

# ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

III-02

Michael Herberholz

## **Der Schutz des brasilianischen Amazonasgebiets. Eine Fallstudie unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte**

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika

Universität zu Köln, 2001

ISSN 1616-9085

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
<b>1. Einleitung</b>	<b>6</b>
1.1 Der Schutz der brasilianischen Amazonasregion als völkerrechtliches Problemfeld	6
1.2 Problemstellung und Erkenntnisinteresse der Arbeit	9
1.3 Methodische Vorbemerkung und Aufbau der Arbeit	10
<b>2. Die ökologische und sozioökonomische Bedeutung der brasilianischen Amazonasregion und Eigenschaften des Umweltgutes 'Wald'</b>	<b>11</b>
2.1 Die globale Bedeutung des brasilianischen Amazonasraums	11
2.1.1 Klimatische Bedeutung der (Tropen-)Wälder	12
2.1.2 Die biologische Artenvielfalt	14
2.2 Die sozioökonomische und geopolitische Bedeutung des Amazonasraums für Brasilien	15
2.3 Eigenschaften von (globalen) öffentlichen und privaten Umweltgütern	17
2.3.1 Begriffsbestimmung	17
2.3.2 Eigenschaften des Umweltmediums 'Wald'	19
<b>3. Völkerrechtliche Grundlagen und Konzepte des Umweltvölkerrechts</b>	<b>20</b>
3.1 Grundlagen des Völkerrechts	20
3.2 Begriff und Wandel des Souveränitätsprinzips	22
3.2.1 Begriffsbestimmung	23
3.2.2 Entwicklung des Souveränitätsprinzips	25
3.3 Gewohnheitsrechtliche Prinzipien	27
3.3.1 Begriffsbestimmung	28
3.3.2 Allgemeine gewohnheitsrechtliche Prinzipien des internationalen Umweltschutzes	29
3.3.3 Das Prinzip 21 der Stockholm-Deklaration	30
3.4 Internationale Umweltpolitik durch Völkervertragsrecht	32
3.5 <i>Soft law</i> -Abkommen	35
3.6 Neue Konzepte des Umweltvölkerrechts	37

<b>4.</b>	<b>Die brasilianische Amazonaspolitik zwischen Souveränitätsanspruch und Umweltschutz</b>	<b>39</b>
4.1	Internationale Schutzforderungen und die Reaktion Brasiliens	39
4.2	Der Wechsel in der Amazonaspolitik nach 1988	45
4.3	Ökologische Kooperationsbereitschaft unter Collor	49
4.3.1	Umweltpolitische Leitlinien der Regierung Collor	49
4.3.2	Das Pilotprogramm zum Schutz des brasilianischen Regenwaldes (PPG-7)	52
<b>5.</b>	<b>Internationale Abkommen zum Schutz der Wälder im Rahmen der UNCED-92</b>	<b>54</b>
5.1	Völkerrechtliche Verträge	54
5.1.1	Verhandlung und Scheitern einer Waldkonvention	54
5.1.2	Die Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt	59
5.1.3	Die Klimarahmenkonvention	63
5.2	<i>Soft law</i> -Abkommen	65
5.2.1	Die Wald-Grundsatzserklärung	66
5.2.2	Die Agenda 21	68
<b>6.</b>	<b>Die Umsetzung internationaler Abkommen und die umweltpolitische Entwicklung nach der UNCED</b>	<b>70</b>
6.1	Die Entwicklung der brasilianischen Amazonaspolitik nach der UNCED	70
6.2	Die umweltpolitische Entwicklung im Rahmen der Umsetzung internationaler Abkommen unter der Regierung Cardoso	73
<b>7.</b>	<b>Schlußbetrachtung und Ausblick</b>	<b>78</b>
	Literaturverzeichnis	83

**Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung**

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Trainé

ISSN 1616-9085

III-02 Politikwissenschaft

Redaktion: Julia von Rümker, Wolfgang Bauchhenß

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2001

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

## Abkürzungsverzeichnis

CIDES	Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável
CIMA	Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conference of the Parties
CSD	Commission on Sustainable Development
ESG	Escola Superior de Guerra
FAO	Food and Agriculture Organization
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
G 7	Gruppe der sieben führenden Industrieländer
G 77	Gruppe der 77 (Zusammenschluß der Entwicklungsländer)
GEF	Global Environment Facility
IBAMA	Instituto Brasileira de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ILM	International Legal Materials
INC	Intergovernmental Negotiating Committee
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPF	International Panel on Forests
IPR	Intellectual Property Rights
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
NGO	Nongovernmental Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PIN	Plano de Integração Nacional
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente

PPG-7	Pilotprogramm zum Schutz der Tropischen Regenwälder in Brasilien
PrepCom	Preparatory Committee
Pronabio	Programa Nacional de Biodiversidade
RFT	Rain Forest Trust
SADEM	Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIVAM	Sistema de Vigilancia da Amazônia
SNI	Serviço Nacional de Investigação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
TFAP	Tropical Forestry Action Plan
Ü.d.V.	Übersetzung des Verfassers
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP	United Nations Environmental Programme
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umwelt- veränderungen
WCED	World Commission on Environment and Development
WWF	World Wide Fund for Nature
WRI	World Resource Institute
YbIEL	Yearbook of International Environmental Law

## 1. Einleitung

### 1.1 Der Schutz der brasilianischen Amazonasregion als völkerrechtliches Problemfeld

Das brasilianische Amazonasgebiet<sup>1</sup> zählt zu einer der letzten zusammenhängenden Waldflächen und unerschlossenen Gebiete dieser Erde. Seit Mitte der 80er Jahre findet die Region sowohl national als auch international großes Interesse. Gründe hierfür sind Umfang und Geschwindigkeit der Zerstörung der tropischen Regenwälder im Zusammenhang mit der globalen Bedeutung der Wälder für das Erdklima und als Lebensraum für den größten Teil der biologischen Artenvielfalt. So ist in den letzten Jahren der Rhythmus der Waldzerstörung so hoch wie nie zuvor. In dem Zeitraum zwischen 1995 und 1998 wurde allein eine Waldfläche durch Brandrodung vernichtet, die 11 % der gesamten Zerstörung seit der Entdeckung des Gebietes durch die Europäer ausmacht und der Fläche Belgiens und der Niederlande entspricht.<sup>2</sup>

Aus der von Brasilien seit den 60er Jahren verfolgten Erschließung der Amazonasregion durch Infrastruktur-, Agrar- und Besiedlungsprogramme sowie der exportorientierten Erschließung von Rohstoffen ergeben sich negative Umweltbeeinträchtigungen, die neben den lokalen und regionalen auch globale Auswirkungen für heutige und zukünftige Generationen herbeiführen. Auf dieser Grundlage fordert die internationale Staatengemeinschaft<sup>3</sup> seit Mitte der 80er Jahre den Schutz der Amazonasregion bis hin zu der Forderung, die Regenwälder als *gemeinsames Erbe der Menschheit* zu deklarieren und unter eine internationale Aufsicht zu stellen. In dieser Erhaltungsdiskussion wird wie bei keinem anderen internationalen Umweltproblem das Spannungsverhältnis zwischen der Souveränität eines Staates über seine natürlichen Ressourcen und dem Interesse der internationalen Staatengemeinschaft in der Erhaltung dieser Ressourcen verdeutlicht.

Als ein Instrument zur Lösung dieses zwischenstaatlichen Regelungsbedarfs dient das Völkerrecht. Es bildet die Ermächtigungs- und Verpflichtungsgrundlage für das zwischenstaatliche Handeln. Basierend auf dem Völkerrecht wurde bereits Anfang der 40er Jahre

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der regionalen Planung wird in Brasilien der Amazonasraum als die geographische Planungseinheit *Amazônia Legal* definiert, die die Bundesstaaten Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima und Teile von Goiás und Maranhão beinhaltet (siehe Abbildung S. V). Im folgenden beziehen sich die Begriffe *Amazonien*, *Amazonasgebiet*, *-region* und *-raum* immer auf *Amazônia Legal*.

<sup>2</sup> Vgl. Mansur, Alexandre: O que sobrou do verde, in: *Veja*, 31. Jg., Nr. 33, 19. August 1998, S. 72-73

<sup>3</sup> Der in der Literatur häufig verwendete Begriff der *internationalen Staatengemeinschaft* beschränkt sich in dem Kontext des internationalen Tropenwaldschutzes vor allem auf die OECD-Staaten, insbesondere die G 7-Staaten. Seit Ende der 80er Jahre zeigen besonders die USA, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien durch bilaterale Schutzmaßnahmen verstärkt Initiative im Tropenwaldschutz. Vgl. Hönerbach, Frank: Verhandlung einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und Scheitern, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB-Papers), Berlin 1996, S. 34

durch den Schiedsspruch in dem *Trail Smelter-Fall* zwischen den USA und Kanada festgestellt, daß kein Staat Handlungen innerhalb seines Territoriums vornehmen darf, die zu grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen führen können.<sup>4</sup> Die anfängliche Eingrenzung auf grenzüberschreitende Umweltbelastungen im territorialen Sinne erfuhr im Laufe der Zeit mit der Erkenntnis einer ökologischen Interdependenz der einzelnen Staaten eine Ausdehnung auf alle Umweltbelastungen, die unter den Regelungsbestand des Völkerrechts fallen.<sup>5</sup> Die Regulierung des internationalen Umweltschutzes bildete zunächst nur einen unselbständigen Annex des allgemeinen Völkerrechts. Mit der Herausbildung völkerrechtlicher Verträge und Prinzipien entwickelte sich der internationale Umweltschutz Ende der 60er Jahre zu einem eigenen Teilbereich des Völkerrechts. Aufgrund des Fehlens einer allgemeinverbindlichen völkerrechtlichen Definition des Begriffs 'Umwelt' existiert jedoch eine Definition des Begriffs 'Umweltvölkerrecht' nicht. Aus der Gesamtheit der völkerrechtlichen Verträge und Empfehlungen internationaler Organisationen kann aber der Begriff der 'Umwelt' für das Völkerrecht wie folgt eingegrenzt werden:

" 'Umwelt' umfaßt danach die Gesamtheit der (physischen) Lebensgrundlagen des Menschen, also Wasser (einschließlich der Meere), die Atmosphäre, den Boden sowie Flora und Fauna, nicht hingegen - wie etwa nach Maßgabe eines soziologischen Umweltbegriffs - das soziale Umfeld / Milieu."<sup>6</sup>

Die Waldzerstörung im brasilianischen Amazonasgebiet führt das Problem mit sich, daß sich die Ressourcen innerhalb des Territoriums Brasiliens befinden und als nationale Ressource angesehen werden. Ihre Erhaltung oder Nutzung unterliegt somit der Souveränität Brasiliens. Die Tropenwälder erfüllen andererseits auch globale Funktionen, die über die Eigenschaften nationaler Umweltressourcen hinausreichen.<sup>7</sup> Dieses Spannungsverhältnis führt zu einem nicht geklärten völkerrechtlichen Status der Wälder. Dieser bestimmt nicht nur die Diskussion über Maßnahmen zum Erhalt der Wälder, sondern auch die Verhandlung über ein notwendiges völkerrechtlich bindendes Schutzinstrumentarium.

Bisherige internationale Abkommen zum Schutz der Tropenwälder erwiesen sich als ineffektiv, nicht zuletzt aufgrund ihres völkerrechtlich unverbindlichen Charakters. Sie werden in der Arbeit nicht weiter berücksichtigt. Dazu zählt die ***United Nations World Charter for Nature*** von

---

<sup>4</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff: Internationales öffentliches Umweltrecht, in: Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, S. 852 (§ 55)

<sup>5</sup> Vgl. Kimminich, Otto: Umweltvölkerrecht, in: Handbuch des Umweltrechts (HdUR), Bd. 2, Berlin 1994, S. 2513

<sup>6</sup> Heintschel von Heinegg 1990, S. 809 (§ 52)

<sup>7</sup> Vgl. Hurrell, Andrew: Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation, in: Hurrell, Andrew/ Kingsbury, Benedict (Hrsg.): The International Politics of the Environment. Actors, Interests and Institutions, Oxford 1992, S. 401

1982<sup>8</sup>, die als erstes internationales Instrument den Schutz der Natur in ihrer Gesamtheit intendierte. Bereits gegen die unverbindliche *Charter for Nature* gab es seitens Brasiliens starken Widerstand aufgrund der Befürchtungen von Souveränitätseinschränkung über den Amazonasraum.<sup>9</sup> Das 1984 in Kraft getretene und am 26. Januar 1994 novellierte ***International Tropical Timber Agreement (ITTA)*** ist bislang das einzige globale Abkommen, das sich speziell der verstärkten Kontrolle der Tropenwaldnutzung annimmt. Obwohl es zunächst ein Rohstoffabkommen zur Ausweitung und Verbesserung der internationalen Handelsbedingungen mit Tropenhölzern darstellt, schließt das Abkommen Ziele der nachhaltigen Nutzung und Erhaltung von Tropenwäldern mit ein. Zu den Schwächen zählen unter anderem die unverbindlichen Verpflichtungen und seine schwachen Kontroll- und Durchführungsmechanismen.<sup>10</sup> 1985 wurde von der *Food and Agriculture Organization (FAO)*, der Weltbank und dem *United Nations Environment Programme (UNEP)* der ***Tropical Forests Action Plan (TFAP)*** entwickelt, ein Programm, das als Rahmen für das nationale und internationale Handeln zur Erhaltung und Verwaltung von Waldressourcen in den Tropenländern dient.<sup>11</sup> Von den insgesamt 125 Tropenwaldstaaten haben sich 97 am TFAP beteiligt, wobei Brasilien als einer der wichtigsten Tropenwaldstaaten dem völkerrechtlich unverbindlichen Abkommen ferngeblieben ist.<sup>12</sup>

Das einzige völkerrechtlich verbindliche regionale Abkommen, das den Schutz der Amazonasregion mit beinhaltet, ist der ***Vertrag über die Zusammenarbeit im Amazonasgebiet***<sup>13</sup> vom 3. Juli 1978, der von den acht Amazonasstaaten Bolivien, Brasilien, Ecuador, Kolumbien, Guyana, Peru, Surinam und Venezuela unterzeichnet wurde. Vorrangiges Ziel des Vertrages ist die ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung der Region sowie die Herausstellung der souveränen Nutzungsrechte über die natürlichen Ressourcen.<sup>14</sup> Die Maßnahmen im Umweltbereich beschränken sich dabei aber nur auf die Förderung des Informations- und Wissenschaftsaustausches.

---

<sup>8</sup> United Nations World Charter for Nature, New York, 28. December 1982, in: International Legal Materials (ILM), Vol. 22, 1983, S. 455

<sup>9</sup> Vgl. Kilian, Michael: Umweltschutz durch internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt?, Berlin 1987, S. 421

<sup>10</sup> Vgl. VanderZwaag, David/ MacKinlay, Douglas: Towards a Global Forests Convention: Getting out of the Woods and Barking up the Right Tree, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): Global Forests and International Law, London/ Cambridge/ Dordrecht 1996, S. 11

<sup>11</sup> Vgl. Sands, Philippe: Principles of International Law, Vol. 1, Manchester 1995, S. 408

<sup>12</sup> Vgl. VanderZwaag/ MacKinley 1996, S. 8

<sup>13</sup> Treaty for Amazonian Cooperation, Brasilia, 3. July 1978, in: ILM, Vol. 17, 1978, S. 1046-1053 (im folgenden *Amazonaspaktvertrag*)

<sup>14</sup> Vgl. Artikel IV des Amazonaspaktvertrages: "The Contracting Parties declare that the exclusive use and utilization of natural resources within their respective territories is a right in the sovereignty of each state and that the exercise of this right shall not be subject to any restriction other than those arising from International Law." ebd., S. 1046-1047

Der Schutz der Amazonasregion und der Tropenwälder im allgemeinen ist zudem durch einen starken Nord-Süd-Konflikt überlagert. Potentielle Konfliktpunkte bilden hierbei die Fragen nach der Verantwortung für die Zerstörung und Erhaltung der Tropenwälder sowie die Bereitstellung finanzieller Mittel für den Schutz der Wälder und Kompensationsmittel für den Nutzungsverzicht.

## **1.2 Problemstellung und Erkenntnisinteresse der Arbeit**

Die Relevanz der vorgelegten Problematik für die Politikwissenschaft begründet sich vor allem in der zunehmenden Regulierung globaler Umweltprobleme durch völkerrechtliche Instrumente und deren Einfluß auf das politische Handeln einzelner Staaten in den internationalen Beziehungen.

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, den Schutz des brasilianischen Amazonasgebietes anhand der aufgezeigten völkerrechtlichen Problematik darzustellen. Insoweit ergibt sich die Frage, ob Brasilien unter Berücksichtigung existierender völkerrechtlicher Rechtsnormen sein souveränes Recht auf Nutzung der natürlichen Ressourcen geltend machen kann oder ob es Einschränkungen unterliegt. Ferner soll die Bedeutung der Souveränität Brasiliens für die Entwicklung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Schutz des Amazonasraums untersucht werden. Der Einfluß völkerrechtlich verbindlicher und unverbindlicher Abkommen auf die Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik und den Schutz der Region soll abschließend analysiert werden.

Ziel der Arbeit wird es daher sein, die folgenden Thesen zu untersuchen:

- 1. Bestehende gewohnheitsrechtliche Prinzipien des Umweltvölkerrechts sind für den effektiven Schutz der brasilianischen Amazonasregion aufgrund unzureichender Souveränitätseinschränkungen und des Fehlens konkreter Richtlinien für umweltpolitische Maßnahmen ungeeignet.*
- 2. Die Anerkennung des souveränen Rechts Brasiliens über seine natürlichen Ressourcen und deren Nutzung stellt das Haupthindernis in der Entwicklung jeglicher Schutzmaßnahmen in der Amazonasregion dar.*
- 3. Im Rahmen der Umsetzung der völkerrechtlich verbindlichen und unverbindlichen Abkommen der UNCED lassen sich keine großen Fortschritte hinsichtlich eines adäquaten Schutzes der brasilianischen Amazonasregion erkennen.*

### 1.3 Methodische Vorbemerkung und Aufbau der Arbeit

Die Komplexität des Themas macht eine zeitliche und thematische Eingrenzung hinsichtlich der Regulierung von Umweltaspekten über mehrere Teilbereiche des Völkerrechts notwendig. Der temporäre Untersuchungsrahmen der Arbeit behandelt den Zeitraum zwischen 1988 und 1997. Dies begründet sich zum einen in dem Aufkommen einer internationalen Erhaltungsdiskussion im Zusammenhang mit der klimatischen Bedeutung der Wälder im Jahre 1988. Zum anderen liegen Ergebnisse über die Umsetzung der völkerrechtlichen Instrumente und deren Einfluß auf die Entwicklung umweltpolitischer Maßnahmen nur bis einschließlich des Jahres 1997 vor. Um den thematischen Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, werden Menschenrechtsaspekte in der Schutzdiskussion, wie die völkerrechtlich anerkannten Mitbestimmungsrechte indigener Bevölkerungen, nicht mit einbezogen.<sup>15</sup> Die Untersuchung erfolgt in chronologischer Vorgehensweise, um die Entwicklung umweltvölkerrechtlicher Normen und deren Einfluß auf die brasilianische Umweltpolitik herauszustellen. In Anbetracht der untergeordneten Rolle, die den bestehenden gewohnheitsrechtlichen Normen und Prinzipien beim Waldschutz zukommt, kann die Einbindung dieser theoretischen Grundlagen im Verlauf der Arbeit nur beschränkt erfolgen.

Obwohl die Diskussion über den internationalen Waldschutz im allgemeinen nicht abreißt und die Auswahl an Literatur zu diesem Themenkomplex dementsprechend vielfältig ist, konzentriert sich die Erörterung der besonderen Schutzproblematik des brasilianischen Amazonasgebietes in der Literatur überwiegend auf den Anfang der 90er Jahre. Infolgedessen beschränken sind auch die Quellen, die sich mit der Weiterentwicklung der brasilianischen Umweltpolitik und Umsetzung der Abkommen, die auf der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro unterzeichnet wurden, befassen. Als Literaturgrundlage für die vorliegende Arbeit dienen deshalb, neben Sekundärliteratur in Form von Monographien und Aufsätzen, Zeitschriften- und Zeitungsartikeln, vor allem völkerrechtliche Dokumente, die den Schutz der Wälder beinhalten.

Der Hauptteil der vorliegenden Arbeit ist in fünf Kapitel untergliedert. Im Anschluß an die Einleitung wird im ersten Kapitel zunächst die ökologische und sozioökonomische Bedeutung des Amazonasgebietes behandelt sowie die verfügungsrechtlichen Eigenschaften des Umweltgutes Wald und deren Implikationen für den internationalen Waldschutz herausgestellt.

---

<sup>15</sup> Zu diesem Aspekten siehe Heintze, Hans-Joachim: The Protection of Indigenous Peoples under the ILO Convention, in: Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 310-327

Der folgende theoretische Bezugsrahmen der Arbeit stellt grundlegende Aspekte des allgemeinen Völkerrechts dar. Darüber hinaus werden bestehende umweltvölkerrechtliche Normen und Prinzipien in bezug auf den Waldschutz sowie theoretische Grundlagen internationaler Umweltverträge einschließlich neuerer Konzepte analysiert.

Im dritten Kapitel wird die Entwicklung der brasilianischen Amazonaspolitik von 1988 bis zu der UNCED-Konferenz im Jahr 1992 unter dem Wirkungsbereich bestehender umweltvölkerrechtlicher Normen untersucht. Zentrales Untersuchungselement bildet hierbei die Rolle der nationalen Souveränität Brasiliens hinsichtlich des Amazonasgebietes und der internationalen Umweltkooperation.

Das vierte Kapitel befaßt sich mit der Untersuchung der völkerrechtlich verbindlichen und unverbindlichen Abkommen, die im Rahmen der UNCED-Konferenz unterzeichnet wurden und den Schutz der Wälder beinhalten. Daneben werden die Schwierigkeiten und die Position Brasiliens in den Verhandlungen skizziert. Im fünften Kapitel wird die Entwicklung der brasilianischen Amazonaspolitik unter Berücksichtigung der Umsetzung den Waldschutz betreffender völkerrechtlicher Abkommen der Rio-Konferenz dargestellt.

Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit unter Einbeziehung der anfangs gestellten Thesen zusammengefaßt und analysiert. Darüber hinaus werden Perspektiven im Hinblick auf den internationalen Waldschutz und dessen Implikationen auf die umweltpolitischen Entwicklungen im brasilianischen Amazonasraum gegeben.

## **2. Die ökologische und sozioökonomische Bedeutung der brasilianischen Amazonasregion und Eigenschaften des Umweltgutes 'Wald'**

### **2.1 Die globale Bedeutung des brasilianischen Amazonasraums**

Um die Problematik der Waldzerstörung und möglicher Schutzmaßnahmen einsichtig zu machen, werden hier zunächst einige ökologische Grundlagen vorangestellt, die die Relevanz tropischer Waldökosysteme verdeutlichen sollen.

Brasilien gilt als der wichtigste Akteur in der internationalen Politik in bezug auf die Waldzerstörung. Obwohl sich das gesamte Amazonasgebiet über die Staaten von Bolivien, Brasilien, Ecuador, Französisch Guyana, Guyana, Kolumbien, Peru, Surinam und Venezuela

ausdehnt, nimmt der brasilianische Amazonasregenwald 67 % der Gesamtfläche ein und ist somit die größte zusammenhängende Waldfläche der Welt.<sup>16</sup> Das brasilianische Amazonasgebiet umfaßt 58 % des gesamten Territoriums Brasiliens und enthält 33 % der weltweiten Regenwälder.<sup>17</sup>

In den letzten Jahrzehnten ist die Bedeutung der Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung des Ökosystems *Amazonien* aufgrund gesteigener Erkenntnisse über die Rolle der Region für das natürliche regionale und globale ökologische Gleichgewicht immer mehr in die öffentliche Diskussion gerückt. Aufgrund der Größe der Regenwaldfläche, der Speicherkapazitäten der Wälder an Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und als Reservat der größten genetischen Vielfalt der Erde ergeben sich die folgenden Probleme im Zusammenhang mit der Zerstörung des brasilianischen Amazonasgebiets: globale Klimaveränderungen, Verlust der biologischen Artenvielfalt und die Zerstörung der Lebensräume indigener Völker und anderer auf dem Regenwald basierender lokaler Gemeinschaften.

### **2.1.1 Klimatische Bedeutung der (Tropen-)Wälder**

Die Klimaveränderung wurde 1988 zu einem wichtigen politischen Thema, besonders in den USA, wo einer der heißesten Sommermonate gemessen wurde. Bei der Emission von Treibhausgasen, besonders von CO<sub>2</sub>, welches zu einem Anstieg der Temperaturen führt, wurde eine erhebliche Zunahme verzeichnet. Die Auswirkungen der Erderwärmung sind wissenschaftlich noch nicht eindeutig vorhersehbar. Prognosen gehen aber von wesentlichen Klimaveränderungen aus, die extreme Wetterlagen, einen Anstieg der Meeresspiegel und die Schädigung von Ökosystemen nach sich ziehen.<sup>18</sup> Seit Beginn der Industrialisierung ist die Konzentration von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre um etwa 30 %, die von Methan um 150 % gestiegen, was in den letzten 100 Jahren zu einem globalen Temperaturanstieg von 0,3 bis 0,6 °C geführt hat. Dadurch ist der Meeresspiegel um ca. 10 bis 25 cm angestiegen.<sup>19</sup> Bei den klimarelevanten Spurengasen sind vier Arten zu unterscheiden: CO<sub>2</sub>, das bei der Verbrennung von Öl, Holz und Kohle freigesetzt wird, macht einen Anteil von 61 % an der Gesamtemission von Treibhausgasen

---

<sup>16</sup> Vgl. Pearce, David/ Barbier, Edward/ Markandya, Anil: Sustainable Development. Economics and Environment in the Third World, London 1990, S. 190

<sup>17</sup> Vgl. Hurrell 1992, S. 400-401

<sup>18</sup> Vgl. Kolk, Ans: Forests in International Environmental Politics. International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon, Utrecht 1996, S. 82

<sup>19</sup> Vgl. Ott, Hermann E.: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, Thomas/ Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997, S. 202

aus. Daneben sind die Gase Methan mit 15 % an der Gesamtemission, Fluorchlorkohlenwasserstoff (20 %) und Nitrogenoxide (4 %) zu nennen.<sup>20</sup>

Die Rolle der tropischen Regenwälder und die Auswirkungen ihrer Zerstörung auf die Entwicklung des Weltklimas kann unter zwei Aspekten betrachtet werden. Zum einen führt die Vernichtung der Wälder durch Brandrodung zu einem erhöhten CO<sub>2</sub>-Ausstoß, und zum anderen spielen die Regenwälder als CO<sub>2</sub>-Senke eine positive Rolle in der Klimafrage, indem sie dem Anstieg der CO<sub>2</sub>-Emission entgegenwirken.<sup>21</sup> Aufgrund dieser Funktion als globale CO<sub>2</sub>-Senke wird der Schutz großflächiger Wälder als wichtiger Beitrag zur Erhaltung des Weltklimas gesehen. Der Anteil der weltweiten Waldzerstörung an der Erderwärmung wird auf 14 % geschätzt, wobei die CO<sub>2</sub>-Emission durch die Waldvernichtung 1989 einen Anteil von 21 % an dem gesamten CO<sub>2</sub>-Ausstoß ausmachte.<sup>22</sup> Andere Schätzungen machen die Waldzerstörung für ca. 9 % der globalen Erwärmung verantwortlich, während die weltweite Energieerzeugung durch die Verbrennung von fossilen Brennstoffen mit 57 % und die Landwirtschaft mit ca. 14 % zur Erwärmung beitragen.<sup>23</sup> Die Waldvernichtung im brasilianischen Amazonasraum steuert ca. 4,5 % zur weltweiten CO<sub>2</sub>-Emission bei.<sup>24</sup> Die CO<sub>2</sub>-Menge, die dadurch in Brasilien frei wird, beläuft sich auf 150-400 Mio. Tonnen pro Jahr (1990), während die CO<sub>2</sub>-Emission durch den nationalen Energieverbrauch auf nur 73 Mio. Tonnen pro Jahr geschätzt wird und somit die Waldzerstörung derzeit die Hauptquelle der brasilianischen Treibhausemission ist. Auf der einen Seite verfügt Brasilien über eine CO<sub>2</sub>-freie Energiegewinnung durch Wasserkraft, andererseits erzeugt die Waldvernichtung durch veränderte Landnutzungsformen in der Amazonasregion, wie der Brandrodung für Weideflächen, den Hauptausstoß von CO<sub>2</sub>. Dadurch unterscheidet sich Brasilien von anderen Ländern in bezug auf die Emissionsquellen. Längerfristig wird aber erwartet, daß der CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch den Verbrauch fossiler Brennstoffe den CO<sub>2</sub>-Anteil durch die Waldvernichtung übersteigen wird.<sup>25</sup> Während die CO<sub>2</sub>-Emission zwischen 1990 und 1994 in Westeuropa um 3 % und in den USA um 5 % zunahm, belief sich die Zuwachsrate in Brasilien auf 8 % in dem gleichen Zeitraum.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 82

<sup>21</sup> Vgl. German Bundestag (Hrsg.): Protecting the Tropical Forests, 2<sup>nd</sup> Report of the Enquete Commission 'Preventive Measures to Protect the Earth's Atmosphere', Bonn 1990, S. 82-87

<sup>22</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 84

<sup>23</sup> Vgl. Salati, Eneas/ Santos, Ângelo Augusto dos: The Amazon and Global Issues, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998, S. 13

<sup>24</sup> Vgl. Goldemberg, José/ Ribeiro Durham, Eunice: Amazônia and National Sovereignty, in: International Environmental Affairs, Vol. 2, No. 1, 1990, S. 26

<sup>25</sup> Vgl. Feitelberg Jacobson, Susanne: The determinants of the national position of Brazil on climate change. Empirical reflections, CDR Working Paper 97.1, Kopenhagen 1997, S. 21

<sup>26</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 81

## 2.1.2 Die biologische Artenvielfalt

Obwohl die weltweiten Regenwälder nur 6 % der Erdoberfläche bedecken, beherbergen sie nach Schätzungen von Biologen zwischen 50 und 90 % der globalen Biodiversität, von der in den nächsten 20 Jahren 5 bis 15 % durch die anhaltende Zerstörung der Regenwälder unwiderruflich vernichtet werden wird.<sup>27</sup> Zudem sind 91 % der weltweiten Arten endemisch, d.h. sie kommen in nur einem bestimmten Gebiet vor.<sup>28</sup>

Brasilien nimmt hierbei als Land mit der größten biologischen Vielfalt an Pflanzen, Säugetieren, Süßwasserfischen und Insekten eine zentrale Rolle ein. Die Zahl der in Brasilien taxonomisch erfaßten Arten beläuft sich auf zwischen 56.131 und 62.131 Arten, von denen der überwiegende Teil im Amazonasgebiet verbreitet ist (*siehe Tabelle 1, S. 10*).

Die Regeneration eines Ökosystems, wie es die Komplexität und Artenvielfalt des Amazonas aufweist, würde Tausende von Jahren dauern. Die biologische Vielfalt umfaßt sowohl die genetische Vielfalt als auch die Vielfalt der Arten und Ökosysteme, wobei das zentrale Problem der Artenverlust darstellt. Der Schutz der biologischen Diversität muß nicht nur aus ihrem Eigenwert her erfolgen. Sie liefert auch für den Menschen eine umfangreich nutzbare Ressource, in dem sie genetisches Material und Erkenntnisse für pharmazeutische Produkte, verbesserte Nahrungs- und Nutzpflanzen sowie Rohstoffe bereitstellt. Daneben ist sie die unmittelbare Lebensgrundlage für indigene und lokale Gemeinschaften.<sup>29</sup> Obwohl die genaue Zahl über die weltweite Vielfalt nicht bekannt ist, geht man nach Schätzungen davon aus, daß nur 1 % der Arten in den Regenwäldern bisher für menschliche Zwecke erforscht worden ist.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. Hurrell 1992, S. 400

<sup>28</sup> Vgl. Novaes, Washington: O buraco é mais em cima, 19.06.1998, in: <http://www.estado.com.br/jornal/98/06/19/news002.html>

<sup>29</sup> Vgl. Henne, Gudrun: Das Regime über die biologische Vielfalt von 1992, in: Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997, S. 186

<sup>30</sup> Vgl. Pearce/ Barbier/ Markandya 1990, S. 196

Tabelle 1: Anteil der biologischen Diversität im Ländervergleich <sup>31</sup>

Land	Pflanzen	Wirbeltiere	Vögel	Reptilien	Amphibien	Säugetiere (gesamt)	Fische	Biodiversität (gesamt)
<b>Brasilien</b> Gesamt: Endemisch:	50 – 56.000*	524* (131)	1.622* (191)	468* (172)	517* (788)	3.131* (788)	>3.000*	56 – 62.131
<b>Indonesien</b> Gesamt: Endemisch:	37.000*	515* (201)	1.531* (397)	511* (150)	270* (100)	2.827* (848)	1.400*	44.054
<b>Kolumbien</b> Gesamt: Endemisch:	51.000*	456* (28)	1.815* (142)	520* (97)	583* (367)	3.374* (634)	>1.500*	59.248

\* Anzahl der Arten in den jeweiligen taxonomisch erfaßten Gruppen

## 2.2 Die sozioökonomische und geopolitische Bedeutung des Amazonasraums für Brasilien

Neben der globalen ökologischen Tragweite hat das Amazonasgebiet eine enorme wirtschaftliche und geopolitische Relevanz für Brasilien, die in der Entwicklungsgeschichte der Region bis heute stark mit dem ökologischen Stellenwert korreliert.

