitzer und der Forschung. Maßnahmen in waldarmen Ländern sieht das Waldarbeitsprogramm der CBD nicht vor.
8. Von den Unterzeichnerstaaten der CBD haben bisher nur 17 Länder einen Bericht zum Waldarbeitsprogramm vorgelegt, davon elf Industrieländer (darunter Deutschland) und sechs Entwicklungsländer (China, Iran, Kolumbien, Marokko, Myanmar und Sri Lanka).
9. Zu ABS haben bisher noch weniger Länder berichtet, und zwar insgesamt 14, davon neun Industrieländer (Österreich, Estland, Türkei, Schweiz, EU, Neuseeland, Polen, Russland und Singapur) und fünf Entwicklungsländer (Zentralafrikanische Republik, Indien, Mauritius, Namibia, Panama).
10. In einem 2002 vorgelegten Expertenbericht, der die Grundlage für das erweiterte Waldarbeitsprogramm der CBD bildete, wird folgendes festgestellt:
 - 55% der Wälder der Welt liegen in Entwicklungsländern, davon zwei Drittel in nur zehn Ländern (Brasilien, DR Kongo, Indonesien, Peru, Indien, Mexiko, Bolivien, Kolumbien, Venezuela und Sudan). Der Konzentrationsgrad ist bei den borealen und

den Wäldern der mittleren Breiten noch höher: drei Viertel der Fläche liegen in nur vier Ländern (Russland, Kanada, den USA und China).

- Der Anteil der Entwicklungsländer bei den geschützten Waldflächen entspricht mit 58% in etwa ihrem Anteil an der Weltwaldfläche; 22,5% liegen in Nordamerika und nur 4,7% in Europa.
 - Einschränkend muss hier aber festgehalten werden, dass in den Entwicklungsländern der effektive andauernde Schutz dieser Gebiete nicht gesichert ist. So hat eine Studie Ende der 1990er Jahre ergeben, dass in zehn untersuchten Entwicklungsländern nur 1% der geschützten Gebiete auf Dauer sicher sind, 60% sind zwar gegenwärtig sicher, werden in Zukunft aber wahrscheinlich bedroht sein. Mehr als 20% leiden bereits heute unter Degradierung.
11. Der Expertenbericht analysiert nicht nur die Artenzusammensetzung und den Grad ihrer Bedrohung für die einzelnen Waldtypen, sondern stellt auch die wichtigsten direkten und indirekten Ursachen für die Zerstörung und Degradierung von Wäldern dar. Bei der Analyse der Prozesse, die zur Degradierung und Zerstörung von Wäldern führen, wird zwischen direkten Ursachen im Sinne unmittelbar beobachtbarer Vorgänge und tieferliegenden systemischen Ursachen und Rahmenbedingungen (*underlying causes*) unterschieden. Zu den wichtigsten direkten Ursachen gehört v.a. die Umwandlung von Waldflächen in Acker- und Weideland, gefolgt von Bergbau, dem Bau von Staudämmen und Straßen sowie die Übernutzung von Waldprodukten (Holz, Brennholz u.a.). Wälder werden außerdem durch Stürme und Brände, Überschwemmungen, Luftverschmutzung und Krankheiten zerstört. Zu den tieferliegenden Ursachen werden Bevölkerungswachstum, Armut, kurzfristige Profitorientierung, Politik- und Marktversagen, die Außenverschuldung sowie Unruhen und Krieg gezählt.¹
12. Direkte und tieferliegende Ursachen hängen eng miteinander zusammen und sind auch miteinander verschränkt, und deshalb besteht eine Vielfalt unterschiedlicher Wirkungsketten. Die vielen Unterschiede, die zwischen Entwaldungsprozessen je nach Land und Epoche festgestellt werden können, erhöhen die Komplexität der Ursache-Wirkungsbeziehungen enorm. Dadurch und durch die in vielen Ländern nach wie vor unzureichende Datenlage entsteht viel Raum für Kontroversen, die sich sowohl auf den Befund als auch auf die Maßnahmen zur Bekämpfung von Entwaldung bzw. die unbeabsichtigten Wirkungen anderer politischer Eingriffe erstrecken.
13. An diesen Ursachen orientieren sich die Handlungsempfehlungen, die im Waldarbeitsprogramm wiederzufinden sind. Sie beziehen sich auf Maßnahmen zur Erhöhung des Wissensstandes über Wälder, ihre Arten und ihren Verlust (*assessment and monitoring*), Maßnahmen für Schutz und nachhaltige Nutzung und Maßnahmen zur Stärkung günstiger institutioneller und sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen.
14. Der Expertenbericht unterstreicht, dass die Bekämpfung der Zerstörung und Degradierung von Wäldern eine nationale Aufgabe ist, nennt aber gleichzeitig auch die Bereiche, die koordinierten internationalen Handelns bedürfen. Zu letzteren gehören:

¹ Vgl. IPF (1996).

