



Integration schlägt Wurzeln

Wolfgang Köhler, Text | GTZ-Archiv, Fotos

Der Schutz der natürlichen Ressourcen in Südostasien erfordert den engeren Schulterschluss der ASEAN-Staaten. Eine regionale Politik zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Regenwalds könnte Impulse für eine tiefere Integration der Mitgliedsstaaten geben.



Dieses Aufschieben hinterließ Spuren. „Der Geist echter Partnerschaft ist unzureichend entwickelt. Manche Mitglieder versuchen mehr zu nehmen als zu geben, selbst wenn die Wahl des Gebens ihnen auf lange Sicht viel mehr verspricht“, stellte Thailands Ex-Außenminister Thanat Khoman, ebenfalls ein Mitbegründer der ASEAN, 1992 fest. Als „ernsteste Unzulänglichkeit“ der ASEAN bezeichnete Khoman damals „den Mangel an politischem Willen und den Mangel an Ernsthaftigkeit und Vertrauen“ gegenüber den Partnerländern.

Khomans Nachfolger und Kollegen in den – inzwischen zehn – Mitgliedsländern der ASEAN scheinen sich die Philippika von 1992 zu Herzen genommen zu haben. Fünf Jahre später, im Dezember 1997, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs in Kuala Lumpur ein umfassendes, langfristiges Kooperationsprogramm: die ASEAN Vision 2020. In ihrer Vision beschlossen die ASEAN-Staaten Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam eine „neue Richtung“ einzuschlagen: „Partnerschaft bei dynamischer Entwicklung, die zu einer engeren wirtschaftlichen Integration führt.“ Und weiter heißt es in dem Dokument: „Wir verpflichten uns zu engerem Zusammenhalt und wirtschaftlicher Integration, während wir die Unterschiede des Entwicklungsniveaus zwischen den Mitgliedsländern verringern.“ In strategischen Aktionsplänen werden seither die gemeinsamen Handlungsfelder definiert.

Für den Waldsektor spezifiziert der derzeit gültige Hanoi-Aktionsplan 1999 bis 2004 zehn Punkte, die die Kooperationsfelder bis tief ins Detail aufzählen. Bernhard von der Heyde zieht heute allerdings eine ernüchternde Bilanz. „Den gemeinsamen Deklarationen sind nur wenige Taten gefolgt“, sagt der Leiter des Regionalen Waldprogramms Südostasien, das ASEAN vorantreiben will. Die GTZ unterstützt die Staatengruppe dabei im Auftrag des BMZ.

Der Wald, in weiten Teilen der Region tropischer Regenwald, ist für die meisten ASEAN-Staaten ein bedeutender Wirtschaftsfaktor.



Die Gründung der Association of South East Asian Nations (ASEAN) im Jahr 1967 war ein Produkt der Angst. Idealistische Vorstellungen über den Nutzen intraregionaler Zusammenarbeit mögen beim Gründungsakt mitgeschwungen haben. Doch 25 Jahre später schrieb der ehemalige Außenminister Singapurs, S. Rajaratnam: „Als einer der Mitbegründer der ASEAN kann ich bezeugen, dass damals die Angst über die Ideale triumphierte.“

Immer wieder waren in den Jahren zuvor in der Region Konflikte ausgebrochen, die den Frieden und die Stabilität der ganzen Region bedrohten. Der Vietnamkrieg war da noch ein eher kleineres Flämmchen am Horizont und hatte seine destabilisierende Wirkung für die gesamte Region noch gar nicht voll entfaltet. Die Sicherung von Frieden und Stabilität in der Region blieb denn auch für Jahrzehnte das alles überragende Thema der ASEAN-Ländergruppe. Obwohl die ASEAN-Mitglieder gleich von Anfang an auch eine engere wirtschaftliche Kooperation vereinbart hatten, sollten diese Themen und die Entwicklung und Formulierung weiterer gemeinsamer Interessen lange Zeit nur Kleingedrucktes auf der gemeinsamen Agenda bleiben.



Vision 2020: Kontrollierte Waldnutzung ist zugleich Prüfstein und Impulsgeber für die intraregionale Kooperation der ASEAN-Länder.





Kompromisse zu beiden Seiten des Ufers: Die Technische Zusammenarbeit bringt Flussanrainer an einen Tisch und moderiert mit internationaler Erfahrung die Diskussion über umstrittene Nutzungsthemen.