Mit der Gründung einer Kontrollbehörde zur Inwertsetzung des Amazonasgebietes (*Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA*) im Jahre 1953 und dem Bau der Straße von Brasília nach Belém erfolgten die ersten Versuche die Region zu erschließen. Während der Militärherrschaft (1964 - 1985) wurde unter dem Einfluß der militärischen Hochschule (*Escola Superior de Guerra - ESG*) die Inwertsetzung Amazoniens zur Lösung interner und externer Probleme vorangetrieben. Zum einen sollte die Förderung des regionalen und nationalen Wirtschaftswachstums durch ökonomische Aktivitäten, wie Viehzucht, Bergbau, Agroökonomie und Holzproduktion, in der Region beschleunigt werden. Zum anderen wurden in den 70er Jahren Programme, wie das Nationale Integrationsprogramm (*Plano de Integração Nacional - PIN*), die Transamazônica und das Besiedlungsprogramm *Polonoroeste* umgesetzt, um soziale Spannungen aufgrund einer ausbleibenden Agrarreform und enormer Landarmut auszugleichen und eine Anbindung des Nordens an die anderen brasilianischen Regionen zu erreichen.<sup>32</sup> So stieg die Bevölkerung in Amazônia Legal zwischen 1980 und 1991 aufgrund der hohen Migration um 214 % an, die urbane Bevölkerung in der Region sogar um 485 %.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Salati/ Santos 1998, S. 17 (Übersetzung des Verfassers)

<sup>32</sup> Vgl. Hall, Anthony: Peopling the Environment. A New Agenda for Research, Policy and Action in Brazilian Amazonia, in: Revista Europea de Estudos Latinoamericanos y del Caribe, Nr. 62, June, 1997, S. 9-10

<sup>33</sup> Vgl. Novaes, Washington: A Amazônia no rumo certo, in: Gazeta Mercantil, 06.08.1996, S. A-6

In den 80er Jahren bildete die Auslandsverschuldung durch die Erschließung von Rohstoffen für den Export und durch das Ausland finanzierte Großprojekte einen wichtigen Faktor bei der Inwertsetzung des Amazonasraums.<sup>34</sup> Entwicklungsstrategien für die Region basierten auf der *Doktrin der Nationalen Sicherheit*, die Amazonien als unerschlossenen Raum mit enormem Ressourcenreichtum ansah, der von ausländischen ökonomischen Interventionen geschützt werden müsse. Diese Vorstellung ausländischer Interessen wurde mit dem Begriff der 'Internationalisierung' der Amazonasregion verdeutlicht. Das militärische Konzept der *Nationalen Sicherheit* fand somit Einlaß in die Entwicklungspolitik, die die Transformation Brasiliens zu einer Großmacht durch die Entwicklung und Erschließung seiner Ressourcen vorsah.<sup>35</sup> Mit dem militärischen Projekt *Calha Norte* aus dem Jahre 1985 sollte die Militärpräsenz, die Entwicklung von Kommunikations- und Transportverbindungen und die Energieversorgung in den nördlichen Grenzregionen gefördert werden, um somit Immigranten und Investitionen anzulocken. Der eigentliche Hauptgrund dieses Projektes lag aber in der Erschließung der Rohstoffe.<sup>36</sup>

Der Ressourcenreichtum der Region umfaßt neben Holzprodukten vor allem Bodenschätze wie Eisen, Uran, Molybdän, Mangan sowie Gold und Diamanten, deren Wert auf insgesamt 1,6 Billionen US\$ geschätzt wird.<sup>37</sup> Die im Amazonasraum angesiedelte Stahlindustrie produziert fast ausschließlich für den internationalen Markt, wodurch die Exporte von Eisenerzen aus der Region von 26.000 t 1990 auf 1.000.000 t im Jahre 1997 anstiegen.<sup>38</sup> Hervorzuheben ist vor allem das weltgrößte Eisenerzvorkommen *Carajás* (18 Milliarden Tonnen) in dem Bundesstaat Pará. Die Exportgewinne belaufen sich auf 700 Mio. US\$ jährlich.<sup>39</sup>

In den letzten Jahren hat sich der informelle Bergbausektor (*garimpagem*), der für mehr als 90 % der nationalen Goldproduktion verantwortlich ist, zu dem Hauptpfeiler der regionalen Wirtschaft und als Erwerbszweig für Millionen von Menschen entwickelt und ist zudem für die intensive Waldzerstörung verantwortlich.<sup>40</sup> Die Holzproduktion aus Amazonien hat sich von seiner marginalen wirtschaftlichen Rolle hin zu einem wichtigen regionalen und nationalen Faktor entwickelt. Die Produktion stieg von 1975 (4 Mio. m<sup>3</sup>) auf 39 Mio. m<sup>3</sup> im Jahre 1991 an, was 70

---

<sup>34</sup> Vgl. Albert, Bruce: Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the Development of the Brazilian Amazon: The Case of the Yanomani, in: *Development and Change*, Vol. 23, 1992, S. 36

<sup>35</sup> Vgl. Goldemberg/ Ribeiro Durham 1990, S. 30

<sup>36</sup> Vgl. Albert 1992, S. 52

<sup>37</sup> Vgl. Novaes, Washington: Amazonien und der Nord-Süd-Konflikt, in: *Vierteljahresberichte*, Nr. 128, Juni, 1992, S. 123

<sup>38</sup> Vgl. Carvalho, José Carlos: The Issue of the Amazon Rainforest, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): *Amazonia. Heaven of a New World*, Rio de Janeiro 1998, S. 143

<sup>39</sup> Vgl. Mattos de Lemos, Haraldo: Amazonia: In Defense of Brazil's Sovereignty, in: *The Fletcher Forum*, Summer, 1990, S. 306

<sup>40</sup> Vgl. Hall 1997, S. 19

% der brasilianischen Gesamtproduktion entspricht. Von den Holzexporten 1995 im Wert von 1.14 Milliarden US\$ stammten 45 % aus der Amazonasregion.<sup>41</sup>

## 2.3 Eigenschaften von (globalen) öffentlichen und privaten Umweltgütern

Umweltgüter lassen sich hinsichtlich ihrer Eigenschaften und Funktionen, den Eigentumsverhältnissen und ihrer geographischen Ausdehnung in (globale) öffentliche und private Güter unterscheiden. Aufgrund dieser Einteilung und der Anerkennung durch die Staaten ergeben sich Regelungen der Nutzung und Erhaltung über das entsprechende Verfügungsrechtssystem auf nationaler oder globaler Ebene. Gerade die Problematik der Waldzerstörung mit ihren globalen Auswirkungen führt zu der Frage über die Verfügungsrechte der Waldressourcen. Ein zentrales Problem in der Erhaltungsdiskussion stellt das Fehlen einer einheitlichen Definition und allgemeinen Anerkennung des Umweltgutes 'Wald' durch die Staatengemeinschaft dar. In dem folgenden Abschnitt soll zunächst eine Unterscheidung privater und (globaler) öffentlicher Güter gegeben werden, der sich die Problematik einer Zuordnung des Umweltgutes 'Wald' anschließt.

### 2.3.1 Begriffsbestimmung.

Eine allgemeingültige Definition (globaler) öffentlicher Güter oder auch *global commons* umfaßt all jene Güter, deren Erhaltung für das ökologische Gleichgewicht auf der Erde und den Menschen von Bedeutung ist und die keinem einzelnen Land oder keiner einzelnen Institution gehören. Hieraus folgt, daß entweder alle Individuen im Besitz dieses Gutes sind (*res communis*) oder niemand rechtlich darüber verfügt (*res nullius*).<sup>42</sup> Porter und Brown definieren globale öffentliche Güter (*global commons*) als "natural systems and resources, such as the atmosphere and oceans, that belong to all living beings rather than to individual nations."<sup>43</sup>

Die ökonomische Theorie öffentlicher Güter definiert ein Umweltmedium als öffentliches Gut, wenn die Kosten seiner Beeinträchtigung vom Verursacher nicht auf andere abgewälzt werden können und somit alle Nutzer dieses Umweltgutes von der Beeinträchtigung gleichermaßen

---

<sup>41</sup> Vgl. Carvalho 1998, S. 147

<sup>42</sup> Vgl. Wijkman, Peer Magnus: Managing the global commons, in: International Organization, Vol. 36, No. 3, 1982, S. 512

<sup>43</sup> Brown, Janet W./ Porter, Gareth: Global Environmental Politics, Boulder 1991, S. 92

erfaßt werden. Daraus ergibt sich das *Nichtausschlußprinzip* öffentlicher Güter, womit zugleich alle Individuen Zugang zu einem öffentlichen Umweltgut haben und dieses nutzen können, aber auch alle unter seiner Schädigung leiden. Bei den Kosten der Erstellung und der Erhaltung eines öffentlichen Umweltgutes (bspw. Luftqualität) entsteht die Problematik der *Trittbrettfahrermentalität*, indem sich einzelne nicht an den Kosten in Form von materiellen Verzichten beteiligen, aber weiterhin aufgrund des Nichtausschlußprinzips von dem Gut profitieren. Aus diesem Verhalten heraus entstehen negative externe (Umwelt-) Kosten, die zur Beeinträchtigung des jeweiligen Umweltgutes führen.<sup>44</sup> Unter externen Effekten versteht man "die gegenseitigen Einwirkungen von Wirtschaftssubjekten, die nicht über den Markt erfaßt und bewertet werden ... Diese externen Effekte sind die chemischen, physikalischen und anderen Einwirkungen, die nicht in Geldgrößen, d.h. nicht monetär bewertet sind."<sup>45</sup> Öffentliche Güter unterscheiden sich somit von privaten Gütern dadurch, daß sie weder teil- und handelbar sind, noch monetär erfaßt werden können, i.d.R. niemand freiwillig zu ihrer Erstellung beiträgt und der Ausschluß einzelner von der Nutzung nicht durchführbar ist.<sup>46</sup> Ein weiteres Kriterium bei der Definition von Umweltgüter spielt deren räumliche Ausdehnung und Beeinträchtigung. Zu unterscheiden sind u.a.:

- *nationale Umweltgüter*, die dem Territorium der jeweiligen Staaten entsprechen;
- *grenzüberschreitende* und *internationale Umweltgüter* erstrecken sich über mindestens zwei Staaten, und deren Umweltbeeinträchtigung geht auf angrenzende Staaten über;
- *globale Umweltgüter*, die von allen genutzt und geschädigt werden.<sup>47</sup>

Die Ebene umweltpolitischer Regelungen hängt somit auch von den räumlichen Auswirkungen der Umweltschädigung ab. Bei öffentlichen Gütern wie grenzüberschreitenden Flüssen kann der Verursacher leicht festgestellt werden und Maßnahmen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene ergriffen werden. Bei der Beeinträchtigung globaler öffentlicher Umweltgüter wie der Atmosphäre oder dem Klima ist der Verursacher nur schwer zu ermitteln. Charakteristisch für diese Umweltgüter ist der ungehinderte Zugang für alle Staaten und die Schädigung sowohl proportional durch einzelne Staaten als auch kumulativ durch die Gesamtheit der Staaten. Die Schaffung fehlender Regelungen und Maßnahmen kann hierbei nur über ein Verfügungsrechtssystem in Form internationaler Verträge erfolgen, das auf freiwilligen

<sup>44</sup> Vgl. Wicke, Lutz: Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, München 1993, S. 41

<sup>45</sup> Ebd., S. 44

<sup>46</sup> Vgl. ebd., S. 41

<sup>47</sup> Vgl. Siebert, Horst: International Aspects of Environmental Allocation, in: Ders. (Hrsg.): Environmental Scarcity: The International Dimension, Tübingen 1991, S. 1-2

Regelungen und Maßnahmen der Staaten beruht, da eine übergeordnete Instanz auf globaler Ebene fehlt.<sup>48</sup>

### 2.3.2 Eigenschaften des Umweltmediums 'Wald'

Die Waldzerstörung bringt das Problem mit sich, daß sich die Wälder auf den Territorien einzelner Staaten befinden und unter die Zuständigkeit des jeweiligen Landes fallen. Hieraus ergibt sich die Frage, ob überhaupt und inwieweit Wälder der Definition globaler öffentlicher Güter entsprechen.

Wald weist im Gegensatz zu dem Umweltgut Klima, das von der Staatengemeinschaft als globales öffentliches Gut definiert und anerkannt wird, einen dualen Charakter auf. Einerseits ist Wald ein teilbares, an Territorien gebundenes Umweltgut, welches in unterschiedlichen Formen vorkommt, sich aber nicht über die gesamte Erdoberfläche erstreckt. Nicht alle Staaten sind im Besitz von Wäldern oder zumindest nur in unterschiedlicher Verbreitungsform und können daher nicht von allen Individuen genutzt werden. Wald ist Eigentum von Staaten, Unternehmen oder Privatpersonen und sein Besitz kommt dem von Bodeneigentum gleich. Ein weiteres Charakteristikum ist der monetarisierbare Wert des Rohstoffs 'Wald' in Form von Holzprodukten, Bodenschätzen und Genressourcen. Aus diesen Eigenschaften und Funktionen heraus kann Wald als **privates Gut** definiert werden. Daneben fungiert Wald aber auch als CO<sub>2</sub>-Senke und Speicher, Artenreservoir, Erosionsschutz und zur Regulierung des Wasserhaushalts und hat somit nicht-monetäre Werte mit zum Teil global wirkenden Funktionen, die es als **globales öffentliches Umweltgut** definieren.<sup>49</sup> Hieraus ergibt sich keine klare Zuordnung des Umweltgutes 'Wald', die somit von jedem Staat nach seinen eigenen politischen Zielen erfolgt.

Wälder sind wie die Erdatmosphäre oder das Klima aufgrund ihrer Eigenschaften für alle von Nutzen und in diesem Sinne ein globales öffentliches Gut. Im Gegensatz zu der Erdatmosphäre liegen Wälder auf dem Territorium souveräner Staaten und teilen somit nicht die typischen Charakteristika der Unteilbarkeit und Nichtausschließbarkeit öffentlicher Güter. Wälder sind klar teilbar, aufgeteilt unter Staaten und Eigentum dieser Staaten.<sup>50</sup>

Aus dieser dualen Sicht heraus, ergibt sich das Problem der verfügungsrechtlichen Regelung. Aufgrund der Eigentums- und Verfügungsrechte für die monetär erfaßten Funktionen der Wälder bedarf es keiner völkerrechtlichen Regelung beim Schutz der Wälder. Andererseits

---

<sup>48</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 84-85

<sup>49</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 86

<sup>50</sup> Vgl. Hurrell 1992, S. 401

entsprechen die Wälder der ökonomischen Definition eines globalen öffentlichen Gutes, was eine völkerrechtliche Lösung in Form von Verträgen verlangt.<sup>51</sup> Die Anerkennung als globales Umweltgut ist infolgedessen ein wichtiges Element in der Erhaltungsdiskussion. Heute ist die Definition der Wälder als nationale Ressource bzw. privates Umweltgut sehr stark vertreten, besonders unter den Tropenwaldstaaten, die sie als nationale Ressource beanspruchen und unter ihre juristische Zuständigkeit stellen.<sup>52</sup> Hingegen sind die Industriestaaten der Auffassung, alle natürlichen Umweltgüter als *global commons* zu definieren, deren Erhaltung für das ökologische Gleichgewicht der Erde wichtig ist und deshalb internationalen Schutzregimen unterliegen sollen. Diese Allgemeingüter sollen neben den Umweltgütern außerhalb nationaler Territorien wie der Atmosphäre und den Meeren, auch die (Regen-)Wälder miteinschließen, die global wichtige Funktionen haben.<sup>53</sup> Die Diskussion um die Erhaltung der Regenwälder wird infolgedessen durch einen Konsensstreit über den völkerrechtlichen Status des Umweltgutes 'Wald' von seiten der waldbesitzenden Nationen, vornehmlich des Südens, und den Industriestaaten bestimmt.

### **3. Völkerrechtliche Grundlagen und Konzepte des Umweltvölkerrechts**

#### **3.1 Grundlagen des Völkerrechts**

Das Völkerrecht stellt die Rechtsgrundlage aller zwischenstaatlichen Handlungsformen auf der internationalen Ebene dar. Neben der Begrenzung staatlichen Handelns bildet es die Ermächtigungs- und Verpflichtungsgrundlage für das zwischenstaatliche Handeln. Hierbei genießen nur die souveränen Staaten sowie die mit Völkerrechtssubjektivität ausgestatteten internationalen Organisationen den Status völkerrechtlicher Rechtssubjekte. Das allgemeine Völkerrecht gilt nur für Rechtsakte, die fremde Staaten oder fremde Staatsangehörige, internationale Organisationen, internationale Gemeinschaftsräume oder allgemeine internationale Gemeinschaftsaufgaben regeln.<sup>54</sup> Die Rechtsquellen des Völkerrechts bilden das Gewohnheitsrecht, multilaterale und bilaterale Verträge und die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze. Die zwischenstaatlichen Beziehungen werden von vier völkerrechtlichen

---

<sup>51</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 87

<sup>52</sup> Vgl. Humphreys, David: *Forest Politics. The Evolution of International Cooperation*, London 1996, S. 24

<sup>53</sup> Vgl. Vereinigung für internationale Zusammenarbeit (VIZ) (Hrsg.): *Handbuch für internationale Zusammenarbeit (HIZ): III A 03 60*, Baden-Baden 1992, S. 14

<sup>54</sup> Vgl. Kimminich, Otto: *Einführung in das Völkerrecht*, 6. Aufl., Tübingen/ Basel 1997, S. 106

Grundprinzipien bestimmt: dem Prinzip der Staatengleichheit, dem Prinzip der Gegenseitigkeit, dem Interventionsverbot und der neuen Weltwirtschaftsordnung.<sup>55</sup>

Grundsätzlich bestehen die völkerrechtlichen Pflichten nur zwischen einzelnen Staaten. Daneben gibt es aber auch Pflichten gegenüber der ganzen Staatengemeinschaft. Infolgedessen wird bei dem Geltungsbereich zwischen dem allgemeinen und dem partikularen Völkerrecht unterschieden. Das *allgemeine Völkerrecht*, das für alle Völkerrechtssubjekte Geltung erlangt, wird überwiegend in Form von gewohnheitsrechtlichen Normen bestimmt oder durch den Vertragsabschluß aller Staaten geregelt. Hingegen gilt das *partikulare Völkerrecht* nur zwischen zwei oder mehreren Staaten und wird überwiegend durch bilaterale oder multilaterale Verträge geregelt.<sup>56</sup> Um die Völkerrechtsnormen in den einzelnen Staaten ausführen zu können, müssen sie in innerstaatliches Recht umgesteuzt werden. Das Völkerrecht legt hierbei die völkerrechtlichen bzw. zwischenstaatlichen Verpflichtungen und Regeln fest, überläßt es aber den einzelnen Völkerrechtssubjekten, wie sie diese Verpflichtungen erfüllen.<sup>57</sup>

Der Durchsetzung völkerrechtlicher Normen fehlt es allerdings an einer obersten Instanz, d.h. einer Gerichtsbarkeit für die gesamte Staatengemeinschaft. Anders als im innerstaatlichen *Subordinationsrecht*, bei dem die Durchsetzung des Rechts durch die Hoheitsgewalt des Staates erfolgt, ist das Völkerrecht ein *Koordinationsrecht*. Die Schaffung und Durchsetzung von Normen erfolgt durch die Staaten selbst. Abgesehen von wenigen Grundregeln des allgemeinen Völkerrechts, sind die Staaten nur denjenigen Souveränitätseinschränkungen unterworfen, denen sie selbst zugestimmt haben.<sup>58</sup> Die Kontrolle und Effektivität wird durch den völkerrechtlichen *Grundsatz der Gegenseitigkeit (Reziprozität)* erreicht, der an das Eigeninteresse der Staaten appelliert, den völkerrechtlichen Pflichten auch ohne Zwang nachzukommen.<sup>59</sup> Die Verletzung von Verpflichtungen einzelner Staaten gegenüber der ganzen Staatengemeinschaft ermächtigt diese dazu, Sanktionen zu ergreifen.<sup>60</sup>

Das allgemeine Völkerrecht selbst hat sich einem Wandel in bezug auf das Staatenverhalten unterzogen. Das frühere "klassische" Völkerrecht wurde als *Recht der Koexistenz* verstanden, da sich die völkerrechtlichen Normen im wesentlichen auf eine Abgrenzung der staatlichen Souveränitätsbereiche richteten, dem *non facere*. Mit der Völkerbundsatzung und der UN-Charta vom 26.6.1945 endete die Epoche des klassischen Völkerrechts. Insbesondere unter dem Einfluß der Vereinten Nationen verständigten sich die Staaten auf die notwendige aktive Zusammenarbeit (*facere*) in einer Vielzahl von Bereichen und Gemeinschaftsaufgaben. Durch

---

<sup>55</sup> Vgl. ebd., S. 288-318

<sup>56</sup> Vgl. ebd., S. 207-208

<sup>57</sup> Vgl. ebd., S. 106

<sup>58</sup> Vgl. ebd., S. 288

<sup>59</sup> Vgl. Kimminich 1994, S. 2512

dieses zwischenstaatliche Zusammenwirken wird das Völkerrecht der Koexistenz vom stetig wachsenden *Völkerrecht der Kooperation* ergänzt und zunehmend überlagert.<sup>61</sup> Laut des Artikel 56 der UN-Satzung sind die Mitgliedsstaaten gehalten, die in Artikel 55 aufgeführten Ziele<sup>62</sup> in gemeinsamer Zusammenarbeit zu erreichen, wobei diese *Kooperationspflicht* nicht näher spezifiziert wird. Die "Friendly Relations"- Deklaration<sup>63</sup>, die auf der Grundlage der Souveränen Gleichheit, dem Interventionsverbot und der freien Selbstbestimmung und Entfaltung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems basiert, verstärkt zwar diese Pflicht zur Zusammenarbeit, nimmt aber einen unverbindlichen Rechtscharakter ein.<sup>64</sup>

Insbesondere unter dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)<sup>65</sup> haben sich die Staaten zum Zwecke eines globalen Umweltschutzes verpflichtet, die Umwelt auch auf Gebieten unter der ausschließlichen Zuständigkeit souveräner Staaten in internationaler Zusammenarbeit und unter gleichförmigen Maßstäben zu erreichen. Diese Umweltkooperation ist aufgrund internationaler Verflechtungen und zunehmender Mobilität unumgänglich geworden.<sup>66</sup>

### 3.2 Begriff und Wandel des Souveränitätsprinzips

Die Souveränität der Staaten bildet das konstituierende Prinzip des Völkerrechts. Wie das allgemeine Völkerrecht unterliegt auch das Souveränitätsprinzip einem stetigen Wandel, der nicht zuletzt auf einen gestiegenen Regelungsumfang, eine gesteigende Regelungsdichte und eine erhöhte Kooperationsnotwendigkeit bei der Bewältigung globaler Probleme zurückzuführen ist. Ziel dieses Abschnitts ist es zunächst den Begriff und die Bedeutung der rechtlichen und politischen Souveränität differenziert darzustellen sowie deren Entwicklung in besonderem Bezug auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und im Umweltschutz zu verdeutlichen.

---

<sup>60</sup> Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 40 ( § 50)

<sup>61</sup> Vgl. ebd., S. 41 ( § 52-53)

<sup>62</sup> Zu den Zielen gehören unter anderem die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung, die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und Erziehung. Vgl. ebd., S. 310 (§505)

<sup>63</sup> Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, 24.10.1970, in: von Münch, Ingo/ Baske, Andreas (Hrsg.): International Law. The Essential Treaties and Other Revelant Documents, Berlin/ New York 1985, S. 60-63 (im folgenden "*Friendly Relations*"-Deklaration)

<sup>64</sup> Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 310 ( § 505)

<sup>65</sup> Die ersten Umweltschutzaktivitäten der UN wurden am 3. Dezember 1968 mit der Resolution 2398 (XXIII) der UN-Generalversammlung aufgenommen, in der u.a. die Notwendigkeit einer Umweltschutzkonferenz beschlossen wurde. Vgl. Kimminich 1994, S. 2540

<sup>66</sup> Vgl. Kimminich.: Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl., München/ London/ New York 1990, S. 412-413

### 3.2.1 Begriffsbestimmung

Eine differenzierte Betrachtung des Begriffs der Souveränität und seiner Bedeutung umfaßt zunächst die interne und externe Dimension sowie deren Betrachtung unter rechtlichen und politischen Aspekten. Lapidoth führt in ihrer Definition eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem inneren und äußeren Aspekt der Souveränität an:

"Usually, a distinction is made between the internal and external aspect of sovereignty. The former means the highest, original [...] power within a territorial jurisdiction; this power is not subject to the executive, legislative, or judicial jurisdiction of a foreign state or any foreign law other than public international law. The external aspect of sovereignty underlines the independence and equality of states and the fact that they are direct and immediate subjects of international law."<sup>67</sup>

Die *innerstaatliche Souveränität* eines Staates bezeichnet somit die höchste Gewalt innerhalb des Hoheitsgebietes eines Staates und ist nur dem Völkerrecht unterworfen. Das Recht auf Ausübung der Gebietshoheit, der *territorialen Souveränität*, wird auf die in einem bestimmten begrenzten Gebiet befindlichen Personen und Güter beschränkt. Jeder Staat kann demnach auf seinem Territorium eine unabhängige Staatsgewalt ausüben und alle Sachverhalte einer Regelung zuführen, die nur den allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen unterliegen.

Für das Völkerrecht, das staatliches Handeln auf internationaler Ebene regelt, steht nicht die Souveränität im Staate, sondern vielmehr die Souveränität des Staates (*äußere Souveränität*) im Vordergrund. Hieraus ergibt sich die **völkerrechtliche Definition** eines souveränen Staates, "wenn er keiner anderen Autorität als der des Völkerrechts untersteht, also *ausschließlich völkerrechtsunmittelbar* ist."<sup>68</sup> Nach dem Prinzip der Völkerrechtsunmittelbarkeit ist ein Staat selbst und ohne die Vermittlung einer über ihm stehenden Autorität Völkerrechtssubjekt.

Mit der allmählichen Herausbildung der Nationalstaaten im 13. und 14. Jh. entwickelte sich zunächst die Vorstellung der nach innen und außen uneingeschränkten Gewalt des Souveräns, dem keine höhere Autorität als dem göttlichen Recht unterworfen war. Diesen Gedanken führt Jean Bodin in seinen *Les six livres de la république* (1576) fort, in dem er den Ausdruck "souveraineté" einführt. Er definiert Souveränität als unbeschränkte, unteilbare Gewalt des Souveräns, die nur dem natürlichen und göttlichen Recht unterworfen ist.<sup>69</sup> Diese Vorstellung hat sich in der Folgezeit bis auf eine zeitweise Zurückdrängung bis in die Gegenwart behaupten können. Die Staatsauffassung etwa von Hobbes, Spinoza und der Hegel'schen Schulen sprachen der staatlichen Herrschaftsmacht eine Absolutheit zu, die durch keine übergeordnete Autorität

---

<sup>67</sup> Lapidoth, Ruth: Sovereignty in Transition, in: Journal of International Affairs, Vol. 45, No. 2, Winter, 1992, S. 327

<sup>68</sup> Verdross/ Simma 1984, S. 28 (§ 34)

<sup>69</sup> Vgl. ebd., S. 26-27 (§ 33)

eingeschränkt wurde.<sup>70</sup> In der Gegenwart muß die Auffassung einer uneingeschränkten absoluten Souveränität aber relativiert betrachtet werden. Mit der Entwicklung des Nationalstaatensystems stehen eine Vielzahl von einzelnen souveränen Staaten nebeneinander. Daraus folgen die verbundenen Pflichten eines jeden Staates die Souveränität der anderen zu achten, womit die Hoheitsgewalt des einen Staates zwangsläufig durch die der anderen begrenzt wird.<sup>71</sup> Das anfänglich abgeleitete *Konzept der absoluten Souveränität*, das durch das Streben der territorialen Nationalstaaten nach Souveränität entstanden ist und durch die Anwendung von Völkerrechtsregeln im Verhältnis zu anderen Völkerechtssubjekten durch den Staat selbst und einseitig bestimmt wird, ist heute durch den Begriff der *relativen Souveränität* verdrängt worden. Ein Staat ist demzufolge souverän, solange er sich nicht dem Willen anderer Staaten unterordnen muß, er bleibt aber den rechtlichen Regeln und Bindungen des Völkerrechts unterworfen, die er nicht alleine bestimmen oder verändern kann. Allerdings wirkt in der Völkerrechtspraxis der Entwicklungsländer die Auffassung von Souveränität im Sinne von absoluter Souveränität verschiedentlich nach.<sup>72</sup> Durch das Nebeneinander einer Vielzahl souveräner Staaten ist jeder Staat *per se* gleichberechtigt, was in dem Grundsatz der souveränen Gleichheit (*principle of sovereign equality*), Art. 2 Ziffer 1 der UN-Charta, aller Mitglieder der Vereinten Nationen vertraglich festgelegt wurde.<sup>73</sup>

Vor dem Eingreifen des Völkerrechts in die souveräne Entscheidungsgewalt der Staaten schützt sie der *'domaine réservé'*. Dieses Interventionsverbot schützt die Staaten insoweit, wie das souveräne Recht der Staaten ("full sovereignty") nicht angetastet wird. Zu der "full sovereignty" gehört die Verpflichtung territorialer Integrität untereinander sowie die Achtung der politischen Unabhängigkeit und aller im Völkerrecht begründeten Pflichten. Daneben umfaßt der Begriff auch das Recht eines jeden Staates, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entfalten, was aber durch die Grundsätze des Völkerrechts eingeschränkt wird.<sup>74</sup> Dieser nationale *'domaine réservé'* schützt die Staaten zwar vor dem

---

<sup>70</sup> Vgl. Delbrück, Jost/ Wolfrum, Rüdiger: Völkerrecht, Bd. I/1, Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Berlin/ New York 1989, S. 215 (§23)

<sup>71</sup> Vgl. ebd., S. 216 (§ 23)

<sup>72</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, 9. Aufl., Köln/ Berlin/ Bonn 1997, S. 2-3 (§ 2)

<sup>73</sup> Hieraus läßt sich zwar eine rechtliche Gleichberechtigung aller Mitgliedsstaaten ableiten, faktisch unterliegen die Staaten aber keiner vollkommenen Gleichstellung. Die fünf ständigen Sitze im UN-Sicherheitsrat verdeutlichen diese unterschiedlichen Rechte der einzelnen Mitgliedsstaaten am deutlichsten. Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 274-275 (§ 454)

<sup>74</sup> Vgl. "Friendly Relations"-Deklaration vom 8.10.1970 (The principle of sovereign equality of States), S. 62

vollkommenen Verlust ihrer Souveränität, sie ist aber selbst dem dynamischen Wandel des Völkerrechts unterworfen.<sup>75</sup>

Neben dem rechtlichen Begriff der Souveränität ist der Begriff der politischen Souveränität zu behandeln. Die Definition der **politischen Souveränität** schreibt dem politisch souveränen Staat die Eigenschaft zu, alle wesentlichen Staatsfunktionen nach eigenem Ermessen und selbständig ausüben zu können.<sup>76</sup> Demnach ist die wichtigste politische Aussage das *Unabhängigkeitspostulat*. Ein Staat ist hiernach unabhängig, wenn er über seine Innen- und Außenpolitik nach seinem eigenen Willen entscheiden kann.

Neben der Eingliederung in Vertrags- und Bündnissysteme ist die Handlungsfreiheit der Staaten unter anderem von ihrer geopolitischen Lage, ökonomischen Stärke und politischen Macht im großen Maße abhängig und schränkt somit die faktische Souveränität ein.<sup>77</sup>

Die politische und völkerrechtliche Souveränität können auf Grundlage der dargestellten Definitionen entkoppelt werden. Ein Staat, der in ökonomischer oder militärischer Abhängigkeit zu einem anderen Staat steht, ist zwar in seiner politischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt, bleibt aber unter völkerrechtlichen Aspekten weiterhin souverän, solange die jegliche Handlungen unter das Völkerrecht fallen.<sup>78</sup>

### 3.2.2 Entwicklung des Souveränitätsprinzips

Der Begriff und noch vielmehr die Bedeutung des Souveränitätsprinzips dürfen nicht als statische Institution verstanden werden, sondern unterliegen vielmehr der stetigen Fortentwicklung des allgemeinen Völkerrechts und den sich verändernden Strukturen in den zwischenstaatlichen Beziehungen.