- Regulierung des Handels, u.a. Bekämpfung des illegalen Einschlags von Holz und des Handels damit,
 - Veränderung der nicht nachhaltigen Produktions- und Konsummuster,
 - Verringerung der Armut,
 - Förderung der Anstrengungen zur Entwicklung von Kriterien und Indikatoren für nachhaltige Waldbewirtschaftung und von freiwilligen Zertifizierungsinitiativen,
 - Transfer neuer Technologien und Verfahren im Bereich der nachhaltigen Waldbewirtschaftung,
 - Stärkung der Anstrengungen zu mehr Zusammenarbeit zwischen den multilateralen Organisationen, der Forschung und den Konventionssekretariaten, die im *Collaborative Partnership Framework* zusammengeschlossen sind.²
15. Der Bericht nennt auch eine Reihe von Maßnahmen, die auf nationaler Ebene von allen Unterzeichnerstaaten ergriffen werden sollten. Ausgangspunkt ist hier stets, dass Schutz- und Nutzungsaspekte berücksichtigt werden müssen und dass Biodiversitätsschutz nur verbessert werden kann, wenn der ökonomische Nutzen des Schutzes deutlicher spürbar wird.
16. Viele dieser Maßnahmen werden von der EZ unterstützt, v.a. in den Bereichen Kapazitätenentwicklung, Forstpolitik, Entwicklung nationaler Waldprogramme, Technologietransfer (*reduced impact logging*, Nutzung satellitengestützter Technologien etc.), Beratung und Finanzierung bei Ausweisung und Management von Schutzgebieten, Pufferzonenmanagement, Unterstützung der Partizipation indigener Gruppen und anderer lokaler Gemeinschaften, Ausweisung von Indigenengebieten, Politikberatung zur Integration von Anliegen des Biodiversitätsschutzes als Querschnittsdimension in andere Politikfelder, Unterstützung von Umwelt- und Forstministerien auf nationaler und lokaler Ebene u.v.m. Die deutsche EZ gehört mit einem Volumen von € 128 Mio. jährlich zu den größten Gebern für Maßnahmen des Tropenwaldschutzes.
17. Die große Chance der EZ liegt darin, die positiven Anreize, die im Biodiversitätsschutz liegen, deutlich zu machen und die Menschen / Länder dabei zu unterstützen, diese zu nutzen. Nur mit derartigen Positivmaßnahmen ist hier etwas zu bewegen, negative Sanktionsmechanismen stehen den Industrieländern hier nicht zur Verfügung.
18. Hinsichtlich der Ausweisung von Schutzgebieten sind aus entwicklungspolitischer Sicht folgende *lessons learnt* zu nennen:
- die Ausweisung von Schutzgebieten muss von Management- und Finanzierungskonzepten begleitet sein (die KfW hat einen Vorschlag für einen revolving Fonds ausgearbeitet, dessen Finanzierung mit FZ angeschoben werden könnte);

² Dazu gehören die FAO, die den Vorsitz hat, die Sekretariate von CBD, UNFCCC und UNCCD, CIFOR, UNDESA, GEF, ITTO, UNDP, UNEP, Weltbank, IUCN und ICRAF.

- Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität müssen immer den Nutzungsgedanken mit einschließen, um die Menschen mitzunehmen und ihre Nutzungsmuster in eine nachhaltige Richtung umzugestalten;
- darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die aus der Sicht der Armen überlebenswichtige und daher zu schützende Biodiversität nicht immer in Schutzgebieten liegt.