In der Theorie der Internationalen Beziehungen gilt der Begriff der Souveränität im Gegensatz zu der völkerrechtlichen Auslegung als ordnungs- und realpolitisch überholt. Aufgrund zunehmender wirtschaftlicher, militärischer und politischer Interdependenz bestimmen die Staaten den Umfang ihrer politischen Handlungsfähigkeit innerhalb von Handlungsspielräumen

---

<sup>75</sup> Vgl. Beyerlin, Ulrich: Staatliche Souveränität und internationale Umweltschutzkooperation. Gedanken zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts, in: Beyerlin, Ulrich/ Bothe, Michael/ Hofmann, Rainer/ Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.): Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Völkerrecht - Europarecht - Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt, Berlin/ Heidelberg/ New York 1995, S. 939

<sup>76</sup> Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 30-31 (§ 36)

<sup>77</sup> Vgl. Oberreuter, Heinrich: Souveränität, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1983, S. 451

<sup>78</sup> Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 33 (§ 38)

und Verflechtungen.<sup>79</sup> *Seidelmann* schreibt hierzu: "Der Souveränitätsbegriff ist .. durch ein in sich differenziertes und gradualistisches Konzept von Einflußmöglichkeiten im und auf das internationale System abgelöst worden."<sup>80</sup>

Die *äußere Souveränität* der Staaten wird in dem Maße eingeschränkt, wie die Pflichten und die Regelungsdichte des Völkerrechts zunehmen. Die staatliche Souveränität ist demnach keine zeitlich konstante Institution, sondern den Entwicklungen des Völkerrechts unterworfen und wird bei wachsendem Regelungsumfang zwangsläufig immer mehr eingeschränkt. Der Wandel vom Völkerrecht der Koexistenz zum Kooperationsvölkerrecht und die steigende Notwendigkeit, internationalen Probleme mit Regelungen auf multilateraler bzw. globaler Ebene zu begegnen, führen dazu, daß die Staaten ihre völkerrechtlich garantierte Unabhängigkeit nicht mehr voll ausleben können, ohne sich dabei Nachteile einzuhandeln oder in die Isolation zu geraten. Durch die heutigen Verflechtungen in allen Bereichen der zwischenstaatlichen Beziehungen sind die Staaten so stark eingebunden, daß sie sich nur unschwer der Kooperation verwehren können.<sup>81</sup> Infolge der fortschreitenden kooperativen Entwicklung in den Bereichen des Umweltschutzes, der Weltwirtschaft und der Nutzung von Gemeinschaftsräumen (Weltmeere, Weltraum), insbesondere unter dem Einfluß zahlreicher Bemühungen der Vereinten Nationen, wird von den Staaten zunehmend ein Verzicht auf ihre Souveränitätsrechte abverlangt.<sup>82</sup> Dieser Kooperationszwang entsteht nicht aus einer rechtlichen Abhängigkeit heraus, sondern unterliegt vielmehr faktischen Zwängen. Zudem verhindert der Grundsatz der Gleichberechtigung souveräner Staaten, daß ein Staat zu seinen Gunsten keinen anderen zu Souveränitätseinschränkungen forcieren kann. Industrieländer können sich eher diesen faktischen Zwängen entziehen als Länder, die auf die Unterstützung anderer angewiesen sind, wie die Entwicklungsländer.<sup>83</sup> Die steigende Anzahl internationaler Gemeinschaftsaufgaben und der daraus abgeleitete Handlungsdruck führt somit zu einer fortschreitenden Zurückdrängung der Souveränität und zu einem gewissen Bedeutungsverlust und -wandel der Souveränität.<sup>84</sup>

Aber gerade bei der Bewältigung der Umweltprobleme stellt die Berücksichtigung der territorialen Souveränität das Haupthindernis bei der Entwicklung umweltvölkerrechtlicher Rechtsnormen dar und erschwert den Abschluß von Verträgen. Der Schutz der Umwelt ist insofern eine notwendige nationale Frage, als die Quelle jeglicher Umweltbeeinträchtigung in den

---

<sup>79</sup> Vgl. Camilleri, Joseph A./ Falk, Jim: *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot 1992, S. 39

<sup>80</sup> Vgl. Seidelmann, Reinmund: *Souveränität*, in: Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Lexikon der Politik, Internationale Beziehungen*, Bd. 6, München 1993, S. 494-495

<sup>81</sup> Vgl. Beyerlin 1995, S. 940

<sup>82</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 95

<sup>83</sup> Vgl. Beyerlin 1995, S. 940

<sup>84</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 95-96

nationalen Rechtsbereichen liegt. Das Umweltvölkerrecht nahm sich dieser Tatsache in bezug auf wirksame Souveränitätsbeschränkungen an.

Die anfängliche Souveränitätsauffassung im Hinblick auf ökologische Gefährdungen, daß jeder Staat sein Territorium ohne Rücksicht auf andere Staaten nutzen dürfe sowie daß jede Einwirkung auf fremdes Territorium völkerrechtswidrig wäre, fand in den Prinzipien der *absoluten territorialen Souveränität* und *absoluten territorialen Integrität* ihren Ausdruck.<sup>85</sup> Durch einen Schiedsspruch im *Trail Smelter-Fall* 1938/1941 zwischen Kanada und den USA, bei dem giftige Abgase aus einer kanadischen Erzhütte Umweltbeeinträchtigungen auf US-amerikanischem Gebiet verursachten, wurden die absoluten Souveränitäts- und Integritätsansprüche eingeschränkt. Das Gericht stellte fest, daß die Staaten im Völkerrecht nur eine *begrenzte Souveränität* hinsichtlich ihres umweltschädlichen Handelns geltend machen können. Andererseits haben die Staaten aber auch nur eine *begrenzte territoriale Integrität*.<sup>86</sup> Hieraus folgt, daß grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen nur durch einen wechselseitigen *schonenden Souveränitätsausgleich*, also durch die Begrenzung der Souveränität sowie der Integrität der Staaten geregelt werden können, was explizit in Form von Verträgen erfolgt.

### 3.3 Gewohnheitsrechtliche Prinzipien

Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht bezogen auf Umweltprobleme entwickelte sich aus der Notwendigkeit, gegensätzliche territoriale Interessen auszugleichen. Das *Prinzip 21 der Stockholm-Deklaration*, das *Prinzip beschränkter territorialer Souveränität und Integrität* sowie die allgemeinen gewohnheitsrechtlichen Regeln nehmen sich diesem Aspekt an. In dem folgenden Abschnitt sollen die wichtigsten gewohnheitsrechtlichen Regeln im Hinblick auf den Waldschutz analysiert werden. Zunächst erfolgt aber eine Charakterisierung des allgemeinen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts.

---

<sup>85</sup> Die beiden Prinzipien werden aber dadurch relativiert, daß aus ihrer gegenseitigen Wechselbeziehung keinem Prinzip die Priorität eingeräumt werden kann. Das Prinzip der *absoluten territorialen Souveränität* würde die Berufung eines anderen Staates auf seine *territoriale Integrität* ineffektiv machen. Vgl. Heintschel von Heinegg 1990, S. 851 (§ 55)

<sup>86</sup> Vgl. ebd., S. 850-852 (§ 55)

### 3.3.1 Begriffsbestimmung

Das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht ist dadurch gekennzeichnet, daß es nicht ein durch bestimmte Vereinbarungen der Völkerrechtssubjekte gesetztes Recht darstellt, sondern in der Staatenpraxis durch die Gewohnheit der Staaten entstanden ist. Diese "Gewohnheit" ergibt sich nicht nur aus der Wiederholung von zwischenstaatlichen Handlungen, sondern das Gewohnheitsrecht erhält seine eigentliche Geltung durch eine gemeinsame Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft. Somit muß zum einen eine regelmäßige und einheitliche Übung des Verhaltens vorliegen, die sogenannte objektive Voraussetzung. Zum anderen müssen die Staaten von der Verpflichtung zu diesem Verhalten überzeugt sein (subjektive Voraussetzung), um rechtsverbindliche Normen entstehen zu lassen. Die wiederholte Anwendung des Verhaltens darf dabei nicht einseitig stattfinden, was sich aus dem Charakter des Völkerrechts als Recht zwischenstaatlicher Beziehungen ableiten läßt, sondern muß in Form einer inhaltlich übereinstimmenden Übung aller Staaten erfolgen.<sup>87</sup> Diese Übung ergibt sich wiederum aus einer gemeinsamen Rechtsauffassung über die Regelung sozialer Gegebenheiten, die aber auch Änderungen unterzogen sind, wie beispielsweise technischen Entwicklungen oder durch den Wandel der sozialen Anschauung.<sup>88</sup> Im Hinblick auf Regelung von Umweltproblemen ist trotz des Auftretens ernsthafter Umweltbeeinträchtigungen eine gemeinsame Rechtsauffassung durch die Forderung vieler Entwicklungsländer auf eine uneingeschränkte wirtschaftliche Entwicklung erschwert worden.

Zudem ist der zeitliche Rahmen, in der die Gewohnheit Rechtsbindung erlangt, in der Regel sehr lang. Im allgemeinen erfordert es einer sehr langen Prüfung der regelmäßigen wiederholten Übung, um die nötige Rechtsüberzeugung und Verpflichtung der Staaten zu erreichen. Im Vergleich zum Völkervertragsrecht, das verhältnismäßig schnell auf neue Entwicklungen reagiert hat, war die Zeitdauer für das Entstehen gewohnheitsrechtlicher Normen mit der nötigen Rechtsüberzeugung zu kurz. Das sich nur langsam fortentwickelnde Völkergewohnheitsrecht kann in vielen Fällen die rechtlichen Entwicklungen nur nachvollziehen.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 218-221

<sup>88</sup> Vgl. Seidl-Hohenveldern 1997, S. 103 (§ 485)

<sup>89</sup> Vgl. Marzik, Ulf: Völkerrechtlicher Naturschutz und nachhaltige Entwicklung in Übersee, in: Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ), 30. Jg., 1997, S. 570

### 3.3.2 Allgemeine gewohnheitsrechtliche Prinzipien des internationalen Umweltschutzes

Im internationalen Umweltrecht finden heute eine Reihe von völkergewohnheitsrechtlichen Grundprinzipien ihre Anwendung, deren zugrundeliegende Rechtsakte aus dem 20. Jahrhundert stammen und nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem besonderen Einfluß der UN intensiviert wurden.

Zu den Rechten und Pflichten gehören unter anderem die *Informationspflicht* (Austausch von notwendigen technischen Daten im Umweltbereich zwischen den Staaten), die *Verpflichtung zur Warnung in Notstandsfällen*, die *Pflicht zur Notifikation* von grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen, das *Gebot zur Vermeidung grenzüberschreitender Umweltbelastung mit hochgefährlichen Substanzen* sowie das *Prinzip des schonenden Souveränitätsausgleichs*, welches schon unter dem Punkt 3.2.2 angesprochen wurde.<sup>90</sup>

Der Anwendungsgegenstand dieser Prinzipien beschränkt sich auf nachbarstaatliche grenzüberschreitende Umweltbelastungen (Luftverschmutzung) und schließt dabei Drittstaaten nur begrenzt mit ein. Für globale Umweltprobleme und den Waldschutz haben diese Grundsätze keine tragende Bedeutung.

Ein weiteres Prinzip bildet der *Grundsatz der fairen Aufteilung der Nutzung gemeinsamer Ressourcen* (*principle of equitable utilization of shared resources*), welcher im Zusammenhang mit der Nutzung von Wasserressourcen entstanden ist, die von zwei oder mehr Staaten genutzt wurden. Zum einen bestätigt dieses Prinzip, daß Umweltprobleme über politische Grenzen hinausreichen und daß die natürliche Einheit der Ressourcen in Konzepten erfaßt werden muß, um entsprechende Regulierungen treffen zu können. Zum anderen hebt es hervor, daß die Staaten zu gewissen Einschränkungen bei der Nutzung der Ressourcen und zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, um die Erhaltung gemeinsamer Ressourcen ('shared resources') zu sichern.<sup>91</sup> Das Konzept steht aber in einem stark nutzungsorientierten Hintergrund. Die Ressourcen fallen nicht unter die ausschließliche Kontrolle eines Staates, sind aber auch nicht das gemeinsame Eigentum aller Staaten. *Birnie* und *Boyle* schreiben hierzu: "The essence of this concept is a limited form of community interest, usually involving a small group of states in geographical contiguity, who exercise shared rights over the resources in question."<sup>92</sup> Demnach hält das Prinzip auch weiterhin an der territorialen Kontrolle der Staaten, die im physischen Besitz der Ressource sind, fest. Das Konzept ist somit für die Erhaltungsinteressen der internationalen Staatengemeinschaft an den Wäldern ungeeignet. Für den Waldschutz ist eine Einschränkung der ausschließlichen

---

<sup>90</sup> Vgl. Kimminich 1994, S. 2515-2518

<sup>91</sup> Vgl. Brunnée, Jutta: A Conceptual Framework for an International Forests Convention: Customary Law and Emerging Principles, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): Global Forests and International Law, London/ Cambridge/ Dordrecht 1996, S. 53

Nutzungsrechte der jeweiligen Staaten nur insoweit anwendbar, wie sich die Waldgebiete über mehrere nationale Grenzen ausbreiten, als dies im Amazonasraum der Fall ist. Hier könnte die Anwendung des Konzeptes vor allem die Rahmenbedingungen für Grundregeln in der Zusammenarbeit vorgeben.<sup>93</sup>

Aufgrund des starken Widerstands der Waldnationen bei der Anerkennung der Wälder als 'shared resource', infolge der souveränitätsmindernden Wirkung des Konzepts, den Staaten die ausschließliche Kontrolle über die territorialen Ressourcen zu begrenzen, stellt es trotz allem nicht mehr als eine Richtlinie für umweltpolitische Maßnahmen dar.<sup>94</sup>

### 3.3.3 Das Prinzip 21 der Stockholm-Deklaration

Die grundlegendste gewohnheitsrechtliche Regel des Umweltvölkerrechts ist die *Verpflichtung der Staaten, neue oder zusätzliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu minimieren*.<sup>95</sup> Dieser, aus dem Prinzip der beschränkten territorialen Integrität und dem Schiedsspruch des *Trail Smelter-Fall* abgeleitete Grundsatz verpflichtet die Staaten, Aktivitäten zu unterlassen, die zu grenzüberschreitenden Umweltschäden führen können. Das Interesse der Staatengemeinschaft, bestimmte Verhaltensregeln in bezug auf die Umwelt von bestimmten Staaten einzufordern, um eine gesunde Umwelt für alle Menschen zu sichern, wurde erstmals auf der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm im Jahre 1972 in Form des *Prinzip 21* der Stockholm-Erklärung gegeben.<sup>96</sup>

"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principle of international law, the sovereign right to exploit their own resource pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction."<sup>97</sup>

Das *Prinzip 21* gilt inzwischen als Gewohnheitsrecht und konnte auch zwanzig Jahre später in dem *Prinzip 2 der Rio-Deklaration* nicht wesentlich verändert werden. So wurden in der Rio-Deklaration nur zwei Wörter im Hinblick auf die Entwicklungspolitik der Staaten als legitime

---

<sup>92</sup> Birnie, Patricia W./ Boyle, Alan E.: *International Law and The Environment*, Oxford 1992, S. 115

<sup>93</sup> Vgl. Brunnée 1996, S. 53-54

<sup>94</sup> Vgl. ebd., S. 54

<sup>95</sup> Vgl. Kimminich 1994, S. 2516

<sup>96</sup> Vgl. Eshbach, Roseann: A global approach to the protection of the environment: balancing state sovereignty and global interests, in: *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 4, No. 2, 1990, S. 279

<sup>97</sup> *Prinzip 21* der Declaration of the United Nations Conference on Human Environment, Stockholm, 16. June 1972, in: *ILM*, Vol. 11, 1972, S. 1420

Basis für die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen hinzugefügt ("... their own environmental **and developmental** policies ...").<sup>98</sup> Beide Prinzipien enthalten zwei untrennbare Elemente: das souveräne Recht auf Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Verantwortung und Verpflichtung, dies ohne die Schädigung für andere Staaten zu tun.

Neben dem Verbot erheblicher Schadenszufügung wurde das souveräne Recht der Staaten bekräftigt, die eigenen Ressourcen nach Maßgabe der eigenen Umweltpolitik zu nutzen. Das Souveränitätsprinzip räumt den Staaten das Recht ein, jegliche Handlungen innerhalb ihres Territoriums durchzuführen, einschließlich Aktivitäten, die umweltbeeinträchtigende Auswirkungen innerhalb des nationalen Gebiets haben können. Dieses Handeln unterliegt dabei nur den Beschränkungen des Völkerrechts. Dieser Souveränitätsgrundsatz findet im ersten Teil des *Prinzip 21* bzw. *2* seinen Ausdruck und geht auf den Grundsatz der '*permanent sovereignty over natural resources*' von 1952 zurück. In den 70er Jahren kamen erste Einschränkungen des Prinzips der '*permanent sovereignty*' in Betracht, die sich aus einem notwendigen Umweltkooperationsbedarf ergaben. Die Beziehung zwischen der Souveränität über die natürlichen Ressourcen und der Verantwortung gegenüber der Umwelt wurde somit in dem *Prinzip 21* formal anerkannt.<sup>99</sup>

Aus dem Prinzip der territorialen Souveränität eines jeden Staates folgt eine grundsätzlich ungebundene Regelungs- und Verfügungsbefugnis über die natürlichen Ressourcen innerhalb der nationalen Grenzen. Daraus ergeben sich aber keine Verpflichtungen für den Staat, auf die Nutzung der nationalen natürlichen Ressourcen zu verzichten oder diese unter Schutz zu stellen. Allerdings unterliegen die Staaten bei ihren Aktivitäten dem Grundsatz des *Prinzips 21*, indem sie hierbei keine grenzüberschreitenden Schäden für andere Staaten erzeugen dürfen. Die Erhaltung und der Schutz bestimmter natürlicher Ressourcen kann durch Drittstaaten nur durch Anreize in Form von finanzieller Unterstützung erfolgen.<sup>100</sup>

Der zweite Aspekt des Prinzips schränkt die souveränen Rechte bei der Nutzung natürlicher Ressourcen ein, indem die Staaten dabei gegenüber der Umwelt verantwortlich handeln müssen und keine Umweltbeeinträchtigungen außerhalb ihres territorialen Gebietes verursachen dürfen. Verpflichtungen zu einem bestimmten Ergebnis staatlichen Handelns, wie zum Beispiel ein Verbot jeglicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen, lassen sich daraus ebensowenig ableiten wie bestimmte Verpflichtungen im Hinblick auf die Beschränkung der Nutzungsrechte

<sup>98</sup> *Prinzip 2* der Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 13. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 876 (Hervorhebung durch den Verfasser)

<sup>99</sup> Eine Anzahl verschiedener Resolutionen über den '*principle of permanent sovereignty over natural resources*' wurde von der UN-Vollversammlung aufgrund des Regelungsbedarfs zwischen Staaten und privaten ausländischen Unternehmen in bezug auf die Erschließung natürlicher Ressourcen in Entwicklungsländern verabschiedet. Vgl. Sands, Philippe: Principles of International Law, Vol. 1, Manchester 1995, S. 187

<sup>100</sup> Vgl. Kuhn, Marco: Entwicklungszusammenarbeit im Lichte neuerer Tendenzen des internationalen Umweltschutzes, Bochum 1997, S. 14

über die Ressourcen. In einem weiteren Grundsatz der Stockholm-Erklärung, dem *Prinzip 23*, wird für die Auswahl umweltpolitischer Kriterien und Maßnahmen auf nationaler Ebene bloß festgestellt, daß die jeweiligen nationalen sozioökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen,<sup>101</sup> was gerade bei den Entwicklungsländern aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen effektive Schutzmaßnahmen ausbleiben läßt.<sup>102</sup>

Bei dem *Prinzip 21* kommt hinzu, daß bestimmte Kriterien bei der Bemessung und Definition von Umweltschäden sowie für Maßnahmen bei der Normenverletzung fehlen. Besonders in bezug auf die Waldzerstörung ist es schwer, klare Fälle von grenzüberschreitenden Umweltschäden, die durch das Handeln einzelner Staaten entstanden sind, aufzuzeigen. Die globalen Auswirkungen der Abholzung können somit nicht auf einen einzelnen Staat zurückverfolgt werden.<sup>103</sup> Im Waldkontext unterstreicht das *Prinzip 21* die Behauptung der Waldnationen, daß die Entscheidungen über die Wälder ausschließlich in ihrem Ermessen liegen. Aufgrund der unbestimmten Verpflichtungen trägt der Grundsatz mehr zum Interesse der Ressourcennutzung als zur Erhaltung und zum Schutz bei.<sup>104</sup>

### **3.4 Internationale Umweltpolitik durch Völkervertragsrecht**

Die Schädigung globaler öffentlicher Umweltgüter und die Folgen grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen haben in der Gegenwart solche Dimensionen erreicht, daß deren Regelung nur auf multilateraler und globaler Ebene in Form von Verträgen begegnet werden kann. Zudem liegen die Gründe für die Zerstörung größtenteils in einem internationalen Ursachengeflecht und in einer Vielzahl von Verursachern.

Obwohl die ersten Umweltverträge schon im 19. Jh. geschlossen wurden, stieg deren Anzahl ab Mitte dieses Jahrhunderts deutlich an. Bis in die 70er Jahre hinein zielten die Verträge vornehmlich auf die Regelung nachbarstaatlicher Umweltnutzungskonflikte in Form von bilateralen Verträgen ab. Mit der UN-Umweltkonferenz in Stockholm im Jahre 1972, welche die Phase des modernen Umweltrechts einleitete, verlagerte sich der Regelungszweck von den nachbarstaatlichen Umweltproblemen hin zu einem globalen Umweltschutz. Umweltbeeinträchtigungen im großen Ausmaß, wie die Klimaveränderung, die Gefährdung der

---

<sup>101</sup> "Without prejudice to such criteria as may be agreed upon by the international community, or to standards which will have to be determined nationally, it will be essential in all cases to consider the systems of values prevailing in each country and the extent of the applicability of standards which are valid for the most advanced countries but which may be inappropriate and of unwarranted social cost for the developing countries:" *Prinzip 23* der Declaration of the United Nations Conference on Human Environment 1972, S. 1420

<sup>102</sup> Vgl. Eshbach 1990, S. 297

<sup>103</sup> Vgl. Brunnée 1996, S. 51

Ozonschicht, der weltweite Artenschwund sowie die Zerstörung ökologischer Systeme führten zu der Erkenntnis einer *ökologischen Interdependenz* der einzelnen Staaten. Unter dem somit gegebenen Kooperationsbedarf waren die Staaten eher bereit, unabhängig von eigenen Nutzungsinteressen die natürlichen Ressourcen in Verträgen unter Schutz zu stellen. Zudem wurden erste Ansätze unternommen, die Zusammenarbeit mit der Gründung des *UNEP* zu institutionalisieren.<sup>105</sup>

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts tragen bei der Lösung konkreter Umweltprobleme nur wenig bei. Obwohl die Souveränität der Staaten in gewisser Weise eingeschränkt ist und die Staaten den gewohnheitsrechtlichen Normen unterstehen, können spezifische Umweltprobleme nur durch Verträge zwischen den einzelnen Staaten geregelt werden. Das Fehlen einer obersten gesetzgebenden Autorität im Völkerrecht bringt es mit sich, daß Rechtsnormen nur durch die Zustimmung der Staaten verbindlich festgelegt und kontrolliert werden können. Verträge regeln nicht nur den Rechtsverkehr zwischen den Vertragsstaaten, sondern sind auch Völkerrechtsquelle. Zu unterscheiden sind hierbei *bilaterale Verträge*, an denen sich nur zwei Völkerrechtssubjekte beteiligen und *multilaterale Verträge* mit mehr als zwei Staaten.

Die Ausweitung der völkerrechtlichen Regelungen führte zu der Festlegung bestimmter allgemeiner Rechtsregeln für den gegenseitigen Verkehr in multilateralen Verträgen. Diese Verträge heißen *Konventionen* und legen für ein räumlich begrenztes Gebiet Völkerrechtsnormen fest. Der Geltungsbereich ist nur auf die Signatarstaaten beschränkt, d.h. auf Staaten, die am Abschluß oder durch ihren späteren Beitritt an der Konvention teilnehmen.<sup>106</sup>

Rechtswirkung erlangt ein Vertrag nach dem Austausch oder der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden, gegebenenfalls ist eine Ratifikationsklausel Bestandteil des Vertrags. Mit der Ratifizierung versichern sich die Vertragsstaaten, daß der Vertrag innerstaatlich in Kraft getreten ist. Bei multilateralen Verträgen tritt der jeweilige Vertrag nach Hinterlegung einer Mindestzahl von Ratifikationsurkunden in Kraft.<sup>107</sup>

Bei der Nichteinhaltung oder dem Vertragsbruch eines Staates berechtigt das allgemeine Völkerrecht den oder die anderen Vertragsstaaten zur gänzlichen oder teilweisen Aufhebung des Vertrags.<sup>108</sup> Diese *reziproke Gegenmaßnahme* würde im Umweltvölkerrecht sinnlos erscheinen und ist wie bei Menschenrechtsverträgen ausgeschlossen. Durch die Vertragsverletzung eines Staates wären die anderen Staaten demzufolge berechtigt umweltschädigendes Verhalten wieder

---

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 51

<sup>105</sup> Vgl. Beyerlin 1995, S. 943-944

<sup>106</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 212-213

<sup>107</sup> Vgl. ebd., S. 212-214

<sup>108</sup> Vgl. Art. 60, Abs. 5 der Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23. May 1969, in: ILM, Vol. 8, 1969, S. 679

aufzunehmen. Ein *nicht-rechtlicher Durchsetzungsmechanismus* besteht in der Pflicht der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Vertragsnormen zu berichten. Dieses Durchsetzungsmittel kann in Verbindung mit einer stetig wachsenden Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit im Hinblick auf ökologische Probleme sehr starke Wirkung zeigen.<sup>109</sup> Eine Vielzahl multilateraler völkerrechtlicher Umweltabkommen nach 1972 ist durch eine *gestufte Vertragsregelungstechnik* charakterisiert, mit der die vertraglich festgelegten Umweltziele schrittweise verwirklicht werden. Zunächst wird eine außerrechtliche Abmachung getroffen, der sich später ein inhaltlich eher unbestimmtes völkerrechtliches Rahmenübereinkommen anschließt. Die Ausarbeitung und Konkretisierung des Rahmenübereinkommens wird letztlich in einem oder mehreren Durchführungsprotokollen vollzogen.<sup>110</sup> Als Beispiel ist das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985 zu nennen, das den Vertragsstaaten allgemeine Pflichten und Verfahrensweisen vorgibt, die mit dem Montrealer Protokoll von 1987 noch weiter konkretisiert wurden. In den Jahren 1990, 1992 und 1995 sind die rechtsverbindlichen Reduzierungspflichten für ozonabbauende Stoffe besonders für die Industrieländer verschärft worden. Für die Entwicklungsländer hingegen wurde auf der Basis unterschiedlicher Vertragsverpflichtungen ein längerer Reduzierungszeitraum eingeräumt.<sup>111</sup>

Multilaterale Verträge, deren Regelungszweck eine Vielzahl von Ländern betrifft, sind durch einen komplexen Verhandlungsprozeß gekennzeichnet, da der Vertragsabschluß sowie eine Vertragsänderung nur mit der zu erzielenden Einstimmigkeit aller Staaten erreicht werden kann. Das gesamte völkerrechtliche Vertragsrechts, ausgehend von der Wiener Vertragskonvention, basiert auf diesem Einstimmigkeitsprinzip.<sup>112</sup> Allerdings räumt die Konvention Ausnahmen ein, indem multilaterale Verträge nur zwischen bestimmten Vertragspartnern geändert werden dürfen. Mit dem Montrealer Protokoll wurden erstmals die Vertragsnormen im Konsensverfahren und in Ausnahmefällen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht, die aber dann für alle Vertragsstaaten Rechtsbindung erhielten.<sup>113</sup>

Entscheidend für das Erreichen der vertraglich festgesetzten Umweltziele ist die effektive Umsetzung der Vertragsnormen auf nationaler Ebene. Eine wichtige Voraussetzung ist hierbei die Existenz eines gewissen Instrumentariums und Bewußtseins in den jeweiligen nationalen Bereichen der Vertragsstaaten. Anderenfalls beschränken sich die internationalen Bemühungen

---

<sup>109</sup> Vgl. Biermann, Frank: Umweltvölkerrecht. Eine Einführung in den Wandel völkerrechtlicher Konzeptionen zur Weltumweltpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB-Papers), Berlin 1997, S. 21-22

<sup>110</sup> Vgl. Lang, Winfried: Diplomacy and International Environmental Law-making: Some Observations, in: Yearbook of International Environmental Law (YbIEL), Vol. 3, 1992, S. 117-119

<sup>111</sup> Vgl. Biermann 1997, S. 28

<sup>112</sup> Vgl. Palmer, Geoffrey: New ways to make International Environmental Law, in: American Journal of International Law, Vol. 86, 1992, S. 272

<sup>113</sup> Vgl. ebd., S. 274-276

auf das Aushandeln wenig wirksamer Maßnahmen.<sup>114</sup> Festzuhalten bleibt die Tatsache, daß das wichtigste Instrument des internationalen Umweltrechts völkerrechtliche Verträge bleiben, weil nur durch sie hinreichend spezifische Regelungen geschaffen werden können, um einen effektiven Umweltschutz zu gewährleisten.

### 3.5 *Soft law*-Abkommen

Seit einigen Jahrzehnten finden in den zwischenstaatlichen Beziehungen immer mehr Regeln ihre Anwendung, die nicht durch die Völkerrechtsquellen erfaßt werden und deren rechtsverbindlichen Charakter haben. Diese, unter dem Ausdruck "weiche Instrumente" oder *soft law* erfaßten Verhaltensregeln, bezeichnen Resolutionen und Erklärungen internationaler Konferenzen, die keine formale Bindungswirkung von völkerrechtlichen Verträgen innehaben, aber als Erklärungen gemäß einem noch zu erlassenden Recht (*de lege ferenda*) gelten. Sie beinhalten häufig eine Reihe von politischen Erklärungen und Werten. Die Wirkungskraft liegt damit in dem politischen Anspruch, den die *soft law*-Abkommen an die Staaten richten. *Soft law* ist dort anzusiedeln, wo das Völkerrecht und die internationale Politik sich verbinden, um neue Normen zu bilden.<sup>115</sup> Durch das *soft law* können die Schwierigkeiten bei der Schaffung von rechtsverbindlichen Vereinbarungen im Rahmen internationaler Organisationen und Konferenzen insofern überbrückt werden, als daß in Form von politischen Prinzipienklärungen eine "Einigung" erzielt wird. Wegen des unverbindlichen Charakters solcher Einigungen wird die Entwicklung des *soft law* aber als Zeichen einer schwerwiegenden Krise des Völkerrechts gesehen.<sup>116</sup>

Demgegenüber wird ihm aber eine positive Rolle im Vorfeld der Konsensfindung und bei der Entwicklung von völkerrechtsbindenen Vertragsabschlüssen zugesprochen. Der rechtserzeugende Prozeß bei der Entstehung von völkerrechtlichen Verträgen verläuft sehr langsam, wodurch nur relativ wenige innovative Normen entstehen. Resolutionen und Erklärungen internationaler Konferenzen beruhen zumeist auf jahrelangen Verhandlungsprozessen und stellen oft einen mühevoll erzielten Konsens dar. Demzufolge werden völkerrechtspolitische Vorstellungen sowie Entwicklungen und Programme häufig zunächst in provisorische rechtsunverbindliche Regelungen gefaßt, um nicht zuletzt deren Beständigkeit für spätere rechtsverbindliche Vertragsformen zu prüfen. Außerrechtliche Abkommen fungieren hierbei nicht als langfristige völkerrechtsverbindliche Problemlösung, sondern leiten vielmehr Lösungsansätze ein. Diese außerrechtlichen unverbindlichen Abkommen

---

<sup>114</sup> Vgl. Heintschel von Heinegg 1990, S. 869 (§ 56)

<sup>115</sup> Vgl. Palmer 1992, S. 269

<sup>116</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 235

werden zudem als Alternative zu rechtsverbindlichen Völkerrechtsnormen verwendet, um den Charakter einer vorläufigen Vereinbarung hervorzuheben und die Einschränkung, daß der Regelungsgegenstand in Form eines rechtsverbindlichen Abkommens nicht von allen beteiligten Staaten Akzeptanz findet, herauszustellen.<sup>117</sup>

Die Vorteile von *soft law*-Abkommen werden nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Notwendigkeit zwischenstaatlicher Zusammenarbeit gesehen, die auf dem Zustandekommen von Vereinbarungen basiert. Lösungen in Form von deklaratorischen Rechtsinstrumenten ohne bindende Wirkung und ohne das übliche völkerrechtliche Erfordernis eines Ratifizierungsverfahrens schaffen hierbei einen Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.<sup>118</sup> In einigen Fällen weichen die Staaten ganz bewußt auf diese politisch-moralisch verpflichtenden Vereinbarungen aus, um auf diese Weise das Hauptproblem internationaler Abkommen, die souveränitätsmindernden Auswirkungen rechtsverbindlicher Verträge, zu umgehen. Die Staaten verfolgen hierbei das Ziel, ihre souveräne Entscheidungsmacht nicht durch ein vorschnelles Eingehen völkerrechtlicher Verpflichtungen in Form von Verträgen zu beschränken. Völkerrechtsvertragliche Bindungen werden nur dann von den Staaten eingegangen, wenn nach deren Meinung eine zwingende Sachnotwendigkeit dazu gegeben ist.<sup>119</sup> Aufgrund der Rechtsunverbindlichkeit bleibt den Staaten eine große Verfügungsfreiheit. Die Umsetzung der *soft law*-Instrumente beruht auf der Freiwilligkeit im Rahmen der Kooperation der beteiligten Staaten. Der Nichteinhaltung oder Verletzung können unfreundliche Akte der anderen Staaten im wirtschaftlichen Bereich folgen.<sup>120</sup>

Dem *soft law* kommt besonders in den Bereichen des internationalen Umwelt- und Menschenrechtsschutzes eine Vorreiterrolle zu, sowie im Bereich wirtschaftlicher Beziehungen zwischen den Industriestaaten und Entwicklungsländern. Die im Rahmen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen erarbeiteten umweltvölkerrechtlichen Instrumente werden häufig erst in Form von *soft law*-Instrumenten erzielt. Der vorwiegende Grund liegt in der Struktur des *UNEP* mit seiner fehlenden exekutiven Verfügungsgewalt. Das *UNEP* kann zwar auf die Staaten Druck ausüben, umweltpolitische Maßnahmen der Länder überprüfen, aber keinen Staat zu umweltschonendem Handeln zwingen.<sup>121</sup> Besonders im Hinblick auf den internationalen Umweltschutz fällt es den Staaten bis heute schwer, Souveränitätseinschränkungen durch Vertragseinbindungen einzugehen, was durch die große Anzahl völkerrechtsunverbindlicher Instrumente deutlich wird. Ein wichtiges Indiz für diese Entwicklung ist die bis heute starke

---

<sup>117</sup> Vgl. Verdross/ Simma 1984, S. 419-420 (§ 654 u. 655)

<sup>118</sup> Vgl. Palmer 1992, S. 269

<sup>119</sup> Vgl. Beyerlin 1995 S. 944-945

<sup>120</sup> Vgl. Kimminich 1997, S. 235

<sup>121</sup> Vgl. Palmer 1992, S. 261

Vermeidungshaltung gegenüber souveränitätseinschränkenden Bindungen der Staaten trotz eines enormen stetigen ökologischen Handlungsbedarfs.

### 3.6 Neue Konzepte des Umweltvölkerrechts

Gewohnheitsrechtliche Prinzipien finden aufgrund ihrer zeitlich und räumlich begrenzten Ausrichtung bei der Lösung globaler Umweltprobleme nur bedingt Anwendung. Zum einen sind sie ausschließlich für den gegenwärtigen Interessenausgleich konzipiert und berücksichtigen somit nicht die Bedürfnisse zukünftiger Generationen. Herausgebildet aus dem Nachbarrecht, lassen sich die gewohnheitsrechtlichen Grundsätze andererseits mit ihrer territorial begrenzten Auslegung nicht auf den Schutz allgemeiner Umweltgüter (*global commons*) sowie Ressourcen innerhalb einzelner Staaten, deren Zerstörung globale Auswirkungen haben, beziehen.<sup>122</sup>

Mit der Erkenntnis über die ökologische Abhängigkeit der Staaten und den globalen komplexen Umweltbeeinträchtigungen entwickelten sich in der internationalen Umweltpolitik neue Konzepte, die den Schutz globaler Umweltgüter aus einer *gemeinsamen Sorge* ('common concern') heraus regeln sollen und ebenfalls im Hinblick auf den Waldschutz von Bedeutung sind.

Während die allgemeine Idee des *gemeinsamen Interesse* ('common interest')<sup>123</sup> im Völkerrecht als Triebkraft für die Entstehung zwischenstaatlicher Regelungen aus den individuellen Interessen der einzelnen Staaten fungiert, hat das Konzept des 'common concern' normative Eigenschaften. Der Begriff bezeichnet Umweltgüter, die die essentiellen Grundbedingungen für jegliches Leben bilden.<sup>124</sup> Ausgehend von dieser Vorstellung ist die Erhaltung der Umwelt einzelner Staaten in zunehmendem Maße von internationalem Interesse geprägt, unabhängig von grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen. Multilaterale Verträge und die Versuche, bestimmte Umweltbereiche als 'common concern' international zu regeln, wie u.a. die Regenwälder, nehmen zu.<sup>125</sup> Erste Versuche, bestimmte Umweltgüter dem Zugriff der nationalen Jurisdiktion zu entziehen, sind in den 70er Jahren durch das völkerrechtliche Konzept des *gemeinsamen Erbes der Menschheit* ('common heritage of mankind') erhärtet worden. Dadurch sollten weder Gebiete, wie die Weltmeere, der Tiefseeboden oder der Weltraum, noch die darauf

---

<sup>122</sup> Vgl. Brunnée 1996, S. 66

<sup>123</sup> Vgl. Brunnée, Jutta: "Common Interest" - Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 49, Nr. 3/4, 1989, S. 792

<sup>124</sup> Vgl. ebd., S. 792-793

<sup>125</sup> Vgl. Birnie/ Boyle 1992, S. 85

befindlichen Bodenschätze von einzelnen Staaten angeeignet werden dürfen.<sup>126</sup> Während der Begriff der *gemeinsamen Ressource* ('shared resource') die jeweilige nationale Souveränität über diese Ressource bekräftigt, betont der 'common heritage'-Begriff nicht die Souveränität *über* etwas, sondern die Verantwortlichkeit *für* ein solches Umweltgut gegenüber der Staatengemeinschaft.<sup>127</sup> Der Schwerpunkt liegt somit in der Erhaltung bestimmter Umweltgüter im Interesse eines gleichberechtigten Zugangs und der Nutzung.<sup>128</sup>

In der *Resolution on Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind* der UN-Vollversammlung vom 6. Dezember 1988 wurde das Klima aufgrund seiner Bedeutung für das Leben auf dieser Erde zur *gemeinsamen Sorge der Menschheit* ('common concern of humankind') erklärt. Das Konzept wurde seitdem in einer Reihe von Deklarationen und Instrumenten im Zusammenhang mit der Klimaveränderung angewandt sowie später auf allgemeine Umweltfragen bezogen. Die Reichweite der Anwendung ist groß, da sich der 'common concern'-Begriff nicht nur auf globale Umweltgüter beschränkt, sondern vielmehr auch Ressourcen innerhalb territorialer Grenzen von Staaten in bindende Verträge einschließt. Das Konzept regelt dabei nicht die Verfügungsrechte hinsichtlich staatlicher Souveränität über natürliche Ressourcen, sondern mehr die Nutzungsansprüche.

Das Konzept des 'common concern of humankind' unterstützt nicht wie das 'common heritage' die Internationalisierung nationaler Ressourcen und ist somit ein wichtiger Aspekt in jeglicher internationaler Regelung über die Wälder. Allerdings sind Versuche der Industriestaaten, die Wälder zu "internationalisieren", auf rechtlicher Ebene bisher erfolglos geblieben. Tropische und andere Wälder sind unter dem Völkerrecht auch weiterhin nicht als 'common heritage of humankind' oder als 'common concern' anerkannt worden, nicht zuletzt, weil die Waldressourcen in vielen Ländern als Teil des nationalen Erbes dieser Länder verstanden werden.<sup>129</sup>

Aufbauend auf der Erkenntnis, daß die wirtschaftswachstumsorientierten Entwicklungsformen zu einem Verbrauch natürlicher nichterneuerbarer Ressourcen sowie zu unwiederruflichen Umweltschäden führen werden, entwickelte die *World Commission on Environment and Development (WCED)* in ihrem Bericht "Our Common Future" von 1987 das rechtlich unverbindliche Strategie-Konzept des **Sustainable Development** (*nachhaltige Entwicklung*), um der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen gerecht zu werden. Unter *Sustainable Development* versteht man "*a human progress that meets the present social, economic and environmental*

<sup>126</sup> In den Resolutionen der UN-Vollversammlung wurde 1970 der Meeresboden jenseits küstenstaatlicher Hoheitsgebiete und 1979 der Mond und andere Himmelskörper zum 'common heritage of mankind' erklärt., Vgl. Biermann 1997, S. 35

<sup>127</sup> Vgl. Kilian 1987, S. 51-52

<sup>128</sup> Vgl. Birnie/ Boyle 1992, S. 120-122

<sup>129</sup> Vgl. Sands 1995, S. 407

*objectives without compromising the ability of future generations to meet their needs.*<sup>130</sup> Dieses Konzept berücksichtigt die Interessen der Staaten, ihre Ressourcen nachhaltig zu nutzen, um aus dem eigenen Interesse heraus die Ressourcen langfristig nutzen zu können. Daneben sind alle Staaten für eine nachhaltige Entwicklung verantwortlich, um der Gesamtheit aller Umweltprobleme begegnen zu können. Das Konzept konzentriert sich nicht ausschließlich auf eine Erhaltungsstrategie, sondern versucht vielmehr die Entwicklung dort zu beschränken, wo die Entwicklungsbasis zukünftiger Generationen gefährdet wird. Trotz dieser Intention liegt aber das größte Gewicht auf den heutigen Entwicklungsinteressen.<sup>131</sup> Obwohl der Begriff von der Staatengemeinschaft allgemein akzeptiert wird, ist ein allseitiger Konsens in bezug auf die Bestimmung des Inhalts noch nicht erreicht worden. Dies ist sicherlich ein Grund für die starke Einbeziehung des allgemeinen Begriffs des *sustainable development* in eine Vielzahl von Umweltabkommen. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist gerade im Hinblick auf Waldbewirtschaftung und -schutz von größter Bedeutung, da es die zeitlichen Aspekte unnachhaltiger Nutzungsformen berücksichtigt.

## **4. Die brasilianische Amazonaspolitik zwischen Souveränitätsanspruch und Umweltschutz**

### **4.1 Die internationalen Schutzforderungen und die Reaktion Brasiliens**

Im Laufe der 80er Jahre nahm die internationale Aufmerksamkeit und der externe Druck auf Brasilien infolge der ökologischen und politischen Entwicklungen im Amazonasgebiet allmählich zu. Die Gründe hierfür waren neben der Größe der Regenwaldfläche und der Geschwindigkeit der Degradation in einem der letzten zusammenhängenden Waldgebiete dieser Welt auch die nationale und internationale Mobilisierung von Umweltgruppen Anfang der 80er Jahre.<sup>132</sup>

Der internationale Druck auf Brasilien stieg aber durch drei Ereignisse im Jahr 1988 erheblich an. Zum einen wurden 1988 Satellitenaufnahmen über den Zerstörungsumfang im Amazonasgebiet

---

<sup>130</sup> The World Commission on Environment and Development: Our Common Future, in: Columbian Journal of Environmental Law, Vol. 13, 1988, S. 397-398

<sup>131</sup> Vgl. Brunnée 1996, S. 65-66

<sup>132</sup> Eine von US-amerikanischen Umweltorganisationen (*Environmental Defense Fund* und *National Wildlife Federation*) initiierte Kampagne gegen multilaterale Entwicklungsbanken fand 1985 mit dem Aussetzen von Krediten der Weltbank für Großprojekte im brasilianischen Amazonasraum vorerst ihren Höhepunkt. Besonders das von der Weltbank finanzierte Besiedlungs- und Straßenbauprogramm *Polonoroeste* in dem Bundesstaat Rondônia führte zu internationalen Protesten infolge der negativen Auswirkungen für die indigene Bevölkerung und anderer Regenwaldgemeinschaften. Vgl. Hall 1997, S. 12

vom brasilianischen Institut für Raumforschung (*Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE*) veröffentlicht, die erstmals das Ausmaß der Brandrodung des Jahres 1987 sichtbar machten. Das alarmierende Ergebnis belief sich allein im Jahr 1987 auf eine zerstörte Fläche von 80.000 km<sup>2</sup> im Amazônia Legal, was der Fläche Österreichs entspricht.<sup>133</sup> Die Entwicklung im brasilianischen Amazonasraum wurde somit in direkte Verbindung mit der Erderwärmung gestellt, was durch eine außergewöhnliche Hitzewelle in den USA noch verstärkt wurde. Der NASA-Klimatologe James Hansen machte in einem Vortrag im Juli 1988 vor dem US-Kongreß auf die Auswirkungen der Klimaveränderung aufmerksam und sensibilisierte weiter die Öffentlichkeit. Zudem verstärkten neue Statistiken über das Ausmaß der Brandrodung in der zweiten Hälfte des Jahres 1988 die internationale Besorgnis. Mit der Ermordung des Vorsitzenden der nationalen Kautschukzapferbewegung (*Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS*) Francisco 'Chico' Mendes durch Großgrundbesitzer im Dezember 1988 wurde der politische Kampf der Regenwaldgemeinschaften bei der Erhaltung ihres Lebensraumes in die internationalen Medien getragen. Mendes setzte sich für nachhaltige Bewirtschaftungsformen der Regenwälder ein und verkörperte den öffentlichen Widerstand gegen die Besiedlungsprogramme der Regierung.<sup>134</sup> Mit der Ermordung Mendes und der Unterdrückung von Waldschutzbemühungen durch regionale Interessen bestätigte sich in der Weltöffentlichkeit die Tatenlosigkeit und Unverantwortlichkeit Brasiliens gegenüber seiner Umwelt und der Regenwaldbevölkerung.<sup>135</sup> Ausgehend von diesen Ereignissen wurde Brasilien zum größten "Umweltfeind" und zum negativen Sinnbild in der Diskussion über Umweltprobleme in der Dritten Welt deklariert.<sup>136</sup> Das stark ansteigende internationale Interesse ist aber primär auf den Umfang der Walddegradierung und den daraus folgenden Auswirkungen auf die Erderwärmung zurückzuführen.

Das Interesse der Weltöffentlichkeit und ausländischer Regierungen an der Erhaltung der amazonischen Regenwälder rief in Brasilien großen Widerstand und Reaktionen nationalistischer Kräfte gegen jede Form der Einmischung in umwelt- oder entwicklungspolitische Fragen hervor. Die Verantwortung Brasiliens gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft wurde immer wieder in Form von verschiedenen Vorschlägen zur Einstellung der Zerstörung im Amazonasraum geltend gemacht. Dabei überwog bei den möglichen Maßnahmen der Erhaltungsgedanke, d.h. den Amazonasraum in seiner Gesamtheit als Reservat unter Schutz zu

---

<sup>133</sup> Obwohl große Widersprüche über die genauen Daten der Abholzung bestehen, gibt es einen Konsens über das große Ausmaß der Zerstörung. Eine ausführliche Darstellung über die Schwierigkeiten bei der Auswertung der Zerstörungsraten findet sich bei Kolk 1996, S. 78-82.

<sup>134</sup> Vgl. Hall 1997, S. 12

<sup>135</sup> Vgl. Keck, Margaret E.: Social Equity and Environmental Politics in Brazil. Lessons from the Rubber Tappers of Acre, in: Comparative Politics, Vol. 27, No. 4, July, 1995, S. 417

<sup>136</sup> Vgl. Viola, Eduardo J.: A Multidimensionalidade da Globalização, as Novas Forças Sociais Transnacionais e seu Impacto na Política Ambiental do Brasil, 1989 - 1995, in: Costa Ferreira, Leila/Viola, Eduardo J. (Hrsg.): Incertezas de Sustentabilidade na Globalização, Campinas 1996, S. 41-42

stellen, geschützt vor jeglichen menschlichen Eingriffen außer denen der dort lebenden indigenen Bevölkerung.<sup>137</sup>

Der frühere französische Präsident *François Mitterrand* sprach sich auf der internationalen Umweltkonferenz zum Schutz der Atmosphäre in Den Haag im März 1989 für eine verstärkte Rolle der UN in Umweltfragen aus und forderte eine Interventionskompetenz in Länder, die erhebliche Umweltbeeinträchtigungen herbeiführen. Somit sollte die Souveränität dieser Länder Einschränkungen unterliegen, deren umweltschädigendes Handeln globale Auswirkungen mit sich bringt. Diese Vorschläge wurden nicht in direktem Bezug auf Brasilien oder das Problem der Zerstörung in der Amazonasregion unterbreitet. Der brasilianische Präsident *Sarney* (1985-1990) verweigerte schon im Vorfeld die Teilnahme mit der Begründung, daß die Diskussion über den Amazonasraum durch Repräsentanten anderer Länder eine Verletzung der brasilianischen Souveränität darstelle.<sup>138</sup> Der US-amerikanische Senator *Tim Worth* brachte den Vorschlag ein, brasilianische Schuldendienste gegen ökologische Schutzmaßnahmen einzutauschen. Ein ähnlicher Vorschlag wurde am 15. Oktober 1988 von dem französischen Premierminister Michel Rocard unterbreitet, der vorsah, die französischen Schuldforderungen gegenüber Brasilien fallen zu lassen, wenn Brasilien im Gegenzug einen Teil seines Amazonasgebietes zu einem Reservat unter Aufsicht einer internationalen Kommission stellen würde.<sup>139</sup> George Bush empfahl Japan, Kredite für die Fertigstellung der brasilianischen Bundesstraße BR-364 zu prüfen, da der Bau erhebliche Umweltzerstörungen mit sich brächte.<sup>140</sup> Sanktionen seitens der Staatengemeinschaft gegen Brasilien wurden vor allem in Form von Kritik eingesetzt sowie durch die Konditionierung von Krediten an ökologische Auflagen. Internationale Umweltorganisationen riefen zudem zu einem Tropenholz-Boycott auf.<sup>141</sup>

Die internationale Staatengemeinschaft steht dem Problem gegenüber, daß sich die Waldressourcen innerhalb des brasilianischen Territoriums befinden und somit der Souveränität Brasiliens unterliegen. Entscheidungen über den Schutz und die Nutzung der Ressourcen sind von Brasilien abhängig. Die Forderungen, den Schutz der Region unter eine internationale Aufsicht zu stellen, laufen dabei gegen das völkerrechtlich garantierte Prinzip der territorialen Souveränität. Aufgrund der Nichteinbindung des Amazonasraums in völkerrechtlich verbindliche Verträge, die das primäre Ziel der Erhaltung intendieren, können Nutzungseinschränkungen nur unter den bestehenden gewohnheitsrechtlichen Prinzipien des internationalen Umweltschutzes erwogen werden.

---

<sup>137</sup> Vgl. Goldemberg/ Ribeiro Durham 1990, S. 23

<sup>138</sup> Vgl. McCleary, Rachel M.: The International Community's Claim to Rights in Brazilian Amazonia, in: Political Studies, Vol. 39, 1991, S. 692

<sup>139</sup> Vgl. 'O cerco do verde', in: Veja, 22. Jg., Nr. 5, 1. Februar 1989, S. 26

<sup>140</sup> Vgl. Goldemberg/ Ribeiro Durham 1990, S. 24

Das *Prinzip 21* sieht zwar vor, daß die Staaten Handlungen innerhalb ihres Territoriums zu unterlassen haben, die Umweltbeeinträchtigungen außerhalb der nationalen Grenzen verursachen, es bekräftigt aber gleichzeitig das souveräne Recht über die natürlichen Ressourcen. Ein weiteres Defizit bei der praktischen Anwendung des *Prinzip 21* liegt in den fehlenden Verpflichtungen zur Einschränkung von Handlungen bei spezifischen Umweltproblemen wie der Abholzung sowie in fehlenden Richtlinien für umweltpolitische Maßnahmen. Die entsprechenden Maßnahmen sollen dabei an die gegebenen nationalen Bedingungen angepaßt werden.

In der Diskussion wurde immer wieder der Versuch unternommen, die amazonischen Regenwälder als *globales öffentliches Gut* zu deklarieren, deren Bedeutung global und auch in die Zukunft wirken. Entgegen dieser Forderung entwickelte sich Ende der 80er Jahre unter der Regierung Sarney eine starke Betonung der Waldressourcen als *privates nationales Umweltgut*.<sup>142</sup> In der brasilianischen Verfassung vom Oktober 1988 wird zwar in dem Art. 225, § 4 der amazonische Regenwald zum 'patrimônio nacional' ("nationales Erbe") deklariert und unter den nationalen Naturschutz gestellt, der durch gesetzliche Regelungen gesichert werden soll. Der Begriff des 'patrimônio nacional' wird aber nicht weiter definiert und bleibt für einen wirksamen Schutz zu unbestimmt.<sup>143</sup>

Der *Grundsatz der fairen Aufteilung der Nutzung gemeinsamer Ressourcen*, die sich über mehrere Staaten verteilen, erwies sich bei der Umsetzung nicht zuletzt aufgrund der territorialen Kontrolle über die Ressourcen in der Hand der jeweiligen Staaten als ineffektiv. Am Beispiel des Regenwaldes begründet sich dies vor allem in dem Versuch Brasiliens, externe Interesseneinflüsse in der Amazonasregion und davon ausgehende Behinderungen der nationalen Entwicklungspolitik in der Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten des Amazonaspaktes abzuwehren. Bei der dritten Außenministerkonferenz der acht Amazonaspakt-Staaten in Quito am 6. März 1989 wurde als Reaktion auf den steigenden internationalen Druck die *Erklärung von San Francisco de Quito* verabschiedet. Dabei bezogen sich die Außenminister auf den Artikel IV des Amazonaspaktvertrages von 1978, auf dessen Basis sie jegliche externe Intervention in das politische Handeln der Mitgliedsstaaten in der Amazonasregion zurückwiesen und den Vertragsunterzeichnern das ausschließliche Recht zur Verwaltung des Gebietes zugeschrieben

---

<sup>141</sup> Vgl. McCleary 1991, S. 696

<sup>142</sup> Vgl. Giaino, Michael S.: Deforestation in Brazil: Domestic Political Imperative - Global Ecological Disaster, in: Environmental Law, Vol. 18, 1988, S. 569

<sup>143</sup> Vgl. Kapitel VI: Umwelt, Artikel 225, § 4, in: Huf, Michael: Die Brasilianische Verfassung von 1988. Originaltext mit deutscher Übersetzung von Dr. Peter Michael Huf, in: Bahro, Horst/ Feldmann, Helmut/ Klein, Klaus (Hrsg.): Kölner Schriften zur Literatur und Gesellschaft der portugiesischen Länder, Köln 1991, S. 370-371

wird.<sup>144</sup> Bei dem Treffen der Regierungschefs der Amazonasstaaten zwei Monate später wurde in der *Amazonas-Erklärung* der Erhalt der Ressourcen für jetzige und zukünftige Generationen betont und die Umwelt zu einem der wichtigsten Elemente des Vertrages hervorgehoben. Die Erklärung gibt aber wenig Anleitung, wie die Ziele des Umweltschutzes erreicht werden sollen. In beiden Erklärungen wurde der Begriff der 'shared resources' vermieden, dafür wurde aber die Souveränität der einzelnen Länder über ihre natürlichen Ressourcen ausdrücklich betont, womit die Ressourcen weiterhin unter die territoriale Kontrolle der jeweiligen Staaten fallen.<sup>145</sup> *Bothe* stellt in diesem Zusammenhang heraus, daß Brasilien bei den internationalen Schutzforderungen den völkerrechtlichen Begriff der Souveränität mehr als politisches Mittel verwendet, um nicht zuletzt Souveränitätseinschränkungen in Form von Verpflichtungen abzuwenden.<sup>146</sup>

Aufgrund der negativen globalen Auswirkungen der Waldzerstörung berief sich die internationale Staatengemeinschaft auf das *moralische Recht*, die Waldressourcen in Amazonien zu erhalten. Solange die Staatengemeinschaft nicht die direkte Kontrolle über die Regenwälder hatte, versuchte sie ein moralisches Recht gegenüber Brasilien einzubringen, welches an die Pflicht Brasiliens appelliert, den Erhalt der Regenwälder im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft und zukünftiger Generationen sicherzustellen.<sup>147</sup> Die Staatengemeinschaft stellte zwar nicht das *souveräne Recht* Brasiliens auf Nutzung seiner natürlichen Ressourcen in Frage, verweist aber auf die moralische Verantwortung und Verpflichtung Brasiliens gegenüber der gesamten Menschheit. Die ablehnende Haltung der brasilianischen Regierung auf jegliche Vorschläge der Staatengemeinschaft begründet sich auf eine Reihe von Argumenten.

Zum einen wird in der Erhaltungsdiskussion von Brasilien der Begriff der '**Internationalisierung**' der Amazonasregion verwendet, um die Gefahr der Einschränkungen der nationalen Souveränität und des legitimen Rechts auf Nutzung der Amazonasregion zu beschreiben, die sich aus dem internationalen Druck und der Diskussion über die Erhaltung des Amazonasraumes ergeben.<sup>148</sup> Dies basiert nicht nur auf internationalen Vorschlägen, den Amazonasraum als Schutzreservat zu deklarieren, sondern vielmehr auf der Erschließung von Bodenschätzen durch internationale Akteure unter dem Vorwand des Umweltschutzes.<sup>149</sup> Aus der Sicht Brasiliens zielen die vorgeschlagenen Maßnahmen auf eine Begrenzung der nationalen

---

<sup>144</sup> Vgl. *Bothe, Michael: The Impact of International Law on the Protection of the Environment in Amazonia and Siberia*, in: *Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces*, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 255

<sup>145</sup> Vgl. *The Amazon Declaration*, Manaus, 6. May 1989, in: *ILM*, Vol. 28, 1989, S. 1303

<sup>146</sup> Vgl. *Bothe* 1993, S. 255

<sup>147</sup> Vgl. *McCleary* 1991, S. 693-694

<sup>148</sup> Vgl. *Cleary, David: The 'greening' of the Amazon*, in: *Goodman, David/ Redclift, Michael (Hrsg.): Environment and development in Latin America. The politics of sustainability*, Manchester/ New York, S. 118

Souveränität ab, um den Schutz der Amazonasregion aufgrund der fehlenden Verantwortung Brasiliens unter internationalen Schutz zu stellen. Einerseits spiegelt Brasiliens Reaktion die historische Bedeutung der Region wieder sowie die Sorge über eine 'Internationalisierung' durch ausländische wirtschaftliche Interessen, die seit Mitte des 19. Jh. mit der Entdeckung des Kautschuks besteht. Auf der anderen Seite basiert diese Haltung darauf, daß Brasilien dem Völkerrechtsprinzip der nationalen Souveränität höchste Bedeutung beimißt. *Soares* differenziert zwei Versuche der 'Internationalisierung' der Amazonasregion. Er unterscheidet zwischen einer 'negativen Internationalisierung', in der das Gebiet aus der Kontrolle Brasiliens gezogen wird. Hierbei muß Brasilien seine territorialen Souveränitätsrechte aufgeben, wie auch seine Pflichten und Verantwortung gegenüber seiner Bevölkerung in diesem Gebiet niederlegen. Diese Vorschläge laufen aber gegen das völkerrechtliche Prinzip der territorialen Souveränität und sind somit ohne die Einwilligung Brasiliens weder umsetzbar noch realistisch. Auf der anderen Seite steht die 'positive Internationalisierung', die auf die Verbindung zwischen Umweltinteressen und der globalen ökonomischen Situation Brasiliens abzielt sowie auf internationale regionale Zusammenarbeit in Umweltfragen und Umweltgesetze aus nationaler und interregionaler Gesetzgebung.<sup>150</sup>

Als zweiter Argumentationspunkt wurde von Brasilien das **Recht auf Entwicklung** angeführt und der Verdacht geäußert, der Norden würde durch die Schutzforderungen Brasilien in seiner ökonomischen Entwicklung aufhalten wollen. Brasilien wurde bei seiner Entwicklungsstrategie eine irrationale Zerstörung seiner Umwelt aus rein wachstumsorientierten Interessen vorgeworfen, die der Peripherie zwar nur eine Ergänzungsfunktion für nationale Planziele zuwies, aber aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen schwere Eingriffe verursachte, deren Auswirkungen global auftreten. Die Entwicklung des Amazonasgebietes wurde von Brasilien entschieden als nationale und nicht als eine internationale Angelegenheit betont. Die Priorität des wirtschaftlichen Wachstums wurde von dem Außenminister *Abreu Sodré* Anfang 1989 wie folgt herausgestellt: „Brasilien wird sich nicht in ein ökologisches Reservat für die Menschheit verwandeln ... Unsere größte Verpflichtung liegt in der wirtschaftlichen Entwicklung“.<sup>151</sup> Ferner argumentierte die brasilianische Regierung, daß das ökonomische Potential Amazoniens für die Versorgung einer stark anwachsenden Bevölkerung unerläßlich sei und zudem wichtige Exportgüter für den internationalen Markt und die Schuldenzahlung bereitstellt.<sup>152</sup> Brasilien

---

<sup>149</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 107

<sup>150</sup> Vgl. Soares, Guido F.S.: The Impact of International Law on the Protection of the Amazon Region and Further Development of Environmental Law in Brazil, in: Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 220-221

<sup>151</sup> Veja, 1. Februar 1989, S. 25 (Ü.d.V.)