19. Zwischen Armut und Biodiversität gibt es vielfältige Beziehungen. Einerseits kann Armut zu Raubbau an Biodiversität führen, obwohl das Überleben vieler Armer von der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (z.B. der natürlichen Bodenfruchtbarkeit) und der dauerhaften Möglichkeit ihrer Nutzung abhängt. Andererseits kann der Verlust an Biodiversität die Lebenssituation der Armen verschärfen, während die Umwandlung von Wald- in Ackerfläche (die wichtigste Ursache des Biodiversitätsverlusts) erforderlich sein kann, um Wirtschaftswachstum und Einkommensverbesserungen zu erzielen.

20. Der faire und gerechte Vorteilsausgleich aus der Nutzung genetischer Ressourcen (ABS) bietet verschiedene Ansatzpunkte für entwicklungspolitische Maßnahmen, mit denen Ziele der Armutsbekämpfung und des Biodiversitätsschutzes gleichermaßen erreicht werden können. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Zahlungsbereitschaft der Industrie für die Nutzungsrechte an genetischen Ressourcen begrenzt ist; zentrales Interesse ist, natürliche durch synthetische Stoffe zu ersetzen. Der Ressourcentransfer durch ABS wird deshalb – mit der Ausnahme spezifischer Erfolgsfälle – in der Regel nicht zu riesigen Geldströmen aus Industrie- in Entwicklungsländer führen. Das bedeutet, dass ABS wahrscheinlich kein Allheilmittel sein wird, mit dem die Entwicklungsländer für die Kosten der Biodiversitätserhaltung entschädigt oder die ökonomischen Chancen der Armen erheblich verbessert werden könnten.

21. Dennoch liegen in ABS wichtige Potenziale:³

- ABS kann lokalen Bevölkerungsgruppen neue direkte Einkommensmöglichkeiten eröffnen; ABS-Vereinbarungen können auch dazu beitragen, die Wertschöpfung im Lande und die einheimischen Forschungskapazitäten auszubauen und damit indirekt zur Einkommensverbesserung beitragen;
- ABS kann dazu beitragen, die Rechte indigener Gruppen, die über traditionelles Wissen zur Biodiversitätsnutzung verfügen, zu stärken und damit ihre Chancen für politische Selbstbestimmung zu verbessern; Voraussetzung dafür ist, dass die entsprechende nationale Regierung eine klare Politik in den Bereichen Biodiversitätsschutz und Stärkung indigener Gruppen und lokaler Gemeinschaften verfolgt.

22. Zum politischen Handlungsbedarf:

³ Vgl. dazu ausführlich die DIE-Studie von G. Henne / K. Liebig / A. Drews / T. Plän (2003): Access and Benefit Sharing: An Instrument for Poverty Alleviation, Bonn. DIE (unter <http://www.die-gdi.de> herunterzuladen).

- Zur Finanzierung von Schutzgebieten müssen vor dem Hintergrund des Monterrey-Konsenses neue Quellen mobilisiert werden, v.a. im nichtstaatlichen Bereich (Privatsektor, große NRO);
- im Rahmen der CBD muss ein ABS-Protokoll verabschiedet werden; dies würde die Einführung nationaler ABS-Gesetze in den Unterzeichnerstaaten befördern und dazu beitragen, dass Handel und Industrie bisherige Vorreiterländer mit strengen ABS-Vorkehrungen nicht mehr umgehen können. So können die potenziellen Synergien zwischen Armutsbekämpfung und Biodiversitätsschutz effektiv genutzt werden.

23. Die Beschlüsse der 7. Vertragsstaatenkonferenz der CBD unterstreichen die Bedeutung dieser beiden Handlungsfelder und bieten eine gute Ausgangsbasis, um hier Fortschritte zu machen. So wurde ein Arbeitsprogramm für Schutzgebiete verabschiedet, das aus entwicklungspolitischer Sicht wichtige Vereinbarungen zu Managementregeln, Partizipation und ABS enthält. Hinsichtlich ABS hat die Vertragsstaatenkonferenz eine eigene Arbeitsgruppe gegründet, die die Verhandlungen für ein internationales ABS-Regime COP 7 aufnehmen wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Vertragsstaatenkonferenz die Bedeutung des traditionellen Wissens und damit auch der Partizipation indigener Gruppen und lokaler Gemeinschaften ausdrücklich anerkannt hat.

Bonn, den 3.5.2004

Dr. Imme Scholz