<sup>152</sup> Vgl. McCleary 1991, S. 693

betrachtete die Einhaltung von Krediten der multilateralen Institutionen für Infrastrukturprojekte in der Amazonasregion als nicht legitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten. Die Konditionierung von internationalen Krediten an Umweltauflagen wurde nicht in Betracht gezogen und als ungeeigneter Vorschlag für ein Land mit der Dimension und Verantwortung Brasiliens gewertet.<sup>153</sup>

Zudem ist die Diskussion über die Erhaltung der Amazonasregenwälder durch einen starken **Nord-Süd-Konflikt** geprägt. Brasilien bezeichnete die Versuche der Intervention in Fragen der brasilianischen Umwelt als heuchlerische Einstellung der Industrieländer, weil gerade diese Länder aus historischer Sicht ihre Umwelt zerstört haben und die Hauptverursacher der Umweltbeeinträchtigung sind.<sup>154</sup> Zudem wurden die wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen der Brandrodung und den Klimaveränderungen als noch nicht ausreichend anerkannt, um vorschnelle Maßnahmen zu treffen.<sup>155</sup> In diesem Zusammenhang wurde der Vorwurf erhoben, daß die Industrieländer fast zwei Jahrhunderte für das inländische wirtschaftliche Wachstum benötigten, bevor sie sich mit ökologischen Problemen befaßten.<sup>156</sup> Der fast ausschließliche Blick auf das Amazonasgebiet wurde von Brasilien als illegitime und neokolonialistische Einmischung gewertet, die darauf abzielte, die Aufmerksamkeit von den Umweltproblemen in den Industrieländern abzulenken.<sup>157</sup> Der Vorwurf an den Norden, unsensibel für die Entwicklungsbedürfnisse des Südens zu sein, wurde zu einer festen Komponente der brasilianischen Diplomatie in Umweltfragen.<sup>158</sup>

#### **4.2 Der Wechsel in der Amazonaspolitik nach 1988**

Die Versuche Brasiliens der internationalen Kritik unter Berufung auf das Souveränitätsprinzip eine betont nationalistische Haltung entgegenzusetzen, führten zu einem wachsenden Prestigeverlust auf politischer und moralischer Ebene. Die brasilianische Amazonaspolitik und die Art und Weise der Nutzung der natürlichen Ressourcen wurden national wie international verurteilt und wirkten sich zunehmend auch auf die wirtschafts- und finanzpolitischen

---

<sup>153</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 107

<sup>154</sup> Vgl. Veja, 1. Februar 1989, S. 27

<sup>155</sup> Vgl. Fischer, Wolfgang: Klimaschutz und internationale Politik: Die Konferenz von Rio zwischen globaler Verantwortung und nationalen Interessen, Aachen 1992, S. 116-117

<sup>156</sup> Vgl. Motta Pinto Coelho, Pedro: O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico, in: Fonseca Júnior, Gélson/ Nabuco de Castro, Sérgio Henrique (Hrsg.): Temas de Política Externa Brasileira II, Bd. 1, Rio de Janeiro 1994, S. 234

<sup>157</sup> Vgl. Pericas Neto, Bernardo: Meio Ambiente e relações internacionais, in: Contexto Internacional, Vol. 9, Janeiro/ Junho, 1989, S. 12

<sup>158</sup> Vgl. Müller, Martina: Ökologie als Waffe? Umweltaußenpolitik in Brasilien, in: Junker, Detlef u.a. (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jh.s, München 1994, S. 218

Außenbeziehungen des Landes aus, wie das Einbehalten von neuen Krediten multilateraler Finanzinstitute zeigt.<sup>159</sup> Umweltthemen wurden somit zu einem Hindernis in den internationalen Beziehungen Brasiliens und verlangten nach bilateralen und multilateralen Diskussionen. Die starke nationalistische Rhetorik der Regierung Sarney nahm zwar nach den ersten drei Monaten des Jahres 1989 ab und wechselte zu einer eher offenen Einstellung gegenüber (inter)nationalen Schutzforderungen der amazonischen Regenwälder, trat aber vereinzelt noch auf.<sup>160</sup> Die politischen Reaktionen der Regierung *Sarneys* auf die internationale Kritik waren aber eher schleppend und widersprüchlich. Im Jahr 1988 setzten erste Veränderungen in der brasilianischen Umweltpolitik, insbesondere in der Amazonaspolitik, ein.<sup>161</sup> Besonders auf der institutionellen Ebene fanden eine Reihe von Veränderungen statt. Im Rahmen der administrativen Umstrukturierung wurde im Januar 1989 das *IBAMA (Instituto Brasileira de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis)* als neue zentrale Institution für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen gegründet, welche sich aus der früheren Umweltbehörde *SEMA* und drei weiteren Behörden (Forst-, Fischerei- und Naturkautschukbehörden) zusammensetzte. Die Schaffung des *IBAMA* war insofern eine organisatorische und konzeptionelle Reform des Umweltbereichs, zumal Umweltschutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen erstmals von einer Regierungsbehörde koordiniert wurden.<sup>162</sup> Vor dem Hintergrund zunehmenden Drucks auf die brasilianische Regierung zum besseren Schutz der Amazonasregion, soll sich *IBAMA* in weit stärkerem Maße als das Vorgängerorgan *SEMA* um die Überwachung der natürlichen Ressourcen und die Kontrolle wirtschaftlicher Aktivitäten kümmern. Dem *IBAMA* wurde aber in der Überwachung der illegalen Brandrodung und der Kontrolle der Waldressourcen eine eher widersprüchliche Rolle nachgesagt. Trotz des Einsatzes von moderner Technik bei der Überwachung, wie Satelitenaufnahmen, verringerte sich die Effektivität durch Unterausstattung bei der allgemeinen Landschaftsüberwachung und Verbindungen zwischen Mitarbeitern und der Holzindustrie.<sup>163</sup> Eine weitere institutionelle Neuerung bildet der im Juli 1989 unter der

---

<sup>159</sup> Vgl. ebd., S. 213

<sup>160</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 109

<sup>161</sup> Erste wichtige umweltpolitische Veränderungen erfolgten 1973 mit der Schaffung der Umweltbehörde *SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente)* im Anschluß an die Stockholmer Umweltkonferenz 1972 aufgrund internationaler Pressionen. 1981 erfuhr die brasilianische Umweltpolitik mit der Gründung des Nationalen Umweltrates (*Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA*) eine Neuformulierung, die eine Komponente des neuen *Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)* darstellte. Beide Institutionen hatten aber nur wenig Einfluß auf umwelt- und wirtschaftspolitische Entscheidungen während der Militärdiktatur (1964 - 1984). Vgl. Zulauf, Werner E.: *Brasil Ambiental: síndromes e potencialidades*, São Paulo 1994, S. 55-59

<sup>162</sup> Vgl. Viola, Eduardo J.: *The Environmental Movement in Brazil. Institutionalization, Sustainable Development, and Crisis of Governance Since 1987*, in: MacDonald, Gordon J./ Nielson, Daniel L./ Stern, Marc (Hrsg.): *Latin American Environmental Policy in International Perspective*, Westview 1997, S. 95

<sup>163</sup> Vgl. Hall 1997, S. 13

Teilnahme brasilianischer NGOs (Nongovernmental Organizations) eingerichtete Nationale Umweltfonds (*Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA*), durch den umweltverträgliche Projekte finanziert werden.<sup>164</sup>

Im April 1989 entstand das Regierungsprogramm *Nossa Natureza* ("Unsere Natur") als Antwort auf den zunehmenden internen und externen Druck und strebte eine inhaltliche Neufassung der brasilianischen Umweltpolitik an. Während der Durchführung des Programmes vom April 1989 bis zu dem Abschluß im Jahr 1990 versuchte die Regierung Sarney Brasiliens Verantwortung gegenüber seiner Umwelt hervorzuheben. Das Programm wurde hauptsächlich unter Mitwirkung von Militärs entwickelt und durch den Beirat für die Nationale Verteidigung (*Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN*), dem Nachfolgeorgan des militärischen Geheimdienstes (*Serviço Nacional de Investigação - SNI*), koordiniert. Es bestätigt die Unterordnung der Umweltpolitik unter die nationale Sicherheit. Das Programm stellte somit Brasiliens erste geopolitische Doktrin für die Amazonasregion dar, die ein Konzept für den Umweltschutz beinhaltet.<sup>165</sup> Ziele des Programms sind neben der Erhaltung großer Ökosysteme die systematische Organisation des Umweltschutzes sowie der Schutz der auf den natürlichen Ressourcen basierenden indigenen Bevölkerungen und anderer Regenwaldgemeinschaften. Im Rahmen des Programms wurden zahlreiche Gesetze und Dekrete sowie Maßnahmen erlassen, die aus umweltpolitischen Gründen den bisherigen Aktionsspielraum in der Amazonasregion einengen sollen. *Nossa Natureza* ist eine umfangreiche Sammlung von Dokumenten, die Änderungen der nationalen Umweltpolitik vorschlagen und in zahlreiche Gesetze und Dekrete eingehen. In der Anfangsphase wurden sechs interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt, um die Problembereiche zu identifizieren, zu analysieren sowie Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Damit wurden zunächst alle steuerlichen Vergünstigungen für neue Landwirtschafts- und Viehzuchtprojekte in der Planungsregion *Amazônia Legal* für 90 Tage ausgesetzt sowie die Kontrolle und Beobachtung der Brandrodung verschärft.<sup>166</sup> Während zwischen 1978 und 1988 die durchschnittliche Abholzungsfläche 21,130 km<sup>2</sup> pro Jahr betrug, ging sie in den Jahren 1988 und 1989 aufgrund erster umweltpolitischer Maßnahmen, insbesondere der Einstellung der Steuervorteile für Weidelandprojekte, auf 17,860 km<sup>2</sup> zurück.<sup>167</sup> Trotz der rückläufigen Brandrodung verdeutlichte die brasilianische Regierung, daß eine langfristige Eindämmung der Abholzung mit den finanziellen und technischen Möglichkeiten im Rahmen des Schutzprogramms *Nossa Natureza* nicht realisierbar wäre. Brasilien argumentiert, daß die

---

<sup>164</sup> Vgl. Kohlhepp, Gerd: Umweltpolitik zum Schutz tropischer Regenwälder in Brasilien. Rahmenbedingungen und umweltpolitische Aktivitäten, in: KAS - Auslandsinformationen, 07/1991, S. 7

<sup>165</sup> Vgl. Viola 1997, S. 96

<sup>166</sup> Vgl. Kohlhepp 1991, S. 6

<sup>167</sup> Vgl. Carvalho 1998, S. 143

natürlichen Ressourcen der Amazonasregion Brasiliens Souveränität unterstehen, die Kosten der Erhaltung des Regenwaldes aber in der Verantwortung aller stehen. Daher fragte die brasilianische Regierung nach Unterstützung und geeigneten Technologien an, um das nationale Schutzprogramm *Nossa Natureza* effektiver zu gestalten.<sup>168</sup> Kurz vor Ende der Amtszeit führte die Regierung Sarney im Januar 1990 das System der 'extractive reserves' ein, ein System öffentlicher Gebiete, die dem Zweck der nachhaltigen Nutzung von Waldressourcen durch die dort lebende Bevölkerung dienen sollte.<sup>169</sup>

Ende 1989 vereinbarten die brasilianische Regierung, die Weltbank und die Bundesrepublik Deutschland ein Nationales Umweltprogramm (*Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA*) gemeinsam zu finanzieren. In der ersten dreijährigen Phase standen 200 Mio. US\$ zur Verfügung (Weltbank 58 %, Brasilien 23 %, Deutschland 19 %). Bei der Planung waren auch brasilianische und internationale NGOs aktiv mit einbezogen (u.a. World Wide Fund for Nature - WWF). Ziele des *PNMA* sind insbesondere die Sicherung der Waldschutzzonen, vor allem in der Amazonasregion und die Demarkation der Schutzgebiete sowie die Einführung eines effizienten Überwachungssystems. Die Mehrzahl der existierenden biologischen und ökologischen Reservate und Nationalparks wird nur unzureichend geschützt und verfügt nur über wenig Personal. Weitere Ziele sind die Erhaltung gefährdeter Ökosysteme und die Stärkung der Umweltbehörden. Für die Ausführung des Programms ist das *IBAMA* verantwortlich.<sup>170</sup>

Die institutionellen Veränderungen wurden von einer bedeutenden Verringerung der Regierungsinitiativen im Amazonasraum begleitet, die die ökonomische Ausbeutung und Besiedlung vorangetrieben haben. Trotz eines hochentwickelten Verwaltungsapparates und steigendem internationalen Drucks wurden der Umweltpolitik in den 80er Jahren, wie auch zuvor, ökonomische Ziele und Fragen der nationalen Sicherheit untergeordnet, was durch die Koordination umweltpolitischer Maßnahmen durch Militärs verdeutlicht wird.<sup>171</sup> Außerdem gelangte man zu der Einsicht, daß der eingeschlagene Entwicklungsweg schwere ökologische Auswirkungen mit sich bringen wird und das Problem nur mit externer Hilfe angegangen werden könne.

---

<sup>168</sup> Vgl. McCleary 1991, S. 699

<sup>169</sup> Vgl. Campos Mello, Valérie de: Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira, in: Contexto Internacional, Vol. 18, Julho/Dezembro, 1996, S. 312

<sup>170</sup> Vgl. Kohlhepp 1991, S. 13

<sup>171</sup> Vgl. Maimon, Dalia: Mudança da Política Ambiental, in: Santiago, Silvano u.a. (Hrsg.): O Ambiente Inteiro, Rio de Janeiro 1992, S. 274

### 4.3 Ökologische Kooperationsbereitschaft unter Collor

Mit dem Amtsantritt des Präsidenten *Fernando Collor de Mello* im März 1990 wurden nicht nur die umweltpolitischen Reformen und Maßnahmen im Hinblick auf den Amazonasraum fortgesetzt, sondern es wurde zudem eine deutliche Kooperationsbereitschaft bei den Schutzbemühungen um den amazonischen Regenwald signalisiert. Zunächst werden die umweltpolitischen Maßnahmen der Regierung Collor nachgezeichnet, denen eine Charakterisierung des ersten multilateralen Schutzprogramms folgt.

#### 4.3.1 Umweltpolitische Leitlinien der Regierung Collor

Entscheidene Veränderungen im Umweltbereich, die in den letzten Jahren der Regierung Sarneys eingeleitet wurden, nahmen durch verstärkte Reformen und Maßnahmen unter der Regierung Collor (1990-1992) erheblich zu. Während in seinem Wahlkampf Fragen des Umweltschutzes unberücksichtigt blieben, bezeichnete Collor in seiner Antrittsrede die Umweltthemen als zweitwichtigsten Bereich nach wirtschaftlichen Fragen. Collors erste Amtsreise führte ihn in den Bundesstaat Roraima, um unter dem Begriff 'Operação Amazônica' Maßnahmen gegen die illegalen Brandrodungen einzuleiten und Landebahnen illegaler Goldgräber zerstören zu lassen, nicht zuletzt um das Image Brasiliens wieder aufzubessern.<sup>172</sup> Unter Collor wurden ebenso institutionelle Neustrukturierungen vorgenommen, wie 1990 die Schaffung eines neuen Umweltsekretariats (*Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAM*), das direkt dem Staatspräsidenten unterstellt wurde. Das *IBAMA* blieb weiterhin für die Ausführung der Umweltpolitik zuständig. Als Leiter des neuen Umweltsekretariats wurde José Lutzenberger eingesetzt, der als Gründer der brasilianischen Umweltbewegung in den 70er Jahren gilt und internationales Ansehen genießt.

Als zentrales Element einer effektiven Umweltpolitik sollte die Einteilung des Amazonasraums ('ecological zoning') vorangetrieben werden. Unter der Leitung der Kommission für die Koordination der ökologischen und ökonomischen Zoneneinteilung des Nationalen Territoriums (*Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional*) sollte im März 1990 der Raum in Gebiete zur wirtschaftlichen Nutzung ('áreas de produção'), in unproduktive Regionen ('áreas desaconselhadas para usos produtivos') und Schutzgebiete ('áreas especiais') unterteilt werden.<sup>173</sup> Die Kommission stand unter der Führung der *Secretaria de Assuntos Estratégicos*

---

<sup>172</sup> Vgl. Hurrell 1992, S. 409-410

<sup>173</sup> Vgl. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA): O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Relatório do Brasil

(SAE), das ebenfalls die Kontrolle des nationalen Umweltrates (*Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA*), der Umweltkommission zur Unterstützung und Ausarbeitung von umweltpolitischen Entscheidungen, führte.<sup>174</sup> Die Umsetzung erfolgt bis heute sehr schleppend, ist nur auf wenige Bundesstaaten beschränkt und wird durch ökonomische Interessen in den einzelnen Bundesstaaten unterlaufen.<sup>175</sup> In den ersten Monaten seiner Amtszeit wurden wichtige Entscheidungen in bezug auf den Amazonasraum getroffen, wie die verstärkte Kontrolle und Überwachung der Brandrodung, weitere Einstellung von Subventionen und Steuerbegünstigungen für Viehzuchtprojekte und die Einstellung eines Eisenhüttenprogramms im östlichen Amazonien, das ausschließlich auf Holzkohle basiert. Außerdem beschloß die Regierung im November 1991 gegen den Widerstand der Militärs und der lokalen Eliten ein Reservat von 90.000 km<sup>2</sup> für die Yanomami-Indianer einzurichten.<sup>176</sup> Die zerstörte Waldfläche nahm unter der Regierung Collor zwischen 1989/90 und 1990/91 erheblich ab. Während in den Jahren 1988/89 noch eine Fläche von 17,860 km<sup>2</sup> pro Jahr verzeichnet wurde, ging diese in den Jahren 1989/90 auf 13,810 km<sup>2</sup> zurück und erreichte 1990/91 ihren Tiefstand bei 11,130 km<sup>2</sup> pro Jahr.<sup>177</sup> Die umweltpolitischen Vorhaben der Collor-Regierung konnten aber nicht durch entsprechende finanzielle Mittel für den Umweltschutz unterstützt werden. Durch die Finanzkrise von 1991 war das Budget für den Umweltbereich um die Hälfte gekürzt worden. Zudem bahnte sich 1992 eine Krise in der Kontinuität der Umweltpolitik durch den Rücktritt Lutzenbergers an, der im März 1992 aufgrund öffentlicher Unstimmigkeiten mit dem Außenministerium im Vorfeld der UNCED-Vorbereitungen von seinem Amt zurücktrat.<sup>178</sup> Im Gegensatz zur Regierung Sarney hat die seit März 1990 im Amt befindliche Regierung Collor die internationalen Initiativen zum Schutz des Amazonasgebietes ausdrücklich begrüßt und ihre Kooperationsbereitschaft betont. Brasilien verfüge nicht über die Ressourcen zur effektiven Verwaltung der Wälder. Dabei habe gerade der internationale Druck zu einer Verschärfung des Problems geführt. Wenn die Industrieländer an dem Erhalt der Regenwälder interessiert wären, sollten sie die Auslandshilfe erhöhen.<sup>179</sup> So wurde von der Regierung Collor das Mitte der 80er Jahre entwickelte Konzept der *debt-for-nature swaps*<sup>180</sup> akzeptiert, das für Entwicklungsländer

---

para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Brasília, Dezembro 1991, S. 85-86

<sup>174</sup> Vgl. Albert 1992, S. 58-59

<sup>175</sup> Vgl. Hall 1997, S. 20-21

<sup>176</sup> Vgl. Viola 1997, S. 96-97

<sup>177</sup> Vgl. Carvalho 1998, S. 143

<sup>178</sup> Vgl. Viola 1996, S. 46-48

<sup>179</sup> Vgl. Hurrell 1992, S. 411

<sup>180</sup> *Debt-for nature swaps* wurden Mitte der 80er Jahre als Instrument entwickelt, um finanzielle Mittel für den Umweltschutz mit der Verringerung von externen Schulden in den Schuldnerländern durch die Finanzierungen von Umweltprojekten zu verbinden. Dabei wird ein günstiger Kredit mit der Bedingung

Kredite für ihre Auslandsverschuldung bereitstellt, die für Erhaltungs- und Ressourcenplanungsprogramme vorgesehen sind. Unter der Regierung Sarney stießen derartige Vorschläge auf abweisende Reaktionen, da mittels dieses Konzeptes Brasiliens souveränes Recht der Ressourcennutzung eingeschränkt würde.<sup>181</sup> Im zweiten Regierungsjahr Collors erhielt Brasilien konditionierte Kredite in Form von *debt-for-nature swaps* von über 100 Mio. US\$ pro Jahr.<sup>182</sup>

Auf der internationalen Ebene wurde die verteidigende Haltung, die sich auf das Souveränitätsprinzip stützte, durch kooperative Vorschläge ersetzt, was vor allem vor dem Hintergrund der Bewerbung Brasiliens für den Sitz der UNCED-Konferenz in Rio gesehen werden muß.<sup>183</sup> Trotz dieser Öffnung überwiegt immer noch die starke Bedeutung des Souveränitätsprinzips hinsichtlich der Erhaltungsmaßnahmen im Amazonasraum zusammen mit einer starken Präsenz militärischer Einflüsse in Umweltfragen. Auf dem Treffen der Staatschefs der Amazonas-pakt-Staaten am 10. und 11. Februar 1992 wurde in der *Erklärung von Manaus* erneut die Verantwortung und territoriale Souveränität über das Gebiet betont:

"The international debate on forests should take into account that these ecosystems are part of territories inside State jurisdiction, where these States fully exercise their sovereignty. It is up to States to legislate over these areas according to national priorities."<sup>184</sup>

Gleichzeitig wurde die Erhaltung und das Konzept nachhaltiger Entwicklung der Region herausgestellt, die nur mit internationaler Kooperation und bilateraler und subregionaler Zusammenarbeit möglich sei. Dazu seien aber erweiterte finanzielle Ressourcen und Maßnahmen zur Lösung des Problems der Auslandsschulden nötig.

#### **4.3.2 Das Pilotprogramm zum Schutz des brasilianischen Regenwaldes (PPG-7)**

Die wachsende internationale Besorgnis über die Zerstörung der Regenwälder und die Auswirkungen der ökonomischen Entwicklung in den Entwicklungsländern führte beim G-7 Gipfel in Houston im Juli 1990 zu Anfragen finanzieller Hilfe der sieben führenden

---

vergeben, daß das Schuldnerland Umweltprojekte in der Landeswährung finanziert. Vgl. Campos Mello 1996, S. 321

<sup>181</sup> Vgl. Eshbach 1990, S. 287

<sup>182</sup> Vgl. Viola 1997, S. 97

<sup>183</sup> Vgl. Campos Mello 1996, S. 313

Industrieländer<sup>185</sup> bei der Weltbank, um für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, der brasilianischen Regierung und der Weltbank als Koordinator im Rahmen eines umfangreichen *Pilotprogramms zum Schutz der Tropischen Regenwälder in Brasilien (PPG-7)* zu fungieren. Dabei handelt es sich bei dem Programm um eine asymmetrische Verpflichtung in Form von finanzieller Hilfe. Die Vorschläge lösten in der brasilianischen Regierung unterschiedliche Reaktionen aus, zumal Brasilien ohne konkrete Anfragen die internationale Zusammenarbeit im Rahmen eines Schutzprogrammes angeboten bekam. Besonders im Außenministerium wurde das Programm als Einmischung in brasilianische Angelegenheiten gewertet, das Einfluß auf interne Entscheidungsprozesse bei Straßenbau- und Staudamm-, sowie Besiedlungsprojekten in der Amazonasregion haben könnte. Diese ablehnende Haltung seitens des Außenministeriums und der *SAE* bestand trotz der Betonung des souveränen Rechtes auf Nutzung der natürlichen Ressourcen der Entwicklungsländer in den Abschlusserklärungen der G-7 Gipfel von 1989 in Paris und 1990 in Houston.<sup>186</sup> Die andere Gruppe unter Wortführung des Umweltministeriums begrüßte den Vorschlag und vertrat die Meinung, ausgearbeitete Vorschläge einschließlich neuer Schutzprojekte vorzulegen, die durch das Programm finanziert werden können. Dieser Vorschlag wurde auch von Präsident Collor unterstützt, um Brasiliens umweltpolitische Entwicklung vor der UNCED-Konferenz im eigenen Land zu zeigen und weitere finanzielle Hilfe zu erhalten.<sup>187</sup> Im Dezember 1991 wurde das Programm von allen beteiligten Ländern angenommen und eine 3-jährige Anfangsphase gestartet. Man einigte sich auf externe Hilfe in Höhe von 252.3 Mio. US\$<sup>188</sup> in Form von *debt-for-nature swaps*, Subventionen, technischer Zusammenarbeit und Krediten für die erste Phase. Dieser Betrag setzte sich aus 37.5 Mio. US\$ aus multilateralen Fonds, die in den 1992 von der Weltbank gegründeten *Rain Forest Trust (RFT)* überführt wurde sowie aus bilateralen Fonds in Höhe von 214.8 Mio. US\$ zusammen.<sup>189</sup>

Die erste Phase des Programms beinhaltete verschiedene Komponenten, die die politischen und institutionellen Kapazitäten der Regierung stärken sollen. Darunter fallen die Einrichtung von Schutzgebieten und die verbesserte Überwachung und Ausstattung der schon bestehenden

---

<sup>184</sup> Manaus Declaration on the United Nations Conference on Environment and Development: Declaration of the Second meeting of Presidents of the Amazonian States, in: Yearbook of International Environmental Law (YbIEL), Vol. 3, 1992, S. 383 (im folgenden *Manaus-Deklaration*)

<sup>185</sup> Zu den G-7 Staaten zählen die USA, Kanada, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien und Japan.

<sup>186</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 144-145

<sup>187</sup> Vgl. Hagemann, Helmut: Not out of the woods yet. The scope of the G-7 initiative for a pilot program for the conservation of the Brazilian rainforests, Saarbrücken 1994, S. 70

<sup>188</sup> Im Juli 1993 erhöhte sich die Summe auf 288.9 Mio. US\$ (58.9 Mio. US\$ in RFT (Rain Forests Trust) und 230.1 Mio. US\$ als bilaterale Fonds). Die Europäische Union steuerte 24.6, Deutschland 165.4, die USA 20.0, Italien 5.3, Kanada 8.0, Japan 19.4 und die Niederlande 5.1 Mio. US\$ bei. Deutschland übernahm somit den größten Anteil mit fast 60 %. Vgl. ebd., S. 117

<sup>189</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 149

*unidades de conservação* (Schutzeinheiten) sowie die verbesserte Überwachung der Waldflächen hinsichtlich illegaler Einwirkungen. Ein weiterer Schwerpunkt lag in dem Vorantreiben der Einteilung ('ecological zoning') der Amazonasregion für die ökologische und wirtschaftliche Nutzung. Zudem wurde ein nachhaltiges Ressourcenmanagement und die Mehrung des Wohlstands der Bevölkerung in der Region gefördert.<sup>190</sup> Die ausdrücklich formulierten Intentionen des Programms zielten auf die biologische Vielfalt und den klimatischen Aspekt der tropischen Regenwälder ab. Es soll die langfristige Maximierung des ökologischen Nutzens der brasilianischen Regenwälder im Einklang mit Brasiliens Entwicklungszielen durch die Ausführung einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie und einer ständigen Verringerung der Abholzungsraten erreicht werden.<sup>191</sup>

Zwei Monate nach der Einwilligung der G-7 Staaten gründete die brasilianische Regierung eine interministeriale Kommission mit Vorsitz des Umweltministers, um einen Vorschlag für die Weltbank und die Europäische Kommission auszuarbeiten. Während der gemeinsame Nenner des Programms die Reduktion der Abholzung war, gingen die Bemühungen beim Erreichen dieses Ziels auseinander. Die brasilianische Regierung schenkte der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der CO<sub>2</sub>-Reduktion weniger Bedeutung. Ihr Interesse konzentrierte sich vielmehr auf die nachhaltige Entwicklung und die rationelle Nutzung der natürlichen Ressourcen in Amazonien, nicht zuletzt aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation Brasiliens. Ferner bremsten die vielen verschiedenen Akteure in diesem Programm den Prozeß und gestalteten ihn komplizierter. Die geringen Verpflichtungen im Vergleich zu der Anfangsphase reduzierten die Wirkung auf die brasilianische Umweltpolitik bedeutsam.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Vgl. Batmanian, Garo J.: The Pilot Programm to Conserve the Brazilian Rainforests, in: International Environmental Affairs, Vol. 6, No. 1, Winter, 1994, S. 5-6

<sup>191</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 150-151

<sup>192</sup> Vgl. ebd., S. 151-152

## 5. Internationale Abkommen zum Schutz der Wälder im Rahmen der UNCED-92

"Brazilians interests are reinforced in the majority of the documents. At no time did we face opposition to our basic interests... (W)e came out of the negotiations without the slightest scratch to our sovereignty."<sup>193</sup>

*Stellungnahme des brasilianischen Diplomaten Marcos Azambuja im Anschluß an die UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro im Juni 1992.*

### 5.1 Völkerrechtliche Verträge

Aufgrund des völkerrechtlich unverbindlichen Status und der Ineffektivität bestehender internationaler Instrumente zum Waldschutz, wurde von den OECD-Staaten das Ziel verfolgt, den Schutz der Tropenwälder im Rahmen der UNCED-Konferenz auf höchster Ebene zu verhandeln. Im folgenden sollen zunächst der Verhandlungsverlauf einer angestrebten Waldkonvention im Rahmen der Vorbereitungstreffen (*Preparatory Committee for the Conference - PrepCom*) sowie die Faktoren, die zum Scheitern und zu einem unverbindlichen Abkommen führten, nachgezeichnet werden. Hierbei sollen die Positionen Brasiliens in den einzelnen Verhandlungsprozessen kurz skizziert werden. Unter den sich anschließenden Punkten werden die Einbindung und die Bedeutung des Waldschutzes in die Artenschutz- und Klimakonvention analysiert.

#### 5.1.1 Verhandlung und Scheitern einer Waldkonvention

Die Notwendigkeit, den Schutz der Wälder über ein rechtlich globales Instrumentarium zu regeln, wurde erstmals in einem Bericht des *Tropical Forestry Action Plan (TFAP)* im Mai 1990 geäußert.<sup>194</sup> Nachdem die UN-Vollversammlung den Vorbereitungsprozeß zur UNCED beschlossen und mit den organisatorischen Treffen der PrepCom im März 1990 begonnen hatte, wurde im Juni des gleichen Jahres auf dem G 7-Gipfel in Houston die Möglichkeit, ein multilaterales Rahmenabkommen zum Schutz von Tropenwälder im Rahmen der UNCED zu

---

<sup>193</sup> O Globo vom 11. Juni 1992 (Rio '92 Sonderteil), zit. in: Conca, Ken: Rethinking the Ecological-Sovereignty Debate, in: Journal of International Studies, Vol. 23, No. 3, 1994, S. 708-709

<sup>194</sup> Vgl. Report of the Independent Review: Tropical Forestry Action Plan, Kuala Lumpur 1990, S. 46-47

verhandeln, erörtert.<sup>195</sup> Der Vorschlag wurde von den G 7-Staaten, insbesondere aber von den USA, vertreten, die vor allem die Rolle der Wälder als CO<sub>2</sub>-Senken hervorheben wollten.<sup>196</sup> Die OECD-Staaten, im besonderen die G 7-Staaten, verfolgten als Hauptziel der anstehenden Rio-Konferenz eine Tropenwaldkonvention zu erreichen und setzten sich für einen klaren Verhandlungsauftrag ein. Die Industrieländer, vor allem Großbritannien, die USA und die Bundesrepublik Deutschland, zeigten schon seit 1988, nachdem die klimatischen Auswirkungen der Waldzerstörung erstmals erkannt wurden, verstärktes Engagement beim Schutz der Tropenwälder in Form von bilateralen Maßnahmen.<sup>197</sup> Die in der G 77 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer und in erster Linie die Tropenwaldstaaten<sup>198</sup> lehnten hingegen jegliche Initiative, die zu einem internationalen rechtlichen Schutzabkommen führen könnte, ab. Die ablehnende Haltung basierte dabei auf der Befürchtung, das souveräne Recht über die nationalen natürlichen Ressourcen zu verlieren. Besonders Malaysia, Indien, Brasilien und verschiedene afrikanische Staaten waren strikt gegen jegliche Verhandlungen und setzten sich für ein Verhandlungsergebnis in Form einer völkerrechtlich unverbindlichen Erklärung zum Waldthema ein, um die Diskussion über rechtsbindende Abkommen mittel- und langfristig auszusetzen.<sup>199</sup> Brasiliens Hauptinteresse galt zwar der Verhinderung eines internationalen Abkommens zum Waldschutz, seine Haltung in dem Vorbereitungsprozeß war aber sehr moderat, nicht zuletzt wegen der Hoffnung auf weitere finanzielle Unterstützung im Rahmen des PPG-7-Programms und seiner Rolle als Gastgeber der Konferenz.<sup>200</sup> Die Position der brasilianischen Regierung im Vorfeld der Verhandlungen zu einer Waldkonvention ging von einer Erweiterung des Themenkomplexes Wald aus. Dabei sollte sich die Diskussion nicht nur auf den bloßen Schutz der Waldbestände reduzieren, sondern sollten vielmehr finanzielle, technische, landwirtschaftliche, wirtschaftliche und soziale Aspekte Berücksichtigung finden.<sup>201</sup> Obwohl in der UN-Resolution 44/228 vom Dezember 1989, die den Beschluß der Austragung der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro beinhaltet, auf das Problem der Entwaldung hingewiesen wurde, sah das Dokument keine Notwendigkeit für ein internationales Waldabkommen vor. Es verweist zwar auf den Schutz und die Verwaltung von Landflächen durch die Bekämpfung der Abholzung, Wüstenbildung und Dürre, für die letzten beiden Bereiche wurden allerdings internationale Abkommen vorgesehen.<sup>202</sup> Die Verhandlungen zum

---

<sup>195</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 35

<sup>196</sup> Vgl. Schally, Hugo M.: Forests: Toward an International Legal Regime?, in: Yearbook of International Environmental Law (YbIEL), Vol. 4, 1993, S. 37

<sup>197</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 34-35

<sup>198</sup> Zu den wichtigsten Tropenwaldstaaten gehören neben Brasilien, Malaysia und Indonesien.

<sup>199</sup> Vgl. Schally 1993, S. 37

<sup>200</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 38

<sup>201</sup> Vgl. CIMA 1991, S. 193

<sup>202</sup> Vgl. Schally 1993, S. 37

Schutz der (Tropen-)Wälder nahmen aufgrund eines fehlenden expliziten Verhandlungsauftrages nur einen untergeordneten Teilbereich in dem UNCED-Komplex ein. Außerdem bestand keine Organisation und Strukturierung der Verhandlungen durch ein *Intergovernmental Negotiating Committee (INC)*, wie bei den Klima- und Artenschutzverhandlungen, womit die Waldproblematik nicht als unaufschiebbares globales Umweltproblem in dem UNCED-Verhandlungsprozeß erkannt wurde.<sup>203</sup>

Auf dem ersten PrepCom Treffen vom 6. bis zum 31. August 1990 in Nairobi wurden zunächst die Ziele der UNCED und die vordringlichen Umweltthemen bestimmt. Dabei bildete die Klimaproblematik zu Beginn der Vorbereitungskonferenz den Schwerpunkt der Verhandlungen. Die anfänglichen Verhandlungen über das Umweltgut Wald waren von großen Unstimmigkeiten der einzelnen Aspekte gezeichnet. Die Themen reichten von der Hervorhebung der klimatischen Bedeutung der Wälder durch die Industrieländer bis zu der geforderten Aufhebung von Handelsbeschränkungen für Waldprodukte seitens der Entwicklungsländer.<sup>204</sup> Während Mexiko und Kolumbien die Vorschläge einer Waldkonvention unterstützten, erhob Brasilien Einwände und charakterisierte diese als "public relations manoeuvre". Die Vorbereitungsphase zur UNCED war durch starke Divergenzen innerhalb der brasilianischen Regierung zwischen dem Umweltministerium und dem Außenministerium, dem *Itamaraty*, gezeichnet, was durch eine starke Ablehnung jeglicher internationaler Abkommen zum Schutz der Wälder seitens des *Itamaraty* und einer unterstützenden Haltung in diesen Fragen durch das Umweltministerium gekennzeichnet war.<sup>205</sup> Während des PrepCom-Treffen im April 1991 in Genf wurden sechs Punkte als Ziel des Vorbereitungsprozesses herausgestellt.<sup>206</sup> Obwohl der Schutz der Tropenwälder nicht mit aufgeführt war, wurde dieser Verhandlungspunkt weiterhin von den OECD-Staaten als Hauptziel verfolgt. Die Walddiskussion machte demzufolge den größten Teil der PrepCom-II-Sitzung aus. Um die Waldproblematik näher bestimmen und koordinieren zu können, wurde eine ad-hoc-Arbeitsgruppe gebildet, die aber nicht Teil der Verhandlungen einer Waldkonvention war. Die Frage nach einem möglichen internationalen Waldschutzinstrument wurde durch einen erheblichen Nord-Süd-Konflikt immer schwerer zu lösen. Während die Tropenwaldstaaten die Betonung auf tropische Wälder verurteilten, stellten die Industrieländer die Bedeutung der Wälder in Klima- und Artenschutzfragen heraus.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 30-32

<sup>204</sup> Vgl. Schally 1993, S. 39

<sup>205</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 156-157

<sup>206</sup> Zu den sechs Themen gehören die *Earth Charter*; die *Agenda 21*, der Abschluß der Verhandlungen über die Klima- und Artenschutzrahmenkonventionen, sowie finanzielle Mittel, Technologietransfer und die Stärkung institutioneller Kapazitäten und Prozesse im multilateralen System. Vgl. Adede, A.O.: International Environmental Law from Stockholm to Rio - An Overview of Past Lessons and Future Challenges, in: Environmental Policy and Law, Vol. 22, No. 2, 1992, S. 97

<sup>207</sup> Vgl. Schally 1993, S. 39

Der Vorschlag der Industrieländer, die Tropenwälder als 'common heritage of humankind' zu deklarieren, stieß auf heftigen Widerstand Malaysias und Indiens, die sich auf ihr Recht auf Entwicklung und ihre nationale Souveränität beriefen, die den Schutz, die Nutzung und Bewirtschaftung ihrer natürlichen Ressourcen beinhaltet.<sup>208</sup> Die Divergenzen in dem Verhandlungsprozeß waren so groß, daß selbst die Aufnahme eines Waldprotokolls in die Klimarahmenkonvention nicht verhandelt wurde. Da zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen über eine internationale Waldkonvention gescheitert waren, konzentrierten sich die Bemühungen auf das Erreichen einer völkerrechtlich unverbindlichen Wald-Grundsatzerklärung ('Forest Principles'). Auf dem dritten PrepCom-Treffen im September 1991 in Genf wurde versucht, die noch zu behandelnden Themenbereiche in Programme und Handlungsrichtlinien umzusetzen. Brisante Themen wie der Waldschutz, Technologietransfer, die Finanzierung des globalen Umweltschutzes und die globalen wirtschaftlichen Differenzen wurden nach wie vor aufgeschoben. Die Vernachlässigung entwicklungspolitischer Themen verstärkte dabei den ohnehin erheblichen Nord-Süd-Konflikt. Während die Staaten der G 77 ihre Verantwortung gegenüber der globalen Umwelt ablehnten und gleichzeitig den Industriestaaten die Beibehaltung ihres Konsumverhaltens vorhielten, verringerte sich zunehmend die Kooperationsbereitschaft der Entwicklungsländer und führte zu einer Unterordnung der globalen Umweltprobleme im Verhandlungsprozeß.<sup>209</sup> In der Walddiskussion zeigte sich dieser Konflikt in der Frage nach den Gründen und der Verantwortung für die Zerstörung der Wälder sowie in der Finanzierung und dem Technologietransfer in bezug auf den Waldschutz.<sup>210</sup> In diesem Zusammenhang äußerte der brasilianische Umweltminister José Goldemberg, daß Brasilien keine Gründe für die Unterzeichnung einer Waldkonvention sah, solange nicht das durch die Industrieländer verursachte Problem der Treibhausgas-Emissionen gelöst sei. Zudem könnten unilaterale Maßnahmen in Form von Nutzungsrestriktionen von Waldressourcen, die einseitig auf die brasilianische Wirtschaft wirken, nicht akzeptiert werden.<sup>211</sup>

Ebenso wenig konnte eine Einigung über die Einbindung eines konkreten Konventionsauftrags in eine Wald-Grundsatzerklärung erzielt werden, so daß die Verhandlungen weiterhin offen standen. Obwohl die Tropenwaldstaaten Lateinamerikas in den Verhandlungen nicht so heftigen Widerstand zeigten wie Malaysia, findet sich in der *Manaus-Erklärung* der Amazonasstaaten vom 10. Februar 1992 kein Hinweis auf die Notwendigkeit eines rechtlichen Instrumentariums zum Schutz der Wälder. Vielmehr wird die ökonomische, kulturelle und soziale Bedeutung der Wälder hervorgehoben und das souveräne Recht auf Nutzung von Ressourcen im Einklang mit

---

<sup>208</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 42

<sup>209</sup> Vgl. ebd., S. 43-44

<sup>210</sup> Vgl. Schally 1993, S. 40

<sup>211</sup> Vgl. Kolk 1996, S. 156

den Entwicklungsbedürfnissen der einzelnen Mitgliedsstaaten betont.<sup>212</sup> Erneute Versuche in der vierten PrepCom-Verhandlungsrunde (New York, 2. März bis 3. April 1992) seitens der OECD-Staaten, einen Konventionsauftrag in die 'Forest Principles' zu integrieren, wurden von den G 77-Staaten heftig abgelehnt.

Der Entwurf für die abschließenden Verhandlungen auf der UNCED-Konferenz in Rio zu einer rechtsunverbindlichen Erklärung in Form der 'Forest Principles' enthielt viele in Klammern gehaltene Erklärungen der Hauptverhandlungspunkte, und nur unstrittige Vorschläge waren nicht eingeklammert. Unter den Themen, die auf der Konferenz erörtert werden sollten, waren die Fragen nach einem zukünftigen rechtsverbindlichen Instrument, die Souveränität über die natürlichen Ressourcen, Fonds für die nachhaltige Forstwirtschaft in Entwicklungsländern, historische und unterschiedliche Verantwortung für die Entwaldung, der Handel mit Waldprodukten, Handelsbeschränkungen und die Rolle der Wälder als CO<sub>2</sub>-Senke.<sup>213</sup> Während der abschließenden Verhandlungen auf der UNCED trat wieder die Verankerung eines zukünftigen Konventionsauftrages in die Wald-Grundsatzerklärung auf und wurde mit der gleichen Haltung der G 77 Staaten begegnet. In kleinen ministerialen Gruppen konnten sich die beteiligten Verhandlungsakteure schließlich noch auf einen Text einigen, der dem Minimalkonsens der Verhandlungsteilnehmer entsprach.<sup>214</sup>

Hauptkonfliktpunkt für die gescheiterten Verhandlungen war der fehlende Konsens über den Verhandlungsgegenstand Wald. Weder konnte eine Einigung über die Funktionen der Wälder unterschiedlichen Klimazonen, noch der völkerrechtliche Status der Wälder geklärt werden. Zudem wurde in der Diskussion deutlich, daß die Tropenwaldstaaten keine angemessene Entschädigung für einen Nutzungsverzicht angeboten bekamen und ausbleibende Kompensationsleistungen einen enormen Verlust für diese Länder darstellen.<sup>215</sup> Im Hinblick auf diese Ausgangslage ist es bereits ein großer Erfolg, daß im Rahmen der UNCED-Verhandlungen eine allgemeine Wald-Grundsatzerklärung verabschiedet wurde, deren Grundsätze unter dem Punkt 5.2.1 näher analysiert werden.

### **5.1.2 Die Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt**

---

<sup>212</sup> Vgl. Manaus-Deklaration 1992, S. 380-385

<sup>213</sup> Vgl. Schally 1993, S. 40

<sup>214</sup> Vgl. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório da Delegação Brasileira. Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, Brasília 1993, S. 63-64

<sup>215</sup> Vgl. ebd., S. 50-51

Die *Konvention zum Schutz der biologischen Diversität*<sup>216</sup> stellt bislang das wirksamste Instrumentarium zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Waldressourcen innerhalb eines völkerrechtlich bindenden Vertrages dar. Für die Ausarbeitung einer Konvention wurde im Mai 1989 eine ad-hoc-Arbeitsgruppe beauftragt. Nach der Resolution der UN-Vollversammlung für die *United Nations Conference on Environment and Development* wurde ein *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) zum Schutz der biologischen Artenvielfalt gebildet, deren Verhandlungsprozeß parallel zu dem PrepCom-Treffen lief. 1991 erfolgte schließlich die Eingliederung der ad-hoc-Arbeitsgruppe in die Biodiversitäts-INC.<sup>217</sup> Die Konvention trat am 29. Dezember 1993 in Kraft und ist bis zum Januar 1997 von mehr als 180 Staaten unterzeichnet worden.<sup>218</sup> Dem notwendigen Schutz der Wälder wird in der Biodiversitätskonvention allerdings nur eine sekundäre Rolle zugewiesen, obwohl die Wälder den Lebensraum für den größten Teil der terrestrischen Artenvielfalt beherbergen.<sup>219</sup>

Die Verhandlungen über den Schutz der Biodiversität waren durch einen übergeordneten Nord-Süd-Konflikt geprägt, der vor allem die Diskussion über die Verfügungsrechte hinsichtlich der biologischen Vielfalt der artenreichen Entwicklungsländer beinhaltete. In der Frage, welches Konzept auf die biologische Artenvielfalt Anwendung finden würde, favorisierten die Industriestaaten das Prinzip des *common heritage of humankind*, um den freien Zugang zu genetischen Ressourcen für biotechnologische Zwecke zu sichern.<sup>220</sup> Unter Führung Brasiliens<sup>221</sup>, Malaysias und Indonesiens lehnten die Entwicklungsländer jegliche internationale Regelungen auf der Grundlage des Prinzips des *common heritage* ab, mit der Befürchtung, die Verfügungsrechte über ihre biologische Artenvielfalt, deren ökonomischer Wert von diesen Ländern immer mehr erkannt wurde, zu verlieren.<sup>222</sup> In diesem Verhandlungskonflikt wurde der Formulierung des *common heritage* bei der Anwendung auf Ressourcen innerhalb der Territorien einzelner Staaten

<sup>216</sup> Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 818. Alle weiteren Präambel- und Artikel-Angaben zu der Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt beziehen sich auf diese Quelle.

<sup>217</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 64-65

<sup>218</sup> Vgl. Henne 1997, S. 192

<sup>219</sup> Vgl. Hönerbach, Frank: Der schwierige Weg zu einem globalen Waldschutzabkommen, in: Altner, Günter/ Mettler von Meibom, Barbara/ Simonis, Udo E./ von Weizsäcker, Ernst U. (Hrsg.): Jahrbuch der Ökologie 1998, S. 75

<sup>220</sup> Die Industrieländer hatten bisher oft frei über die biologische Artenvielfalt in den Entwicklungsländern verfügen können. Die Ursprungsländer waren zudem an einer Gewinnbeteiligung aus der Nutzung genetischer Ressourcen nicht beteiligt und die biotechnologisch erzeugten Produkte, die von den Industrieländern unter das Recht geistigen Eigentums gestellt wurden (intellectual property rights - IPR) und vielfach wiederum an die Ursprungsländer verkauft wurden. Vgl. Suplie 1995, S. 61

<sup>221</sup> Brasilien mit der weltweit größten biologischen Vielfalt, erkannte zwar die Notwendigkeit zum Schutz der Biodiversität an, forderte aber im Verhandlungsprozeß primär die Anerkennung seiner Souveränität über die nationale biologische Vielfalt wie auch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen. Vgl. CIMA 1991, S. 191-192

<sup>222</sup> Vgl. Henne 1997, S. 189-190

eine klare Absage seitens der Entwicklungsländer erteilt. Schließlich einigten sich die Verhandlungsstaaten auf das "schwächere" Konzept des *common concern of humankind*, in dem vor allem die Entwicklungsländer die Möglichkeit sehen, aufgrund ihrer Verfügungsrechte den Zugang zu den Genressourcen regulieren zu können.<sup>223</sup> Die Konvention betrachtet somit den Schutz der biologischen Vielfalt als *common concern of humankind*, aufgrund der hohen Bedeutung für die gesamte Menschheit, obwohl die Souveränität der Staaten, ihre Ressourcen gemäß ihrer nationalen Umweltpolitik zu nutzen, anerkannt wird.<sup>224</sup>

Im Grundsatz stützt sich die Konvention auf das gewohnheitsrechtliche *Prinzip 21* der Stockholm-Deklaration von 1972, die den Staaten das souveräne Recht bestätigt, ihre natürlichen Ressourcen gemäß der eigenen Umweltpolitik zu nutzen, als auch die Verantwortung bei jeglichen Tätigkeiten, die innerhalb ihres Territoriums oder unter ihrer Kontrolle ausgeübt werden, die Umwelt anderer Staaten nicht zu schädigen. Obwohl beim Schutz der biologischen Vielfalt direkte grenzüberschreitende Auswirkungen fehlen, ist jeder Staat verpflichtet, einzigartige Spezien und Ökosysteme unter seiner Souveränität zu bewahren, auch ohne die nachweisbaren Auswirkungen auf andere Staaten.<sup>225</sup> Der wörtlich übernommene Grundsatz 21 wird jedoch in der Konvention durch die in Art. 3 normierten Pflichten der Vertragsstaaten abgewandelt und präzisiert.<sup>226</sup> In Art. 6 werden planungsrechtliche Maßnahmen vorgegeben, die die Vertragsstaaten verpflichten, auf nationaler Ebene Strategien, Pläne und Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung zu entwickeln.<sup>227</sup>

Die Forderung der Industriestaaten nach weltweiten Listen gefährdeter Arten und Lebensräume wurden insbesondere von den Entwicklungsstaaten unter Führung der Amazonaspaktstaaten, Mexikos und Uruguays aufgrund von Souveränitätseinschränkungen abgelehnt.<sup>228</sup> Anstelle der Forderung nach Listen wurden Verpflichtungen zu zahlreichen *in situ* und *ex situ* Schutzmaßnahmen in das Übereinkommen aufgenommen. *In situ* - Maßnahmen (Art. 8)<sup>229</sup> beinhalten den Schutz in der natürlichen Umgebung, *ex situ* (Art.9)<sup>230</sup> außerhalb, wie beispielsweise durch die Schaffung von Genbanken oder Botanischen Gärten. Mit dieser Zielsetzung wurde erstmals eine Regelung geschaffen, die den Schutz aller Arten in ihren Lebensräumen vorsieht, und nicht wie in bisherigen Abkommen nur den Handel oder die

---

<sup>223</sup> Vgl. Suplie 1995, S. 66

<sup>224</sup> Vgl. Abs. 3 der Präambel, S. 822

<sup>225</sup> Vgl. Biermann 1997, S. 29

<sup>226</sup> Vgl. Art. 3 (Principle), S. 824

<sup>227</sup> Vgl. Art. 6 (General Measure for Conservation and Sustainable Use), S. 825

<sup>228</sup> Vgl. Henne 1997, S. 190-191

<sup>229</sup> Vgl. Art. 8 (In-situ Conservation), S. 825-826

<sup>230</sup> Vgl. Art. 9 (Ex situ Conservation), S. 826

Nutzung einzelner Arten einschränkt,<sup>231</sup> nicht aber deren Lebensraum schützt. Diese grundlegende Voraussetzung findet aber nur durch vereinzelte Regelungen Eingang in die Konvention. Ebenso wenig wird der Schutz von Primärwäldern, den ursprünglichen Waldgebieten und eigentlicher Lebensraum der Arten, durch eindeutige Richtlinien geregelt.<sup>232</sup> Ein weiteres Defizit stellt die Nichtberücksichtigung der Gründe für den Verlust der Artenvielfalt dar, insbesondere in den Entwicklungsländern mit der höchsten Biodiversität, da die häufigste Ursache im direkten Zusammenhang mit der Abholzung steht.<sup>233</sup> Obwohl die Konvention die rechtliche Verpflichtung zum Errichten von Schutzräumen enthält, werden keine besonderen Forderungen in bezug auf Wälder gestellt.<sup>234</sup> Die sehr umfassende Definition der biologischen Artenvielfalt schließt aber jegliche Ökosysteme mit ein (Art. 2), ebenso die verschiedenen Waldtypen. Unter die *biologische Vielfalt* fallen demnach

"the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems."<sup>235</sup>

Daher ist das Übereinkommen grundsätzlich auf Wälder anwendbar, was die Vertragsstaaten völkerrechtlich verpflichtet, die Normen der Konvention auch auf die nationalen Wälder zu übertragen.<sup>236</sup>

Mit Artikel 8 verfügt die Konvention über die einzigen rechtlichen Verpflichtungen, für die Vertragsstaaten Schutzzonen einzurichten sowie die Förderung des Schutzes von Ökosystemen, Rehabilitierung zerstörter Ökosysteme und sonstige umfassende Erhaltungsmaßnahmen, die über die Schutzgebietsgrenzen hinausgehen, zu veranlassen, aber unter der Prämisse "as far as possible and as appropriate".<sup>237</sup> Die Einbeziehung der nachhaltigen Nutzung (*sustainable use*) als zentrales Element der nachhaltigen Entwicklung in ein völkerrechtliches Umweltabkommen ist ebenfalls relativ neu. Es durchdringt zudem die gesamte Konvention. Nachhaltige Entwicklung wird

<sup>231</sup> Als Beispiele gelten die *Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat*, 2. February 1971, in: ILM, Vol. 11, 1972 und die *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*, Washington, 3. March 1973, in: ILM, Vol. 12, 1973, S. 1085

<sup>232</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 67

<sup>233</sup> Vgl. Moore, Kevin B.: Inclusion of Biodiversity Protection within a Forest Treaty, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): *Global Forests and International Law*, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 133

<sup>234</sup> Vgl. Hughes, Elaine L.: Forests, Forestry Practices and the Living Environment, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): *Global Forests and International Law*, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 102

<sup>235</sup> Art. 2 (Use of Terms), S. 823

<sup>236</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): *Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme*, Jahresgutachten 1995, Bonn 1995, S. 187

<sup>237</sup> Art. 8 (a)-(m) (In situ Conservation), S. 825-826

definiert als

"the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations."<sup>238</sup>

Damit wird zum einen die zeitliche Dimension der Nutzung von natürlichen Ressourcen (*intergenerational equity*) angesprochen, in dem der Schutz zukünftiger Generationen eine zentrale Bedeutung bekommt. Daneben findet auch der räumliche Aspekt durch den Grundsatz der Rücksichtnahme auf andere Staaten (*intragenerational equity*) Beachtung. Ein weiteres zentrales Element beim Erhalt der Biodiversität spielt die Integration des Schutzes in die innerstaatliche Planung (*principle of integration*). Damit schließen diese Elemente des *sustainable development* die Lücken in den völkerrechtlichen Umweltabkommen und stellen vor allem die Nutzung von natürlichen Ressourcen unter den Grundsatz der Nachhaltigkeit.<sup>239</sup> Ziel des Konzepts des *sustainable development* ist nicht die Unterbindung jeglicher Ressourcennutzung, sondern vielmehr die Anwendung nachhaltiger Nutzungsformen einschließlich des Schutzes und der Beteiligung indigener und anderer lokaler Bevölkerungsgruppen.<sup>240</sup>

Die Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt ist eine Rahmenkonvention, die Protokolle als Umsetzungs- und Konkretisierungsmechanismen vorsieht. Die Einfügung eines speziellen Waldprotokolls im Rahmen der Biodiversitätskonvention wird dabei als wichtiger Schritt zum effektiveren Schutz der Wälder gewertet, nicht zuletzt, weil die Wälder die größte biologische Vielfalt enthalten und den Schutz der Artenvielfalt gewährleisten. Ein Waldprotokoll würde das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und des allgemeinen Waldschutzes weiterentwickeln und verfeinern sowie die bestehenden Institutionen, die sich um den Waldschutz kümmern, stärken.<sup>241</sup>

Auf der 1. Vertragskonferenz (*Conference of the Parties - COP*) der Biodiversitätskonferenz im Jahre 1994 wurde die Bereitschaft zu speziellen Waldschutzbemühungen signalisiert. Die Arbeitsgruppe '*Forests and Marine Biodiversity*' gab der *Commission on Sustainable Development (CSD)* und dem 1995 gegründeten *International Panel on Forests (IPF)* auf der COP 2 in Jakarta im November 1995 zu erkennen, daß man im Rahmen der Biodiversitätskonvention verstärkt die Waldproblematik berücksichtigen wird.<sup>242</sup> Allerdings ist ein Protokoll zum Waldschutz in dem mittelfristig

<sup>238</sup> Art 2 (Use of Terms), S. 824

<sup>239</sup> Vgl. Marzik 1997, S. 563-564

<sup>240</sup> Vgl. Henne 1997, S. 198

<sup>241</sup> Vgl. Tarasofsky, Richard G.: *The International Forests Regime. Legal and Policy Issues*, IUCN - The World Conservation Union/ World Wide Fund For Nature, December 1995, S. 41-42

<sup>242</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 68-69

geplanten Arbeitsprogramm (1995-97) der Vertragsstaaten nicht vorgesehen.<sup>243</sup> Außerdem müssen zwar die Vertragsstaaten bei der Ausarbeitung der Protokolle kooperieren, was jedoch keinen Vertragsstaat zur völkerrechtlich bindenden Anerkennung eines Protokolls gegen seinen Willen zwingt.<sup>244</sup> Somit müssen sie nicht Mitglied eines Protokolls werden,<sup>245</sup> was gerade bei der souveränitätsbehafteten Waldschutzdiskussion zum Nichtbeitritt der Tropenwaldstaaten in ein Waldprotokoll führen kann.

### 5.1.3 Die Klimarahmenkonvention

Die auf der UNCED-Konferenz von mehr als 150 Staaten unterzeichnete Klimarahmenkonvention<sup>246</sup> legt Eckdaten für die Verringerung des weiteren Anstiegs von CO<sub>2</sub> und anderen Treibhausgasen fest. Ziel ist es, die Emission auf das Niveau von 1990 zurückzuführen, wobei der Zeitraum für das Erreichen dieses Zieles nicht vorgegeben ist und völkerrechtlich konkrete Verpflichtungen zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung fehlen. Das Zustandekommen eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages zum Schutz des Klimas ist vor allem auf die mehrheitliche Wahrnehmung des Problems und einen wissenschaftlichen Konsens über Umfang und Auswirkung zurückzuführen, der nicht zuletzt durch die Gründung des *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* im Juni 1988 erreicht werden konnte. Die allgemeine Anerkennung des Klimas als *globales öffentliches Gut* aufgrund fehlender staatlicher Verfügungsrechte an der Atmosphäre war zudem eine wichtige Voraussetzung in den Vertragsverhandlungen.<sup>247</sup>

Im Rahmen des Verhandlungsprozesses, zu dessen Organisation und Strukturierung der *Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework on Climate Change (INC)* eingerichtet wurde, um während des Jahres 1991 in vier Treffen einen Vertragsentwurf für die UNCED-Konferenz auszuarbeiten, stand zunächst offen, ob die Konvention nur energiebedingte Emissionen oder den gesamten CO<sub>2</sub>-Ausstoß, einschließlich der Freisetzung von CO<sub>2</sub> durch die Zerstörung der Wälder, mit beinhalten sollte. Dabei wurde nur in dem niederländischen Vorschlag über den Umfang des Verhandlungsgegenstandes die Einbeziehung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Waldzerstörung in der Klimakonvention berücksichtigt. Dieser sah ein zusätzliches Protokoll für das Waldthema in diesem Zusammenhang vor.<sup>248</sup> Die Unterbreitung von weiteren Vorschlägen

---

<sup>243</sup> Vgl. WBGU 1995, S. 186

<sup>244</sup> Vgl. Art. 28 (Adoption of Protocols), S. 834-835

<sup>245</sup> Vgl. Art. 32 (2) (Relationship between this Convention and Its Protocols), S. 836

<sup>246</sup> Framework Convention on Climate Change, New York, 9. May 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 849. Alle weiteren Präambel- und Artikel-Angaben zu der Klimarahmenkonvention beziehen sich auf diese Quelle.

<sup>247</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 83

<sup>248</sup> Im Jahre 1990, im Vorfeld der eigentlichen Vertragsverhandlungen, wurden verschiedene Vorschläge und Empfehlungen unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf die Aufnahme von

zur Integration des Waldthemas in die Klimakonvention blieb aus, so daß die positive Rolle der Wälder in der Klimafrage nur im Rahmen der "Netto-Emissionen" (d.h. Emissionsquellen minus Emissionssenken in Form von Wäldern oder anderen Ökosystemen) vertraglich festgelegt wurde und die Grundlage für zukünftige Reduktionspflichten bildet.<sup>249</sup> Mit der Einbindung des Konzeptes der *gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verpflichtungen*<sup>250</sup> der Vertragsstaaten sollte die Reduktionsverpflichtung nur für die Industrieländer auf mittlerer Sicht gelten, womit das Thema Tropenwaldschutz nicht weiter als wichtiges Element in den Vertragsverhandlungen verfolgt wurde.<sup>251</sup> Obwohl Brasilien im INC eine aktive und flexible Rolle in der Klimapolitik einnahm, besonders da Brasilien als Gastgeberland der UNCED-Konferenz positive Akzente setzen und sein schlechtes Image in Umweltfragen verbessern wollte, wurde seitens des Außenministeriums geäußert, die Zustimmung zu rechtlich verankerten Waldschutzinstrumenten oder einer Verbindung der Waldkonvention mit der Klimakonvention zu verhindern, um die uneingeschränkte Souveränität über den Amazonasraum zu behalten.<sup>252</sup>

Für die Erhaltung der Wälder ist die Konvention insofern von Bedeutung, als die positiven Auswirkungen der Wälder auf die Entwicklung des Weltklimas erstmals in einen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag Eingang finden. Die Konvention bezieht sich auf das Umweltgut Wald aufgrund seiner Fähigkeit als CO<sub>2</sub>-Senke, um das Niveau an Treibhausgasen in der Atmosphäre zu reduzieren. Daneben werden die nachhaltige Nutzung und der Schutz von Senken und Reservoirs von Treibhausgasen, einschließlich der Wälder, in Art. 4(1)(d) gefördert.

"...Promote sustainable management, and promote and cooperate in the conservation and enhancement, as appropriate, of sinks and reservoirs of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, including biomass, forests and oceans as well as other terrestrial, coastal and marine ecosystems."<sup>253</sup>

Den Entwicklungsländern stehen bei der Erfüllung der Vertragspflichten neue und zusätzliche Fonds der Industrieländer zur Verfügung, um für die vereinbarten vollen Zusatzkosten ("agreed

---

Waldschutzinstrumenten in das Vertragswerk der Klimakonvention gemacht, die von zusätzlichen Waldprotokollen bis hin zu speziellen Protokollen zum Tropenwaldschutz in der Klimarahmenkonvention reichen. Vgl. Humphreys 1996, S. 84-85

<sup>249</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 70-72

<sup>250</sup> Art. 4 (1) (Commitments), S. 855

<sup>251</sup> Vgl. Oberthür, Sebastian: Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16 / 1992, S. 29

<sup>252</sup> Die Nationale Sicherheit und Souveränität in bezug auf den Amazonasraum bildete das wichtigste Element der brasilianischen Position in der Klimadiskussion zwischen 1988 und 1996. Vgl. Feitelberg Jacobson 1997, S. 13-15

<sup>253</sup> Artikel 4 (1) (d), S. 856

full incremental costs") bei der Umsetzung der Konventionsziele aufzukommen.<sup>254</sup> Diese Fonds werden ebenso für den Transfer und Zugang von umweltverträglichen Technologien und Sachkenntnissen in die Entwicklungsländer aufkommen.<sup>255</sup> Eine Entscheidung der *Global Environment Facility (GEF)*<sup>256</sup> über den Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention sieht allerdings keine finanzielle Unterstützung von Waldschutzprojekten im Rahmen der Klimakonvention vor. Auf der ersten Vertragsstaaten-Konferenz im April 1995 in Berlin wurde dem Instrument der *joint implementation* (gemeinschaftliche Umsetzung) zugestimmt, wodurch Industrieländer bei der Erfüllung der Konventionsnormen, Wiederaufforstungs- und Waldschutzprojekte außerhalb ihrer Territorien unterstützen können.<sup>257</sup>

Die Möglichkeit, die Bedeutung der Wälder für das Klima weiter hervorzuheben und entsprechende Maßnahmen zu intensivieren, stellt ein Protokoll zum Waldschutz im Rahmen der Klimakonvention dar. Dies wird allerdings von vielen Tropenwaldstaaten, unter anderem von Brasilien, solange nicht akzeptiert, bis die Industrieländer ihre Hauptverantwortung für den Klimawandel erkennen lassen und entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung ihrer Emission durch fossile Brennstoffe und Treibhausgase einleiten.<sup>258</sup> Als positiv darf im Zusammenhang mit der Unterzeichnung und der späteren Ratifizierung Brasiliens gewertet werden, daß die positiven Auswirkungen des Amazonasregenwaldes auf die Klimaentwicklung in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag erstmals marginal berücksichtigt wurden.

## 5.2 *Soft law* - Abkommen

Neben der *Rio-Erklärung*<sup>259</sup> wurden auf der UNCED-Konferenz zwei völkerrechtlich unverbindliche Abkommen unterzeichnet, die den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Waldressourcen beinhalten.

### 5.2.1 Die Wald-Grundsatzerklärung

---

<sup>254</sup> Art. 4(3), S. 857

<sup>255</sup> Vgl. Art. 4(5), S. 857

<sup>256</sup> Aufgabe der globalen Umweltfazilität (GEF) ist es, den Entwicklungsländern finanzielle Unterstützung in ihren Bemühungen zum Umweltschutz zu geben. Der GEF wurde im November 1990 auf Initiative Frankreichs und Deutschlands mit Unterstützung der Weltbank gegründet und ging von einer Empfehlung des World Resource Institute (WRI) aus, das sich mit Strategien zum Problem der Verbesserung der Ressourcenausstattung als Entwicklungsgrundlage befaßte. Vgl. Hönerbach 1996, S. 51

<sup>257</sup> Vgl. Tarasofsky 1995, S. 14

<sup>258</sup> Vgl. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento 1993, S. 27

<sup>259</sup> The Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 13. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 876-880

Die auf der UNCED-Konferenz erzielte Wald-Grundsatzerklärung (*'Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests'*)<sup>260</sup> enthält erstmals weltweit geltende Prinzipien zur Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung von Waldressourcen. Hinsichtlich der verfolgten Handlungsziele der OECD-Staaten hat der erzielte Kompromiß weitgehend die Erfordernisse zum effektiven Schutz der Wälder verfehlt. Das erzielte Übereinkommen ist ein rechtsunverbindliches *soft law*-Abkommen, durch das sich die Unterzeichnerstaaten nur dazu verpflichten, die Empfehlungen bei der Entwicklung und Ausführung von umweltpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen. Es sind weder Kontrollmechanismen oder Sanktionen bei Regelverstoß in der Erklärung vorgesehen, noch eine Weiterentwicklung oder Verschärfung des Vertragswerkes durch Protokolle wie bei einer Konvention festgelegt.<sup>261</sup>

Die 15 Grundsätze der Erklärung sind weder mit einer Überschrift versehen, noch können sie systematisch eingeordnet werden. Sie sind zudem sehr oberflächlich ausgearbeitet, so daß sie keine praktischen Richtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern liefern.<sup>262</sup> Die in der Präambel formulierten Leitsätze verfolgen das Ziel, das Waldthema in Beziehung zu dem weiten Spektrum an Umwelt- und Entwicklungsthemen zu setzen (Präambel (a)) sowie die Waldprobleme in einer ausgeglichenen Weise unter den komplexen ökologischen und wirtschaftlichen Zusammenhang zu untersuchen (Präambel (c)). Die Sicherung der vielfältigen Funktionen der Wälder für die Umwelt und den Menschen werden zwar erkannt (Präambel (b)), aber nicht als vorrangiges Ziel hervorgehoben, sondern auf die gleiche Ebene mit wirtschaftlichen Aspekten der Waldbewirtschaftung gestellt. Die Anwendung traditioneller Nutzungsmöglichkeiten wird zwar angesprochen, doch darf sie keine ökonomischen oder sozialen Belastungen hervorrufen (Präambel (c)). Zwar wurde eine erste Übereinkunft hinsichtlich der allgemeinen Bedeutung der Wälder und ihrer vielfältigen Funktionen für die Umwelt und den Menschen erzielt, doch konnten keine wirksamen Schlußfolgerungen für die Handlungsebenen vereinbart werden.<sup>263</sup>

Die Wald-Grundsatzerklärung internationalisiert weder das Waldthema, noch definiert sie das Umweltgut Wald als *common concern of mankind*.<sup>264</sup> Vielmehr wird die Bewirtschaftung und Erhaltung als ausschließlich nationale Angelegenheit den Regierungen der Länder mit

<sup>260</sup> Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests, Rio de Janeiro, 13. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 881. Alle weiteren Präambel- und Prinzipien-Angaben beziehen sich auf diese Quelle.

<sup>261</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 57-58

<sup>262</sup> Vgl. Sands 1995, S. 409

<sup>263</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 58

<sup>264</sup> Vgl. Sands 1995, S. 408

Waldressourcen zugesprochen (Präambel (f)) und die Anerkennung der Souveränität über die nationalen Waldressourcen, insbesondere der Tropenwaldstaaten, gefestigt: "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environment policies..." (Grundsatz 1(a)) und "States have the sovereign and inalienable right to utilize, manage and develop their forests in accordance with their development needs and level of socio-economic development..." (Grundsatz 2(a)). Wie bei keiner anderen Verhandlung zeigte sich hier, daß mit dem Abschluß eines *soft law*-Abkommens die Wahrung der Verfügungsrechte über die nationalen Ressourcen erzielt wurde und bewußt die souveränitätsmindernden Auswirkungen rechtsverbindlicher Verträge umgangen wurden. Durch die gesamte Erklärung hindurch wird das Waldthema unter die nationale und nicht unter die internationale Verantwortung der Länder gestellt.<sup>265</sup> In einer Anzahl von Prinzipien werden allgemeine Grundsätze, unter denen nationale Maßnahmen erfolgen sollen, wie "the right to socio-economic development on sustainable basis" (Präambel (a)), das Prinzip 21 der Stockholm-Erklärung, die Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Generationen und die Rechte der indigenen Bevölkerung angesprochen.<sup>266</sup> Die Prinzipien beziehen sich dabei auf alle Arten von Wäldern: "These principles should apply to all types of forests, both natural and planted, in all geographic regions and climate zones, including austral, boreal, subtemperate, temperate, subtropical and tropical" (Präambel (e)).

Erst in dem Prinzip 8 wird der konkrete Schutz der Wälder festgelegt, indem die nationale Waldpolitik und -gesetzgebung "... should include the protection of ecologically viable representative or unique examples of forests, including primary/old-growth forests, cultural, spiritual, historical, religious and other unique and valued forests of national importance."<sup>267</sup> Ferner sollen Anstrengungen unternommen werden, die Waldfläche und -produktivität auf eine ökologisch, ökonomisch und sozial verträgliche Weise zu erhalten und zu steigern (Grundsatz 8(b)). Im Grundsatz 2(b) wird die nachhaltige Waldbewirtschaftung gefordert, um die ökonomischen, sozialen, ökologischen, kulturellen und geistigen Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Generationen zu sichern. Die weiteren Grundsätze der Wald-Grundsaterklärung befassen sich mit der Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen vor Eingriffen, dem Recht an Genressourcen aus den Wäldern sowie mit finanziellen Hilfsmitteln. Die Kosten für die Erhaltung und die nachhaltige Entwicklung der Wälder sollen gerecht auf die internationale Staatengemeinschaft verteilt werden (Grundsatz 1(b)). Besonders Entwicklungsländer mit wichtigen Waldflächen sollen neue und zusätzliche finanzielle Ressourcen für Programme der

<sup>265</sup> Vgl. Prinzip 2(a); ebenso Prinzip 3(a), 5(a), 6(b), 8(d), 8(f), 8(h) und 9(c)

<sup>266</sup> Vgl. Prinzip 1(a), 2(b) u. (c), 3(c), 4, 5(a) u. (b), 8(d) u. 15

<sup>267</sup> Prinzip 8(f)

nachhaltigen Bewirtschaftung, den Schutz und der Entwicklung ihrer Waldressourcen erhalten (Prinzip 7(b) und 10). Aus institutioneller Sicht sollen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene die Institutionen gestärkt werden, um den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Wälder zu unterstützen (Prinzip 12(b)). Der internationale Handel mit Waldprodukten soll auf der Basis nicht diskriminierender und multilateraler Abkommen ablaufen (Prinzip 13(a)-(b)). In einem restriktiveren Ton fordert die Erklärung darüber hinaus, daß "unilateral measures, incompatible with international obligations or agreements, to restrict and/or ban the international trade in timber or other forest products should be removed or avoided ...", um so langfristig eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zu erreichen (Prinzip 14).

Die Schwäche der Erklärung spiegelt sich im Fehlen eines internationalen Konsenses über den Gegenstand sowie in der begrenzten rechtlichen Verbindlichkeit und dem Inhalt wieder. Die Wald-Grundsatzerklärung fordert die Staaten an keiner Stelle auf, konkrete Verhandlungen über ein völkerrechtliches Waldschutzabkommen aufzunehmen. Nur in der Präambel (d) wird darauf hingewiesen, daß die beschlossenen Grundsätze "keep..under assessment for adequacy with regard to further international cooperation on forest issues."

Zur Überwachung der Umsetzung und Fortentwicklung der Wald-Grundsatzerklärung wurde als institutionelles *Organ die Commission on Sustainable Development (CSD)* durch die UNCED gegründet, die sich 1993 konstituierte. Die Kommission setzt sich aus Vertretern von 53 Staaten zusammen, die jeweils für ein bis drei Jahre in die CSD gewählt werden.<sup>268</sup>

### 5.2.2 Die Agenda 21

Als umfangreichstes Dokument ging die *Agenda 21*<sup>269</sup> aus der UNCED-Konferenz hervor, die als politisches Aktionsprogramm zur Umsetzung der Rio-Erklärung und insbesondere zur Implementierung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit ausgearbeitet wurde. Sie soll die Regierungen dazu anregen, nationale Strategien für nachhaltige Entwicklungsformen zu erarbeiten. Die *Agenda 21* repräsentiert das bis dahin detaillierteste globale Instrument zur Erhaltung aller Formen von Wäldern. Neben Kapitel 11 ('*Combating Deforestation*')<sup>270</sup>, das sich ausschließlich mit dem Schutz der Wälder befaßt, finden sich in Kapitel 15 ('*Conservation of biological diversity*'), Kapitel 10

---

<sup>268</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 59

<sup>269</sup> Agenda 21, in: Robinson, Richard (Hrsg.): *Agenda 21: Earth's Action Plan*, IUCN Environmental Policy & Law Paper Nr. 27, New York/ Rom 1993, S. 1-636. Alle weiteren Angaben zu den Kapiteln der Agenda 21 beziehen sich auf diese Quelle.

<sup>270</sup> Chapter 11 ('*Combating Deforestation*'), S. 161-183

(*'Integrated approach to the planning and management of land resource'*) und Kapitel 14 (*'Promoting sustainable agriculture and rural development'*) weitere Aspekte und Maßnahmen zum Schutz der Wälder.<sup>271</sup> Kapitel 11 bezieht sich auf die Bestimmungen der 'Forest Principles' und basiert im wesentlichen auf dem Entwurf der Arbeitsgruppe zur Waldproblematik, der zum Ende der vierten PrepCom-Sitzung ausgearbeitet wurde. Das Kapitel 11 umfaßt vier Handlungsbereiche ('programme areas'), die in die Abschnitte Handlungsgrundlage (A), Ziele (B), Aktivitäten (C) und Mittel zur Umsetzung (D) unterteilt sind.

Der Handlungsbereich A geht auf die Verbesserung umweltpolitischer Methoden und Mechanismen ein, die zur Erhaltung der vielfältigen Funktionen von Wäldern notwendig sind (11.1). Ziele der vorgeschlagenen Maßnahmen sind daher die Stärkung von Umweltinstitutionen auf nationaler Ebene durch die Verbesserung des Wissensstands des Personals und der Unterstützung und dem Ausbau schon bestehender umweltpolitischer Strukturen. Ferner sollen die Maßnahmen durch effektive Datensammlung und verbesserte Koordination und Kooperation auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene unterstützt werden. Der Bereich B bezieht sich auf die Identifizierung der Ursachen für die Zerstörung der Wälder und deren Auswirkungen und führt als Ziel die Verbesserung der Erhaltungs-, Schutz- und Wiederaufforstungsmaßnahmen an. Grundlage des Bereichs C ist die Förderung effizienter Nutzungsformen sowie eine Bewertung der Güter und Dienstleistungen, die von dem Umweltgut 'Wald' bereitgestellt werden. Ziel ist deshalb die verstärkte Inwertsetzung der Wälder durch neue Methoden, die alle Waldfunktionen in ihrer Bedeutung für die nationale Wirtschaft miteinbeziehen. Der letzte Handlungsbereich D befaßt sich im wesentlichen mit der Datensammlung, Untersuchung, Beobachtung und Schätzung aller Komponenten, die das Ökosystem 'Wald' beeinflussen, um Grundlagen für die Planung und Maßnahmen zu erhalten. Für die Überwachung der Umsetzung und Weiterentwicklung der *Agenda 21* ist ebenso wie für die Wald-Grundsatzerklärung die durch die UNCED eingerichtete *Commission on Sustainable Development (CSD)* zuständig.

Mit dem Kapitel 11 der *Agenda 21* ist zwar ein international anerkannter Konsens über den Stellenwert des Umweltgutes 'Wald' gefunden worden, allerdings werden keine genaueren Angaben gemacht, wie die Maßnahmenbündel umgesetzt werden sollen. Die finanziellen Mittel für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmenbündel sind dort ebenso wenig klar dargestellt wie in allen anderen Kapiteln der *Agenda 21*. Ferner werden Kostenabschätzungen unverbindlich angegeben und dienen eher als Orientierungshilfe. Obwohl der Nutzungsaspekt der Wälder im Vergleich zu den Zielen des Schutzes von Waldressourcen überwiegt, setzen sich

---

<sup>271</sup> Vgl. Chapter 15 ('Conservation of biological diversity'), S. 265-277; Chapter 10 ('Integrated approach to the planning and management of land resource'), S. 152-160; und Chapter 14 ('Promoting sustainable

viele Punkte mit der ökologischen Verträglichkeit der Waldbewirtschaftung und der Einbeziehung der lokalen Bevölkerung in Schutzprojekte auseinander. Laut Hönerbach kann das Kapitel 11 als weitaus wichtigere und fundiertere Grundlage für eine Waldkonvention gesehen werden als die 'Forest Principles'.<sup>272</sup>

Der unverbindliche Charakter der *Agenda 21* wird dahingehend rechtlich gestärkt, daß die vier Programmpunkte des Kapitels 11 in einer detaillierten Beschreibung zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Waldressourcen in den Artikeln 6 und 10 der rechtlich verbindlichen Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt aufgeführt sind. Dadurch wird die geforderte politische Umsetzung der *Agenda 21* durch die Rahmenbedingungen der Biodiversität bereits rechtlich verbindlich festgeschrieben.<sup>273</sup>

## **6. Die Umsetzung internationaler Abkommen und die umweltpolitische Entwicklung nach der UNCED**

### **6.1 Die Entwicklung der brasilianischen Amazonaspolitik nach der UNCED**

Die UNCED-Konferenz in Rio trug durch das breite Medienecho zur Hebung des Umweltbewußtseins in Brasilien bei. Mit dem Amtsenthebungsverfahren<sup>274</sup> des Präsidenten Collor de Mello im Oktober 1992 und der schweren Wirtschaftskrise verloren Umweltthemen im Laufe des Jahres 1993 an Bedeutung. Unter dem Präsidenten *Itamar Franco* (1992-94) wurden Umweltfragen auf der politischen Agenda hintenangestellt. Aufgrund einer Reihe politischer und ökonomischer Einflüsse blieb der umweltpolitische Verwaltungsapparat fast gelähmt. Dazu gehörte die Person des neuen Umweltministers *Coutinho Jorge*, ehemaliger Senator des Amazonasstaates Pará, der über keine Erfahrung im Umweltsektor verfügte und zudem in Verbindung mit Interessengruppen stand, die für die Waldzerstörung verantwortlich gemacht werden. Die allgemeine Krise der Regierung verhinderte langfristige Entscheidungen und verlangte nach der Lösung von Themen wie der Hyperinflation, der Stadtkriminalität und der allgemeinen politischen Krise.<sup>275</sup> Die Wirtschaftsrezession begrenzte zudem die finanziellen Mittel für den Umweltschutz. Im Jahr 1993 wurden 70,8 % des brasilianischen Bundeshaushaltes für den Schuldendienst des Staates aufgewendet. Von den restlichen 29,2 % gingen nur 0,6 % an

---

agriculture and rural development'), S. 222-264

<sup>272</sup> Vgl. Hönerbach 1996, S. 64

<sup>273</sup> Vgl. WBGU 1995, S. 187

<sup>274</sup> Gegen Collor de Mello wurde am 29. September 1991 aufgrund von Korruptionsvorwürfen ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet, welches einen Monat später zu seinem Rücktritt führte.

den Etat des Umweltministeriums, wobei ebenfalls Mittel aus dem Landwirtschaftsministerium in den Umweltbereich floßen.<sup>276</sup>

Nach der Ermordung von 20 Yanomani-Indianern durch eine Gruppe von illegalen Goldsuchern im August 1993 geriet Brasilien im Hinblick auf die verfolgte Amazonaspolitik erneut unter starken internationalen Druck. Ferner unternahmen US-amerikanische Militäreinheiten Trainingsmanöver in Surinam und Guyana in der Nähe der brasilianischen Grenze, woraufhin starke Befürchtungen seitens des brasilianischen Militärs geäußert wurden, die nationale Souveränität über den Amazonasraum sei durch nördliche Interessen gefährdet. Präsident Franco genehmigte unter dem Druck der Militärs die Anschaffung eines Radarsystems (*Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM*) zur Überwachung des Luftraums im Amazonasgebiet, das auch zur Kontrolle des Drogenhandels und der Goldgräberaktivitäten diene.<sup>277</sup> Das mit 1,77 Milliarden US\$ veranschlagte Projekt wird, wenn auch aus zunächst rein militärischen Gründen, mittel- oder langfristig im Umweltbereich bei der Überwachung von umweltzerstörenden Aktivitäten größeren Ausmaßes Anwendung finden.<sup>278</sup>

Nach dem Rio-Gipfel wurden eine Reihe von institutionellen Neuerungen und Umstrukturierungen vorgenommen, wie die Schaffung einer Behörde zur Überwachung von Regierungsaktivitäten in der Amazonasregion (*Secretaria dos Assuntos Amazônicos*) im September 1993, die einige Wochen später in das neugegründete *Ministerium für Umwelt, Wasserressourcen und Amazônia Legal* (*Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA*) integriert wurde. Der ehemalige brasilianische Botschafter in Washington, Rubens Ricúpero, wurde als neuer Umweltminister eingesetzt. Ricúpero signalisierte eine neue offizielle Einstellung zu der Entwicklung der Amazonasregion, die neben der ökonomischen Weiterentwicklung auch soziale und ökologische Aspekte mit berücksichtigen soll. Außerdem basierten seine Perspektiven auf der Möglichkeit langfristiger internationaler Zusammenarbeit, was Brasilien die Erhaltung eines Teils des Amazonasgebietes durch die Schaffung eines Systems von Schutzzonen und gleichzeitig die rationale Nutzung der Ressourcen in den übrigen Teilen erlaubt. Im April 1994 wurde Ricúpero durch Brandão Cavalcanti ersetzt, der ähnliche Ansichten vertrat.<sup>279</sup> Trotz der positiven Haltung seitens des Umweltministeriums kam es aufgrund der hohen Anzahl der beteiligten Akteure und der Regulierungen zu einem Stillstand in der Amazonaspolitik.<sup>280</sup> Indikator dafür ist die Abholzungsrate für *Amazônia Legal*, die zwischen 1991 und 1994 von

---

<sup>275</sup> Vgl. Viola 1997, S. 98-99

<sup>276</sup> Vgl. Fatheuer, Thomas W.: Nachholende Verschmutzung und ihre Konsequenzen: Umweltbewegung und Umweltpolitik in Brasilien, in: *Peripherie*, Nr. 51/52, 1993, S. 95

<sup>277</sup> Vgl. Viola 1996, S. 53

<sup>278</sup> Vgl. Hall 1997, S. 20

<sup>279</sup> Vgl. Viola 1996, S. 53

11.130 km<sup>2</sup> auf 14.896 km<sup>2</sup> jährlich anstieg und 1994/95 den Rekordstand von 29,059 km<sup>2</sup> erreichte, woraufhin eine Anzahl von Maßnahmen eingeleitet wurden.

Tabelle 2: **Deforestation rates in Legal Amazonia (km<sup>2</sup>)**<sup>281</sup>

*Average for decade ** 1992 – 94	78/88*	88/89	89/90	90/91	91/92	92/94**	94/95	95/96
<b>Acre</b>	620	540	550	380	400	482	1208	433
<b>Amapá</b>	60	130	250	410	36	-	9	-
<b>Amazonas</b>	1,510	1,180	520	980	799	370	2,114	1,023
<b>Maranhão</b>	2,450	1,420	1,100	670	1,135	372	1,745	1,061
<b>Mato Grosso</b>	5,140	5,960	4,020	2,840	4,674	6,220	10,391	6,543
<b>Pará</b>	6,990	5,750	4,890	3,780	3,787	4,284	7,845	6,135
<b>Rondônia</b>	2,340	1,430	1,670	1,110	2,265	2,595	4,730	2,432
<b>Roraima</b>	290	630	150	420	281	240	220	214
<b>Tocantins</b>	1,650	730	580	440	409	333	797	320
<b>Legal Amazonia</b>	<b>21,130</b>	<b>17,860</b>	<b>13,810</b>	<b>11,130</b>	<b>13,786</b>	<b>14,896</b>	<b>29,059</b>	<b>18,161</b>

Die Gründe für diesen Anstieg sind unter anderem auf die Einführung des Stabilisierungsplans *Plano Real* am 1. Juli 1994 zurückzuführen, wodurch sich eine neue Dynamik in der brasilianischen Wirtschaft entwickelte, der eine stärkere Nachfrage nach Rohstoffen aus der Amazonasregion folgte. Insbesondere der Holzschlag erlebte einen wahren Boom. Im Bundesstaat Amazonas bot die Regierung neue Subventionen an, um die Holzindustrie anzulocken, die zuvor im Bundesstaat Pará die dortigen Holzressourcen (Edelhölzer) komplett erschlossen hatte. Zunehmend werden auch internationale und besonders asiatische Holzfirmen durch Subventionen angelockt, da gerade in Ländern wie Malaysia die Vorkommen an hochwertigen Holzarten zurückgingen.<sup>282</sup>

Nach wie vor ist die Überwachung und Anwendung der Umweltgesetze durch die Regierungsorgane aufgrund fehlender personeller und materieller Ressourcen zur Überwachung der weiten Landschaften eher ineffektiv. Ende 1994 lockerte die brasilianische Regierung die ökologischen Auflagen, die im nationalen Waldgesetz (*Código Florestal von 1965*) enthalten sind, wesentlich. Die bis dahin vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung und Umweltberichterstattung bei Projekten entfielen, sofern die Vorhaben die beträchtliche Größe von 2000 Hektar nicht überschritten. Information und Anhörung durch die Öffentlichkeit waren

<sup>280</sup> Vgl. ebd., S. 58-59

<sup>281</sup> Carvalho 1998, S. 142

<sup>282</sup> Vgl. Campos Mello 1996, S. 315

somit ausgeschlossen.<sup>283</sup>

Der Umsetzung der internationalen Abkommen, die auf der UNCED beschlossen wurden, ging zunächst die Ratifizierung durch das brasilianische Parlament voraus. Am 28. Februar 1994 wurde im Nationalkongreß die *Klimarahmenkonvention* und die *Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt* ratifiziert. Sie traten nach der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde bei dem UN-Generalsekretär am 29. Mai 1994 für Brasilien inkraft. Die formelle Gründung einer interministerialen Kommission für nachhaltige Entwicklung, der *Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES)*, erfolgte am 21. Juni 1994 laut den UN-Empfehlungen. Die Aufnahme der Koordinationsarbeit wurde aber auf die kommende Regierung verschoben. Ein entscheidender Grund für die Verzögerung war der starke politische Einfluß des Wirtschaftsministers *Serra*, der ein traditionelles Konzept des wirtschaftlichen Wachstums ohne die Einbindung nachhaltiger Entwicklungsaspekte verfolgte.<sup>284</sup>

## **6.2 Die umweltpolitische Entwicklung im Rahmen der Umsetzung internationaler Abkommen unter der Regierung Cardoso**

Im Wahlkampf für das Präsidentschaftsamt des Jahres 1994 spielten Umweltthemen nur eine untergeordnete Rolle. Nach dem Wahlsieg von *Fernando Henrique Cardoso* (ab 1995) wurde die Stellung des Umweltschutzes unter dem Primat der wirtschaftlichen Entwicklung gestärkt. Fragen der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung und die Umsetzung der beim Erdgipfel in Rio de Janeiro im Juni angenommenen Agenda 21 wurden zu zentralen Aufgaben der brasilianischen Umweltpolitik. Die von der brasilianischen Regierung formulierte Amazonaspolitik wurde in dem Konzept *Plano Nacional de Ação Integrada para a Amazônia Legal* vom Juli 1995 konkretisiert, in dem die ökonomische Eingliederung der Region in den restlichen Teil Brasiliens durch Infrastruktur- und Entwicklungsmaßnahmen vorangetrieben werden sollte. Das Hauptziel dieser Politik bestand in der Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Berücksichtigung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimensionen in der Politikformulierung. Es wurden außerdem Fehler in früheren Entwicklungsstrategien zugegeben und zukünftige Entwicklungsaspekte im Amazonasraum zu einem wichtigen Thema erklärt.<sup>285</sup>

Nach Inkrafttreten der **Klimarahmenkonvention** am 29. Mai 1994 wurde am 21. Juni des

---

<sup>283</sup> Hagemann, Helmut: Die Rückkehr der Brandrodungen. Aktuelle Aspekte der brasilianischen Amazonaspolitik, in: *ila*, Nr. 193, März, 1996, S. 14

<sup>284</sup> Vgl. Viola 1996, S. 56

gleichen Jahres die *Coordenadoria de Mudanças do Clima* eingerichtet, eine Arbeitsgruppe, die mit der Koordination bei der Umsetzung der Konvention beauftragt wurde. Für die Ausführung war zunächst die CIDES unter der Federführung des Ministeriums für Wissenschaft und Technologie (*Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT*) verantwortlich. Am 26. Februar 1997 wurde der Aufgabenbereich an die *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional* übertragen, eine Kommission, die seitdem die nationale Umsetzung der Konvention koordiniert.<sup>286</sup>

Bei der Implementierung von Maßnahmen zur Erhaltung von CO<sub>2</sub>-Senken wurden Wiederaufforstungsmaßnahmen in Betracht gezogen, die schon in den 80er Jahren im Zusammenhang mit Industriewäldern für die Papierherstellung eingesetzt wurden (*Projeto Floram, Florestas para o Meio Ambiente*). Zur Vermeidung ausgedehnter Baummonokulturen sollen die Wälder zur industriellen Nutzung auf Flächen von höchstens 20.000 ha begrenzt werden. Ausgeschlossen ist dabei allerdings die Anwendung solcher Maßnahmen im Amazonasraum aufgrund negativer ökologischer Auswirkungen (Monokulturen) auf die Region.<sup>287</sup> Zur Umsetzung der Ziele der Klimakonvention wurde im Bereich der Umweltpolitik das Projekt PRODES entwickelt, in dem die Abschätzung der Walddegradierung im Amazonasraum durch das INPE untersucht und mögliche legislative Maßnahmen ergriffen werden sollen.<sup>288</sup> Zugleich wurden in dem Bereich Forstwirtschaft zusätzliche Maßnahmen beschlossen, wie die Schaffung und Verwaltung von Nationalparks. Vorrangiges Ziel ist die Bekämpfung der Entwaldung im Amazonasgebiet. Am 22. August 1996 wurde ein Gesetz erlassen, in dem die Umwandlung von Regenwaldgebieten in Agrarland verboten wurde, nachdem durch die Auswertung von Satellitendaten eine jährliche Zunahme der Abholzungsrate festgestellt wurde.<sup>289</sup> Auch die Zahl der Brandrodungen nahm erheblich zu. Sie betrug im Juli des Jahres 1995 39.900 Brände in Brasilien, fünfmal soviel wie im Juli des Vorjahres mit 8.500 georteten Bränden.<sup>290</sup>

Für die Erfüllung der **Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt** übernahm das brasilianische Umweltministerium die Verantwortung. So wurden eine Vielzahl von Programmen

<sup>285</sup> Vgl. Campos Mello 1996, S. 313

<sup>286</sup> Vgl. 'Institutional Aspects of Sustainable Development in Brazil', 1. April 1997, in: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/brazil/inst.htm>

<sup>287</sup> Vgl. Calcagnotto, Gilberto: Brasiliens Umweltbewegung und -politik im Sog der UNCED '92, in: Nord-Süd aktuell, 2. Quartal, 1997, S. 314

<sup>288</sup> Vgl. 'Prodes', in: <http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/ingl/prodes.htm>

<sup>289</sup> Vgl. 'Ministerial Statement of the President of the Republic Nr. 019/96', 7. June 1996: "The interpretation of the images obtained by the Landsat satellite indicates that in the period from 1992 to 1994 there was an increase in the average annual deforestation rate, which was ... 11,130 km<sup>2</sup> in 1991 compared to ... 14,130 km<sup>2</sup> during the years 1993 and 1994. Although data still do not represent a critical picture, they require from the government the adoption of control measures and public policies that revert the growth that has been detected.", in: <http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/ingl/em019.htm>

zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der Biodiversität aufgestellt. Im Rahmen der Umsetzung der Konvention, die wohl die weitgehensten völkerrechtlich verbindlichen Regelungen zum Schutz der Wälder beinhaltet, wurden eine Anzahl von *in situ* - Maßnahmen eingeleitet. Um die Einrichtung und Verwaltung der nationalen Schutzgebiete zu gewährleisten, wurde das *Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)* geschaffen. Es unterscheidet zwei Arten von Schutzzonen: zum einen Schutzgebiete für die direkte Nutzung der natürlichen Ressourcen unter dem Kriterium der Nachhaltigkeit und zum anderen Einheiten der indirekten Nutzung, die unter vollem Schutz stehen, also jegliche menschliche Aktivitäten ausschließen.<sup>291</sup> So bestanden 1996 in Brasilien 149 Schutzeinheiten (einschließlich 35 Nationalparks, 23 biologische Reservate und 39 Nationalwälder u.a.) , die 4 % des gesamten nationalen Territoriums ausmachten. Fast 9 % der Fläche der Planungsregion *Amazônia Legal* sind somit geschützt und in 119 Schutzzonen aufgeteilt, von denen 68 % der Bundesgesetzgebung unterliegen und die restlichen unter die Verwaltung der jeweiligen Bundesstaaten fallen. Weitere 16 % der Region stehen für 366 Indianerreservate zur Verfügung und weitere 1,4 % unterstehen militärischer Kontrolle. Insgesamt werden also 1/4 des gesamten *Amazônia Legal* durch bundesstaatliche Schutzgesetze erfaßt oder unterstehen der Kontrolle und Verwaltung des Bundes.<sup>292</sup> Die meisten Schutzeinheiten (Nationalparks, ökologische Stationen, biologische Reservate, Umweltschutzgebiete, Gebiete von bedeutendem ökologischen Interesse) bestanden schon vor 1992, und nur wenige wurden im Zusammenhang mit der Biokonvention errichtet.<sup>293</sup> Bis Ende 1997 unterhielt Brasilien 158 Schutzgebiete auf Bundesebene, von denen 68 für nachhaltige Nutzung und 85 unter absolutem Schutz stehen.<sup>294</sup> Darunter wurden im Amazonasgebiet einige ökologische Stationen im Zuge der Umsetzung der Konvention eingerichtet, wie in Marimauá, Inhamundá, Corumbiara, Apiacá sowie im Mündungsdelta des Paranaíba. Im Rahmen des *PPG-7 Projektes* ist die Einrichtung von sechs großen "ökologischen Korridoren" mit einer Fläche von 6 Mio. ha vorgeschlagen worden.

Eine weitere Maßnahme stellt das 1995 eingeführte *Protocolo Verde* ("Grünes Protokoll") dar, das die Finanzierungsinstitute des Bundes zur Anwendung von Umweltkriterien bei der Prüfung von Krediten für Projekte verpflichtet.<sup>295</sup> Im Juli 1996 wurden, nachdem die Abholzungsraten in der Amazonasregion wieder anstiegen, unter dem Maßnahmenpaket *Pacote Amazônico* gesetzliche Änderungen eingeleitet. Zur Eindämmung der Brandrodung wurde bei privaten Grundstücken

---

<sup>290</sup> Vgl. Hagemann 1996, S. 14

<sup>291</sup> Vgl. Souza Martins 1998, S. 223

<sup>292</sup> Vgl. Hall 1997, S. 24

<sup>293</sup> Vgl. Cordani, Umberto G./ Marcovitch, Jaques/ Salati, Eneas: Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92, in: Estudos Avançados, Vol. 29, No. 11, 1997, S. 403

<sup>294</sup> Vgl. Souza Martins 1998, S. 223

<sup>295</sup> Vgl. Cordani/ Macrovitch/ Salati 1997, S. 403-404

die Fläche, auf der Rodungen absolut verboten sind, von 50 % auf 80 % erhöht (*Medida Provisória Nr. 1511*). Damit wurde der Artikel 44 des Forstgesetzes Nr. 4771 von 1965 so geändert, daß für die Entwaldung von Flächen, die keinen Nutzungswert haben, eine Genehmigung benötigt wird. Somit sind nur noch 20 % der gesamten Waldflächen für eine eventuelle Entwaldung vorgesehen. Zusätzlich wurde mit dem Bundesgesetz Nr. 9.393 vom 19. Dezember 1996 ein neues Steuersystem für private Grundstücke geschaffen, das niedrige Steuern auf ländliche Flächen mit Waldbedeckung vorsieht, wohingegen früher Flächen mit Waldbeständen aufgrund der Unproduktivität hoch besteuert wurden. Außerdem sind durch die Regierung Steueranreize für die Nutzung von Weideflächen vorgesehen, die früher durch Brandrodung geschaffen worden sind, um somit die Schaffung neuer Flächen durch Brandrodung aufzuhalten.<sup>296</sup> Ein weiteres Dekret des Jahres 1996 regelt das Aussetzen des Holzschlages für Mahagoni- und Virola-Arten, die beide in der Washingtoner Artenschutzkonvention (CITES) zur Kontrolle vom Aussterben bedrohter Arten aufgeführt sind.<sup>297</sup>

Eine weitere finanzielle Maßnahme zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention ist die Ergänzung des nationalen Umweltfonds (FNMA) durch das *Nationale Programm der Biologischen Vielfalt* (Pronabio) im Dezember 1994. In Zusammenarbeit mit der brasilianischen Regierung, NGOs, der Weltbank und Privatunternehmen wurde das *Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira* gegründet, ein Projekt, das die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Artenvielfalt fördern soll. Allerdings sind bisher aufgrund fehlender finanzieller Mittel und mangelnder Koordination nur mäßige Erfolge erzielt worden.<sup>298</sup>

Bei der Umsetzung der **Agenda 21** sind die meisten Defizite fest zu stellen. Hier beschränken sich die wichtigsten Fortschritte auf die Ebene der Begriffe und Entwicklungskonzepte. Bisher haben nur mehrere Municipien und Bundesstaaten besondere Organe zur Umsetzung der Agenda 21 geschaffen. Die Bundesregierung gründete eine Kommission für die Politik der nachhaltigen Entwicklung und der Nationalen Agenda 21 (*Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*) mit einer gemischten Besetzung aus Vertretern der Regierung und der Gesellschaft. Eine nationale Agenda 21, in der eine Liste mit notwendigen nationalen Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen ausgearbeitet werden soll, ist bis zum Ende des Jahres 1997 noch nicht fertiggestellt, was nicht zuletzt das Fehlen des politischen Willens in Umweltfragen verdeutlicht.<sup>299</sup> Die in dem Kapitel 11 ('Combating Deforestation') der *Agenda 21* und in den *Forest Principles* aufgeführten Handlungsrichtlinien in bezug auf die Wälder

<sup>296</sup> Vgl. Carvalho 1998, S. 149-150

<sup>297</sup> Vgl. Hall 1997, S. 24

<sup>298</sup> Vgl. Cordani/ Marcovitch/ Saleti 1997, S. 403-404

<sup>299</sup> Vgl. Segatto, Cristiane: Conferência cobrará compromissos da Rio-92, in: Estado de S. Paulo vom 28. Juni 1997, S. A-2

blieben bisher nur auf die Waldschutzmaßnahmen im Rahmen der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge (Biokonvention) beschränkt. Ferner ist vom Umweltministerium ein Entwurf zu einer *Agenda Amazônia 21* als Diskussionsgrundlage im Internet veröffentlicht worden, deren konkrete Ausarbeitung und Umsetzung aber noch aussteht.<sup>300</sup>

Zu den grundsätzlichen Hemmnissen bei der Umsetzung einer adäquaten Umweltpolitik in der Amazonasregion gehört der tief verwurzelte Dualismus zwischen der Gesetzgebung und seiner Anwendung in Brasilien. Zwar spiegelt die relativ fortschrittliche Umweltgesetzgebung ein erhöhtes Umweltbewußtsein in der Regierung wieder, aber die Amazonaspolitik ist weit davon entfernt, effiziente umweltpolitische Maßnahmen zu erreichen. *Leis* und *Viola* stellen in diesem Zusammenhang fest, daß die öffentliche Politik zur Einrichtung eines Umweltschutzsystems in Brasilien beitragen konnte, "doch ist die politische Macht ohnmächtig, wenn es darum geht, Individuen und Unternehmen zur Einhaltung der Gesetze anzuhalten."<sup>301</sup> Darüber hinaus spielt der militärische Einfluß auf die Gestaltung der Amazonaspolitik eine immer noch erhebliche Rolle. Als Ende 1997 und Anfang 1998 gewaltige Waldbrände in dem Bundesstaat Roraima mehr als 15 % der Waldfläche zerstörten, wurden internationale Hilfsangebote im technischen Bereich, wie Hilfsmittel zur Bekämpfung der Brände, von der Regierung abgelehnt. Dies erfolgte mit der Begründung der Militärs, die für die Brandbekämpfung verantwortlich waren, daß die Lage unter Kontrolle sei, und knüpfte die Akzeptanz von Hilfsleistung an die Bedingung, die Koordination unter brasilianischer Regie zu führen. Die ausländische Hilfe wurde von den Militärs und einem Teil der Regierung als Eingeständnis der Schwächen bei der Waldbrandbekämpfung und der Kontrolle Brasiliens über das Amazonasgebiet gewertet. Außerdem wurde die ausländische Hilfe als Intervention in das Gebiet interpretiert, was von den Militärs jahrelang als 'Internationalisierung' des Amazonasgebietes formuliert wurde. Der brasilianische *General Benedito Leonel* äußerte, daß die Regierung keine Hilfe annehmen solle, die eine Schwäche bei der Ausübung der nationalen Souveränität über den Amazonasraum zeigen könne.<sup>302</sup>

## 7. Schlußbetrachtung und Ausblick

---

<sup>300</sup> Vgl. 'Agenda Amazônia 21', in: <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21/amaz.html>

<sup>301</sup> Leis, Héctor R./ Viola, Eduardo J.: O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável, in Leis, Héctor R./ Scherer-Warren, Ilse/ Viola, Eduardo J. (Hrsg.): Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais, São Paulo 1995, S. 136 (Ü.d.V.)

<sup>302</sup> Vgl. Cavalcanti, Klester/ Netto, Vladimir: Fogo, omissão e bravatas, in: *Veja*, 31. Jg., Nr. 13, 1. April 1998, S. 26

Zur Beantwortung der zentralen Frage der Arbeit sollen abschließend die in der Einleitung gestellten Thesen wieder aufgegriffen und mit den Ergebnissen der Arbeit zusammengeführt werden.

*1.) Bestehende gewohnheitsrechtliche Prinzipien des Umweltvölkerrechts sind für den effektiven Schutz der brasilianischen Amazonasregion aufgrund unzureichender Souveränitätseinschränkungen und des Fehlens konkreter Richtlinien für umweltpolitische Maßnahmen ungeeignet.*

Die seit Ende der 80er Jahre bestehende Forderung der internationalen Staatengemeinschaft, die brasilianische Amazonasregion aufgrund der klimatischen Bedeutung der Wälder und als Lebensraum für die weltweit größte Artenvielfalt unter internationalen Schutz zu stellen, steht im Widerspruch zu der völkerrechtlich garantierten territorialen Souveränität eines jeden Staates. Das souveräne Recht Brasiliens auf Nutzung seiner natürlichen Ressourcen unterliegt nur insoweit Einschränkungen, als daß die Handlungen innerhalb des nationalen Territoriums zu grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen führen. Dieser aus dem Ausgleich gegensätzlicher territorialer Interessen entstandene Grundsatz, der in dem *Prinzip 21* der Stockholm-Erklärung und in dem späteren *Prinzip 2* der Rio-Erklärung Eingang fand, trägt aber in der Völkerrechtspraxis zum Schutz der Wälder nur wenig bei. Das *Prinzip 21* ist nicht zuletzt wegen seiner zeitlichen und räumlichen Begrenzung in bezug auf die Umweltbeeinträchtigungen nur bedingt auf den Waldschutz übertragbar. So werden die zukünftigen Folgen der Abholzung (Klimawandel, Artenschwund) nicht berücksichtigt. Die weltweite Waldzerstörung und deren Folgewirkungen können auch nicht auf einzelne Länder wie Brasilien als Verursacher zurückverfolgt werden. Das *Prinzip 21* enthält außerdem weder konkrete Verpflichtungen für Nutzungseinschränkungen, noch Richtlinien für umweltpolitische Maßnahmen. Die Souveränität über die natürlichen Ressourcen und deren Nutzung wird durch das *Prinzip 21* noch herausgestellt und bestätigt. So berief sich Brasilien in der Erhaltungsdiskussion immer wieder auf dieses souveräne Recht zur Nutzung der natürlichen Ressourcen, um seine ökonomische Entwicklung und den Abbau seiner Auslandsverschuldung durch die Erschließung von Ressourcen aus der Amazonasregion zu fördern.

Der *Grundsatz der fairen Aufteilung der Nutzung gemeinsamer Ressourcen* enthält ebenso wenig klare Verpflichtungen und Richtlinien und steht zudem vor einem stark nutzungsorientierten wirtschaftlichen Hintergrund. Die Kontrolle über die Waldressourcen bleibt auch hierbei in der Hand einzelner Staaten. So wurde im Rahmen der Zusammenarbeit der Amazonasstaaten immer wieder das souveräne Recht auf Nutzung der natürlichen Ressourcen durch die einzelnen Mitgliedsstaaten unterstrichen.

Positive Entwicklungstendenzen in der Amazonasregion sind vielmehr durch ein gestiegenes

internationales Erhaltungsinteresse seit Ende der 80er Jahre und dem damit verbundenen internationalen Druck, insbesondere auf die Einbehaltung von Krediten multilateraler Finanzinstitute, zurückzuführen. Dies führte zu einer Anzahl institutioneller Verbesserungen im Umweltbereich, der Verringerung der Regierungsaktivitäten in der Region in Form von Besiedlungs- und Infrastrukturprogrammen sowie zu dem Umweltprogramm *Nossa Natureza*. Die Einstellung steuerlicher Anreize für Viehzuchtprojekte bildete im Rahmen dieses Programms den wirksamsten Schritt zur Eindämmung der Waldrodung. Als Resultat ist eine deutliche Abnahme der Entwaldungsraten zwischen 1988 und 1992 zu verzeichnen.

*2.) Die Anerkennung des souveränen Rechts Brasiliens über seine natürlichen Ressourcen und deren Nutzung stellt das Haupthindernis in der Entwicklung jeglicher Schutzmaßnahmen in der Amazonasregion dar.*

Das Fehlen einer obersten gesetzgebenden Autorität im Völkerrecht bringt es mit sich, daß Rechtsnormen nur durch die Zustimmung der Staaten verbindlich festgelegt werden können. Um den Schutz der Amazonasregion in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag einzubinden, bedarf es der Zustimmung Brasiliens. Die Schutzdiskussion über die amazonischen Regenwälder ist dabei durch einen fehlenden Konsens über die verfügungrechtlichen Eigenschaften der Regenwälder gekennzeichnet. Während die Industrieländer die Tropenwälder aufgrund der globalen Bedeutung als *globales öffentliches Umweltgut* definieren und unter ein internationales Verfügungsrechtssystem stellen möchten, wird der Regenwald von Brasilien als nationale Ressource betrachtet, die ausschließlich der Souveränität Brasiliens untersteht. So wird in der brasilianischen Verfassung von 1988 der amazonische Regenwald als "Nationales Erbe" deklariert, dessen Schutz ausschließlich im Rahmen der nationalen Gesetzgebung erfolgen soll. Der Schritt zur Anerkennung der globalen Funktionen der Wälder für die gesamte Menschheit bleibt damit aus.

Die starke Betonung der nationalen Souveränität beruht vor allem auf der nationalen ökonomischen Bedeutung der Ressourcen und der Befürchtung einer 'Internationalisierung' der Amazonasregion durch internationale wirtschaftliche sowie ökologische Interessen. Ferner nimmt die Region eine wichtige geopolitische Funktion ein, die durch den starken militärischen Einfluß auf die Umweltpolitik bis Mitte der 90er Jahre erkennbar wird.

Die anfänglich nationalistische Haltung der Regierung Sarneys (1985-1990) gegenüber internationalen Schutzforderungen wurde durch eine erhöhte Kooperationsbereitschaft abgelöst. Unter Sarney und später unter Collor entwickelte sich die Erkenntnis, daß der Entwicklungsstil in der Amazonasregion schwere ökologische Folgewirkungen mit sich bringt. Am Ende der Regierungszeit Sarneys wurde erstmals internationale Unterstützung in Form von finanziellen Hilfen angenommen wie das Nationale Umweltprogramm (PNMA). Mit dem *Pilotprogramm zum*

*Schutz der brasilianischen Regenwälder (PPG-7)* wurden die bis dahin umfangreichsten Schutzmaßnahmen in Form von externen finanziellen Hilfen akzeptiert. Bei den Verhandlungen wurde das Programm von dem Außenministerium als Intervention in die inneren Angelegenheiten und den nationalen Entscheidungsprozeß interpretiert. In beiden Programmen ist aber die brasilianische Umweltbehörde IBAMA für die Ausführung der Projekte zuständig. Brasilien legt bis heute großen Wert auf die Anerkennung des Umweltgutes 'Wald' als nationale private Ressource, deren Erhaltungskosten aber von allen getragen werden müssen.

Die Versuche, den Schutz der Wälder auf höchster internationaler Ebene in Form einer Waldkonvention zu verhandeln, scheiterten aufgrund des fehlenden Konsenses über die Eigenschaften der Wälder und der Souveränitätsansprüche der Tropenwaldstaaten. Im Gegensatz zu den anderen Verhandlungsbereichen der UNCED ging es bei dem Schutz der Wälder nicht um die gemeinsame, aber ungleich verteilte Verantwortung der Staaten, sondern um die einseitige Begrenzung von staatlicher Souveränität und Nutzungsansprüchen. Obwohl Brasilien eine moderate Haltung in den Verhandlungen einnahm, wurde jegliche Regelung des Waldschutzes über ein völkerrechtlich bindendes Instrumentarium abgelehnt. Um die souveränitätsmindernden Effekte einer völkerrechtlich vertraglichen Einigung zu umgehen, wurde der Waldschutz in zwei rechtlich unverbindlichen Dokumenten erreicht. In der *Agenda 21* wie auch in der Wald-Grundsatzklärung wurde ein Verhandlungsauftrag für eine zukünftige Waldkonvention ausgeschlossen. Die Aufnahme eines Waldprotokolls in die Klimarahmenkonvention wird von Brasilien aufgrund einseitiger Nutzungsrestriktionen solange nicht akzeptiert, wie die durch Industrieländer verursachte Treibhausgasemission nicht geklärt ist. In der Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt wurde zwar der Wald als Lebensraum berücksichtigt, die Aufführung von besonders gefährdeten Gebieten in Listen wurde jedoch besonders von den Amazonaspaktstaaten wegen der daraus ergebenden Souveränitätseinschränkungen abgelehnt.

Brasilien erkennt zwar die Notwendigkeit für umweltpolitische Maßnahmen in der Amazonasregion an, stellt diese aber als ausschließlich nationale Frage heraus. Zudem wird der Eingang in Verpflichtungen durch völkerrechtlich bindende Verträge auch nach der UNCED unter den Regierungen von Franco und Cardoso ausgeschlossen.

*3.) Im Rahmen der Umsetzung der völkerrechtlich verbindlichen und unverbindlichen Abkommen der UNCED lassen sich keine großen Fortschritte hinsichtlich eines adäquaten Schutzes der brasilianischen Amazonasregion erkennen.*

Auf der UNCED-Konferenz wurden mit der Klimarahmenkonvention und der Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt zwei völkerrechtlich verbindliche Verträge unterzeichnet, welche die Funktion der Wälder als CO<sub>2</sub>-Senke und als Lebensraum für die biologische

Artenvielfalt mit berücksichtigen. Die Biodiversitätskonvention stellt derzeit das bedeutendste Instrument zum Schutz der Wälder dar, in dem sie die Erhaltung der Wälder als wichtigen Beitrag zum Schutz der Artenvielfalt erkennt. Schwachpunkte sind jedoch das Fehlen eindeutiger Richtlinien für den Schutz von Primärwäldern sowie die Berücksichtigung der Gründe für den Verlust der Artenvielfalt beispielsweise durch Abholzung. Daneben bestehen zwar Verpflichtungen zum Errichten von Schutzräumen, aber keine besonderen Forderungen in bezug auf die Wälder. Die Klimarahmenkonvention stellt nur die Förderung der nachhaltigen Nutzung von Senken von Treibhausgasen wie u.a. Wälder voran.

Mit der Unterzeichnung und der späteren Ratifizierung beider Verträge sind deren Umsetzung seit dem 29. Mai 1994 für Brasilien verbindlich. Im Rahmen der Klimarahmenkonvention wurde zunächst das PRODES-Projekt entwickelt, in dem die Abschätzung der Walddegradierung im Amazonasraum untersucht und mögliche legislative Maßnahmen ergriffen werden sollen. So wurde 1996 das Verbot der Umwandlung von Waldflächen in Agrargebiete gesetzlich geregelt. Im Zuge der Umsetzung der Konvention zum Schutz der biologischen Artenvielfalt wurde eine Anzahl von *in situ*-Maßnahmen getroffen wie die Einrichtung von Schutzgebieten und Nationalparks. Im Vergleich zu den schon bestehenden Schutzgebieten konnten aber nur wenige neu eingerichtet werden. Zwar bestehen eine Vielzahl von Schutzeinheiten in dem Amazonasraum, diese unterliegen aber der fehlenden Kontrolle aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen. Daneben wurde 1996 eine Anzahl von legislativen Schritten unternommen, welche die Eindämmung der Waldrodung und des Holzschlags gefährdeter Baumarten dienen sollte. Auch hier konnten aufgrund fehlender finanzieller Mittel und mangelnder Koordination nur wenige wirksame Ergebnisse erzielt werden. Inwieweit Brasilien die vertragliche Umsetzung erfüllen wird, muß sich erst noch zeigen.

Bei der Umsetzung der völkerrechtlich unverbindlichen *Agenda 21* und der Wald-Grundsatzserklärung sind die größten Defizite zu verzeichnen. Beide Abkommen beinhalten ausführliche Handlungsanweisungen in bezug auf die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Waldressourcen, aber weder Kontrollmechanismen noch Sanktionen. Hierbei läßt sich der fehlende politische Wille zur Ergreifung von Maßnahmen Brasiliens feststellen. Bei beiden Abkommen handelt es sich nur um Empfehlungen, die bei der Entwicklung und Ausführung von umweltpolitischen Maßnahmen Berücksichtigung finden sollen.

Trotz eines Rückgangs der Abholzungsraten seit Ende der 80er Jahre befindet sich die Walddegradierung weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Der Vielzahl von umweltpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Vertragsnormen stehen die schlechten Rahmenbedingungen in Brasilien gegenüber. Das Fehlen finanzieller Mittel für den adäquaten

Schutz und der starke Dualismus zwischen den bestehenden Gesetzen und deren Anwendung stellen die Hauptproblematik der brasilianischen Schutzbemühungen dar.

Das wirksamste Instrument des Völkerrechts bei der Lösung von globalen Umweltproblemen bleiben weiterhin völkerrechtliche Verträge. Ein wichtiger Schritt für den effektiven Waldschutz muß deshalb die Wiederaufnahme der Verhandlungen über Waldprotokolle in den bestehenden Konventionen sowie eine eigene Waldkonvention sein. Nicht zuletzt müssen finanzielle Mittel vertraglich festgelegt werden, um die umweltpolitischen Maßnahmen in Ländern wie Brasilien effektiv entwickeln und anwenden zu können. Solange Brasilien aber nicht bereit ist, seine Waldressourcen als *globales öffentliches Umweltgut* mit weitreichenden globalen Funktionen anzuerkennen und seine nationalen Interessen zurückzustellen, wird die Eindämmung der Waldzerstörung in einem der letzten zusammenhängenden Waldgebiete in absehbarer Zeit nicht erreicht werden.

## Literaturverzeichnis

- Albert, Bruce:** Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the Development of the Brazilian Amazon: The Case of the Yanomani, in: *Development and Change*, Vol. 23, 1992, S. 35-70
- Batmanian, Garo J.:** The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforests, in: *International Environmental Affairs*, Vol. 6, No. 1, Winter 1994, S. 3-13
- Beyerlin, Ulrich:** Staatliche Souveränität und internationale Umweltschutzkooperation. Gedanken zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts, in: Beyerlin, Ulrich/ Bothe, Michael/ Hofmann, Rainer/ Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.): *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Völkerrecht - Europarecht - Staatsrecht. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin/ Heidelberg/ New York 1995, S. 938-956
- Biermann, Frank:** Umweltvölkerrecht. Eine Einführung in den Wandel völkerrechtlicher Konzeptionen zur Weltumweltpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB-Papers), Berlin 1997
- Birnie, Patricia W./ Boyle, Alan E.:** *International Law and the Environment*, Oxford 1992
- Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian** (Hrsg.): *Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Space*, London/ Dordrecht/ Boston 1993
- Bothe, Michael:** The Impact of International Law on the Protection of the Environment in Amazonia and Siberia, in: Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): *Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Space*, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 237-255
- Brown, Janet W./ Porter, Gareth:** *Global Environmental Politics*, Boulder 1991
- Brunnée, Jutta:** A Conceptual Framework for an International Forests Convention: Customary Law and Emerging Principles, in: *Canadian Council of International Law* (Hrsg.): *Global Forests and International Law*, London/ Cambridge/ Dordrecht 1996, S. 41-77
- Brunnée, Jutta:** "Common Interest" - Echoes from an Empty Shell? Some Thoughts on Common Interest and International Environmental Law, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Bd. 49, Nr. 3/4, 1989, S. 791-808
- Calcagnotto, Gilberto:** Brasiliens Umweltbewegung und -politik im Sog der UNCED 92, in: *Nord-Süd aktuell*, 2. Quartal, 1997, S. 312-316
- Camilleri, Joseph A./ Falk, Jim:** *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot 1992
- Campos Mello, Valérie de:** Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira, in: *Contexto Internacional*, Vol. 18, Julho/Dezembro, 1996, S. 291-328

- Canadian Council of International Law** (Hrsg.): Global Forests and International Law, London/ Cambridge/ Dordrecht 1996
- Carvalho, José Carlos**: The Issues of the Amazon Rainforest, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998, S. 141-154
- Cleary, David**: The 'greening' of the Amazon, in: Goodman, David/ Redclift, Michael (Hrsg.): Environment and development in Latin America. The politics of sustainability, Manchester/ New York, S. 116-140
- Comissão Interministerial para Preparação das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)**: O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Brasília, Dezembro 1991
- Conca, Ken**: Rethinking the Ecological-Sovereignty Debate, in: Journal of International Studies, Vol. 23, No. 3, 1994, S. 701-711
- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Relatório da Delegação Brasileira. Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, Brasília 1993
- Cordani, Umberto G./ Marcovitch, Jacques/ Salati, Eneas**: Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92, in: Estudos Avançados, Vol. 29 , No. 11, 1997, S. 399-409
- Davies de Freitas, Maria de Lourdes** (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998
- Delbrück, Jost/ Wolfrum, Rüdiger**: Völkerrecht. Die Grundlagen. Die Völkerrechtssubjekte, Bd. I/1, Berlin/ New York 1989
- Eshbach, Roseann**: A Global Approach to the Protection of the Environment: Balancing State Sovereignty and Global Interests, in: Temple International and Comparative Law Journal, Vol. 4, No. 2, 1990, S. 271-305
- Fatheuer, Thomas W.**: Nachholende Verschmutzung und ihre Konsequenzen: Umweltbewegung und Umweltpolitik in Brasilien, in: Peripherie, Nr. 51/52, 1993, S. 86-102
- Feitelberg Jacobson, Susanne**: The determinants of the national position of Brazil on climate change. Empirical reflections, CDR Working Papers 97.1, Kopenhagen 1997
- Fischer, Wolfgang**: Klimaschutz und internationale Politik: Die Konferenz von Rio zwischen globaler Verantwortung und internationalen Interesse, Aachen 1992
- Gehring, Thomas/ Oberthür, Sebastian** (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997
- German Bundestag** (Hrsg.): Protecting the Tropical Forests, 2<sup>nd</sup> Report of the Enquete Commission 'Preventive Measures to Protect the Earth's Atmosphere', Bonn 1990
- Giamo, Michael S.**: Deforestation in Brazil: Domestic Political Imperative - Global Ecological Disaster, in: Environmental Law, Vol. 18, 1988, S. 537-570

- Goldemberg, José/ Ribeiro Durham, Eunice:** Amazônia and National Sovereignty, in: International Environmental Affairs, Vol. 2, No. 1, 1990, S. 22-39
- Hagemann, Helmut:** Die Rückkehr der Brandrodung. Aktuelle Aspekte der brasilianischen Amazonaspolitik, in: *ila*, Nr. 193, März, 1996, S. 14-15
- Hagemann, Helmut:** Not out of the woods yet. The scope of the G-7 initiative for a pilot program for the conservation of the Brazilian rainforests, Saarbrücken 1994
- Hall, Anthony:** Peopling the Environment. A New Agenda for Research, Policy and Action in Brazilian Amazonia, in: *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 62, June, 1997, S. 5-31
- Hartje, Volkmar:** Landnutzungsrechte im Sahel, in: Sautter, Hermann (Hrsg.): *Umweltschutz und Entwicklungspolitik*, Berlin 1993, S. 61-106
- Heitschel von Heinegg, Wolff:** Internationales öffentliches Umweltrecht, in: Ipsen, Knut (Hrsg.): *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, S. 805-870
- Heintze, Hans-Joachim:** The Protection of Indigenous Peoples under the ILO Convention, in: Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): *Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces*, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 310-327
- Henne, Gudrun:** Das Regime über die biologische Vielfalt von 1992, in: Gehring, Thomas/ Oberthür, Sebastian (Hrsg.): *Internationale Umweltregime*, Opladen 1997, S. 185-200
- Hönerbach, Frank:** Verhandlung einer Waldkonvention. Ihr Ansatz und Scheitern, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB-Papers), Berlin 1996
- Hönerbach, Frank:** Der schwierige Weg zu einem globalen Waldschutzabkommen, in: Altner, Günter/ Mettler von Meibom, Barbara/ Simonis, Udo E./ von Weizsäcker, Ernst U. (Hrsg.): *Jahrbuch der Ökologie* 1998, S. 75-81
- Huf, Michael:** Die Brasilianische Verfassung von 1988. Originaltext mit deutscher Übersetzung von Dr. Peter Michael Huf, in: Bahro, Horst/ Feldmann, Helmut/ Klein, Klaus (Hrsg.): *Kölner Schriften zur Literatur und Gesellschaft der portugiesischen Länder*, Köln 1991
- Hughes, Elaine L.:** Forests, Forestry Practices and the Living Environment, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): *Global Forests and International Environmental Law*, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 95-135
- Humphreys, David:** *Forest Politics. The Evolution of International Cooperation*, London 1996
- Hurrell, Andrew/ Kingsbury, Benedict** (Hrsg.): *The International Politics of the Environment. Actors, Interests and Institutions*, Oxford 1992
- Hurrell, Andrew:** Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation, in: Hurrell, Andrew/ Kingsbury, Benedict (Hrsg.): *The International Politics of the Environment. Actors, Interests and Institutions*, Oxford 1992, S. 398-429

- Keck, Margaret E.:** Social Equity and Environmental Politics in Brazil. Lessons from the Rubber Tappers of Acre, in: *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 4, July, 1995, S. 409-424
- Kilian, Michael:** Umweltschutz durch internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt, Berlin 1987
- Kimminich, Otto:** Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl., Tübingen/ Basel 1997
- Kimminich, Otto:** Umweltvölkerrecht, in: *Handbuch des Umweltrechts (HdUR)*, Bd. 2, Berlin 1994, S. 2510-2535
- Kimminich, Otto:** Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl., München/ London/ New York 1990, S. 412-413
- Kohlhepp, Gerd:** Umweltpolitik zum Schutz Tropischer Regenwälder in Brasilien. Rahmenbedingungen und umweltpolitische Aktivitäten, in: *KAS - Auslandsinformation*, 07/1991, S. 1-23
- Kolk, Ans:** Forests in International Environmental Politics. International Organizations, NGOs and the Brazilian Amazon, Utrecht 1996
- Kuhn, Marco:** Entwicklungszusammenarbeit im Lichte neuerer Tendenzen des Internationalen Umweltschutzes, Bochum 1997
- Lang, Winfried:** Diplomacy and International Environmental Law-making: Some Observations, in: *Yearbook of International Environmental Law (YbIEL)*, Vol. 3, 1992, S. 108-119
- Lapidoth, Ruth:** Sovereignty in Transition, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 45, No. 2, Winter, 1992, S. 325-346
- Leis, Héctor R./ Viola, Eduardo J.:** O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável, in: Leis, Héctor R./ Scherer-Warren, Ilse/ Viola, Eduardo J. (Hrsg.): *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*, São Paulo 1995, S. 134-160
- Maimon, Dalia:** Mudança da Política Ambiental, in: Santiago, Silviano u.a. (Hrsg.): *O Ambiente Inteiro*, Rio de Janeiro 1992, S. 265-285
- Marzik, Ulf:** Völkerrechtlicher Naturschutz und nachhaltige Entwicklung in Übersee, in: *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)*, 30. Jg., 1997, S. 545-572
- Mattos de Lemos, Haraldo:** Amazonia: In Defense of Brazil's Sovereignty, in: *The Fletcher Forum*, Summer, 1990, S. 301-312
- McCleary, Rachel M.:** The International Community's Claim to Rights in Brazilian Amazonia, in: *Political Studies*, Vol. 39, 1991, S. 691-707
- Mickelson, Karin:** Seeing the Forest, the Trees and the People: Coming to Terms With Developing Country Perspectives on the Proposed Global Forests Convention, in: *Canadian Council of International Law (Hrsg.): Global Forests and International Environmental Law*, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 242-264

- Moore, Kevin B.:** Inclusion of Biodiversity Protection within a Forest Environment, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): Global Forests and International Environmental Law, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 126-135
- Motta Pinto Coelho, Pedro:** O Tratamento Multilateral do Meio Ambiente: Ensaio de um Novo Espaço Ideológico, in: Fonseca Júnior, Gélson/ Nabuco de Castro, Sérgio Henrique (Hrsg.): Temas de Política Externa Brasileira II, Bd. 1, Rio de Janeiro 1994, S. 232-262
- Müller, Martina:** Ökologie als Waffe? Umweltaußenpolitik in Brasilien, in: Junker, Detlef u.a. (Hrsg.): Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München 1994, S. 212-234
- Myers, Norman:** The Anatomy of Environmental Action: The Case of Tropical Deforestation, in: Hurrell, Andrew/ Kingsbury, Benedict (Hrsg.): The International Politics of the Environment. Actors, Interests and Institutions, Oxford 1992, S. 430-454
- Novaes, Washington:** Amazonien und der Nord-Süd-Konflikt, in: Vierteljahresberichte, Nr. 128, Juni, 1992, S. 119-127
- Novaes, Washington:** A Amazônia no rumo certo, in: Gazeta Mercantil vom 6.08.1996, S. A-6
- Oberthür, Sebastian:** Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/ 1992, S. 9-20
- Ott, Hermann E.:** Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, in: Gehring, Thomas/ Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997, S. 201-216
- Palmer, Geoffrey:** New ways to make International Environmental Law, in: American Journal of International Law, Vol. 86, 1992, S. 259-283
- Pearce, David/ Barbier, Edward/ Markandya, Anil:** Sustainable Development. Economics and Environment in the Third World, London 1990
- Porter, Gareth/ Brown, Janet Welsh:** Global Environment Politics, Boulder 1991
- Pericás Neto, Bernardo:** Meio ambiente e relações internacionais, in: Contexto Internacional, Vol. 9, Janeiro/ Junho, 1989, S. 9-17
- Report of the Independent Review:** Tropical Forestry Action Plan, Kuala Lumpur 1990
- Robinson, Nicholas** (Hrsg.): Agenda 21: Earth's Action Plan, IUCN Environmental Policy & Law Papers No. 27, New York/ London/ Rom 1993
- Salati, Eneas/ Santos, Ângelo Augusto dos:** The Amazon and Global Issues, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998, S. 3-22
- Sands, Philippe:** Principles of International Law, Vol. 1, Manchester 1995
- Santos, Breno Augusto dos:** The Mineral Resources of Amazonia, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998, S. 111-136

- Schally, Hugo M.:** Forests: Toward an International Legal Regime?, Yearbook of International Environmental Law (YbIEL), Vol. 4, 1993, S. 30-50
- Segatto, Cristiane:** Conferência cobrará compromissos da Rio-92, in: Estado de S. Paulo vom 28.06.1997, S. A-2
- Seidelmann, Reinmund:** Souveränität, in: Boeckh, Andreas (Hrsg.): Lexikon der Politik, Internationale Beziehungen, Bd. 6, München 1993, S. 398-403
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz:** Völkerrecht, 9. Aufl., Köln/ Berlin/ Bonn 1997
- Shankland, Alexander:** Brazil's BR-364 Highway. A Road to Nowhere?, in: The Ecologist, Vol. 23, No. 4, July/August, 1993, S. 141-147
- Siebert, Horst:** International Aspects of Environmental Allocation, in: Ders. (Hrsg.): Environmental Scarcity: The International Dimension, Tübingen 1991, S. 1-12
- Soares, Guido F.S.:** The Impact of International Law on the Protection of the Amazon Region and Further Development of Environmental Law in Brazil, in: Bothe, Michael/ Kurzidem, Thomas/ Schmidt, Christian (Hrsg.): Amazonia and Siberia. Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces, London/ Dordrecht/ Boston 1993, S. 208-224
- Souza Martins, Eduardo de:** The Ecological Challenge of the New Millenium, in: Davies de Freitas, Maria de Lourdes (Hrsg.): Amazonia. Heaven of a New World, Rio de Janeiro 1998, S. 215-234
- Suplie, Jessica:** Streit auf Noahs Arche. Zur Genese der Biodiversitäts-Konvention, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB-Papers), Berlin 1997
- Tarasofsky, Richard G.:** The International Forests Regime. Legal and Policy Issues, IUCN - International Union for Conservation of Nature/ WWF, December 1995
- VanderZwaag, David/ MacKinlay, Douglas:** Towards a Global Forests Convention: Getting out of the Woods and Barking up the Right Tree, in: Canadian Council of International Law (Hrsg.): Global Forests and International Environmental Law, London/ Den Haag/ Boston 1996, S. 1-39
- Veja:** 31. Jg., Nr. 33, 19. August 1998, S. 72-73
31. Jg., Nr. 13, 1. April 1998, S. 24-30
22. Jg., Nr. 5, 1. Februar 1989, S. 24-31
- Verdross, Alfred/ Simma, Bruno:** Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984
- Vereinigung für internationale Zusammenarbeit (VIZ)** (Hrsg.): Handbuch für internationale Zusammenarbeit (HIZ): III A 03 60, Baden-Baden 1992
- Viola, Eduardo J.:** The Environmental Movement in Brazil. Institutionalization, Sustainable Development, and Crisis of Governance since 1987, in: MacDonald, Gordon J./ Nielson,

Daniel L./ Stern, Marc (Hrsg.): Latin American Environmental Policy in International Perspective, Westview 1997, S. 88-110

**Viola, Eduardo J.:** A Multidimensionalidade da Globalização, as Novas Forças Sociais Transnacionais e seu Impacto na Política Ambiental do Brasil, 1989 - 1995, in: Costa Ferreira, Leila/ Viola, Eduardo J. (Hrsg.): Incertezas de Sustentabilidade na Globalização, Campinas 1996, S. 15-65

**Wicke, Lutz:** Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, 4. Aufl., München 1993

**Wijkman, Peer Magnus:** Managing the global commons, in: International Organization, Vol. 36, No. 3, 1982, S. 511-536

**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU):** Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Jahresgutachten 1995, Berlin 1995

**World Commission on Environment and Development:** Our Common Future, in: Columbian Journal of Environmental Law, Vol. 13, 1988, S. 397-398

**Zulauf, Werner E.:** Brasil ambiental: síndromes e potencialidades, São Paulo 1994

## Internet

'**Agenda Amazônia 21**', in: <http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21/amaz.html>

'**Institutional Aspects of Sustainable Development in Brazil**', 1. April 1997, in: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/brazil/inst.htm>

**Novaes, Washington:** O buraco é mais em cima, 19.06.1998, in: <http://www.estado.com.br/jornal/98/06/19/news002.html>

'**Ministerial Statement of the President of the Republic No. 019/96**', 7. June 1996, in: <http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/ingl/em019.htm>

'**Prodes**', in: <http://www.mct.gov.br/gabin/cpmg/climate/programa/ingl/prodes.htm>

## Dokumente

**Amazon Declaration**, Manaus, 6. May 1989, in: International Legal Materials (ILM), Vol. 28, 1989, S. 1303

**Convention on Biological Diversity**, Rio de Janeiro, 5. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 818-839

**Declaration of the United Nations Conference on Human Environment**, Stockholm, 16. June 1972, in: ILM, Vol. 11, 1972, S. 1420

**Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations**, 24. October 1970, in: von Münch, Ingo/ Baske, Andreas (Hrsg.): International Law. The essential Treaties and Other Relevant Documents, Berlin/ New York 1985, S. 60-63

**Framework Convention on Climate Change**, New York, 9. May 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 849-869

**Manaus Declaration on the United Nations Conference on Environment and Development**: Declaration of the Second meeting of Presidents of the Amazonian States, Manaus, 10.-11. February 1992, in: Yearbook of International Environmental Law (YbIEL), Vol. 3, 1992, S. 380-392

**Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests**, Rio de Janeiro, 13. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 881-887

**Rio Declaration on Environment and Development**, Rio de Janeiro, 13. June 1992, in: ILM, Vol. 31, 1992, S. 876-880

**Treaty for Amazonian Cooperation**, Brasilia, 3. July 1978, In: ILM, Vol. 17, 1978, S. 1045-1053

**United Nations World Charter for Nature**, New York, 28. December 1982, in: ILM, Vol. 22, 1983, S. 455

**Vienna Convention on the Law of Treaties**, Vienna, 23. May 1969, in: ILM, Vol. 8, 1969, S. 679-713