Seit Alters her dient er der örtlichen Landbevölkerung als natürliche Wirtschafts- und Lebensgrundlage. Mit zunehmender Industrialisierung in der Region und steigender weltweiter Nachfrage nach Waldprodukten ist der Bedarf an Holz und Holzprodukten jedoch stark gestiegen; ebenso der Bedarf an intensiv nutzbarer landwirtschaftlicher Nutzfläche. Seit den 70er Jahren bedrohen zunehmend Raubbau, unkontrollierter, illegaler Holzeinschlag und Brandrodung in weiten Teilen der Region den Regenwald in seiner Existenz.

Geschlossener Auftritt

Die ASEAN-Länder haben erkannt: Bei unveränderter Fortsetzung der bisherigen Entwicklung werden die Wälder ihre ökonomischen, sozialen und ökologischen Funktionen nicht länger erfüllen können. Schon 1993 wurde deshalb in der ASEAN eine Zusammenarbeit in politischen und fachlichen Waldfragen beschlossen. Doch auch auf diesem Feld kamen die Länder nicht mit dem erhofften Schwung voran.

Das will das ASEAN-Sekretariat im Regionalen Waldprogramm Südostasiens gemeinsam mit der GTZ jetzt ändern. GTZ-Berater von der Heyde: „Es ist der erklärte Wille der Mitgliedsländer und des Sekretariats in Jakarta, den Rahmenplan für eine gemeinsame, nachhaltige Waldpolitik zu überarbeiten und die Institutionen, Instrumente und Systeme dafür zu stärken.“ Auch hiermit betritt die ASEAN Neuland. Noch nie ist die Staatengruppe auf dem internationalen Parkett mit einer Stimme aufgetre-

ten. Für das Ministertreffen des Waldforums der Vereinten Nationen (UNFF) im Mai 2004 in Genf strebt ASEAN nun erstmalig eine gemeinsame Erklärung an.

Mit der Waldpolitik hat sich die ASEAN ein schwieriges Politikfeld für die regionale Integration ausgesucht. Der Wald berührt eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelinteressen: von der armen, traditionellen Landbevölkerung bis hin zu internationa-



len Konzernen für Handel und Holzverarbeitung. Diesen steht das Gemeinwohlinteresse der Länder, ja der ganzen Region gegenüber, den Regenwald langfristig zu erhalten und zu nutzen.

In einigen Mitgliedsländern wie Singapur und Brunei spielt der Wald gar keine oder nur eine weit untergeordnete Rolle; in anderen ist er ein wichtiger oder gar dominierender Wirtschaftsfaktor. Oft sind die Eigentumsverhältnisse am Wald jedoch weitgehend ungeklärt. Für eine nachhaltige Waldwirtschaft sind klare Eigentumsverhältnisse und langfristige Nutzungsrechte aber eine wichtige Voraussetzung. Besitzer, die nicht auf lange Sicht von mindestens einer Baumgeneration – 50 Jahre – planen können, werden kaum in den Wald investieren. Eine Änderung der Eigentumsverhältnisse rührt aber unter Umständen an Grundrechte und Verfassungsfragen, in die sich die einzelnen Länder nur ungern hineinreden lassen.

Gleichzeitig beharren die Mitgliedsländer in der ASEAN-Organisation bei jeglichen Entscheidungen auf dem Konsensprinzip. Gemeinsame Beschlüsse spiegeln daher in der Regel nur den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. Eine Rüge beispielsweise für einen Staat, der gemeinsame Beschlüsse nicht umsetzt, ist in diesem Klima undenkbar. Ohnehin gilt das Prinzip der Freiwilligkeit: Einen Zwang zur Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse gibt es nicht. Entsprechend unterentwickelt sind in den Institutionen der Staatengruppe die Kompetenzen und Kapazitäten zur Überwachung und zum Monitoring gemeinsamer Projekte und Programme.

Trotzdem glaubt Bernhard von der Heyde, mit dem Regionalen Waldprogramm Südostasiens einen neuen Akzent in der Regionalen Integration setzen zu können: „Die laufenden bilateralen Projekte in

Regionale Verantwortung: Mit ihrem Programm zum Schutz und Nutzen der Waldressourcen betreten die ASEAN-Länder Neuland.



der Region bieten die Bodenhaftung, die zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen Waldpolitik der ASEAN-Staaten nötig ist.“

Impulsgeber Waldpolitik

Bernd Markus Liss, Leiter der Abteilung Natürliche Ressourcen und ländliche Entwicklung der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungspolitik, geht sogar noch einen Schritt weiter. Er erinnert daran, dass auch die europäische Integration auf einer sehr technischen Ebene begann: mit der Montan-Union. Er glaubt, dass die Waldpolitik in der ASEAN eine ähnliche Rolle als Startrampe für die Integration in Südostasien spielen kann. Liss dämpft zugleich aber überzogene Erwartungen: „Es wird uns nicht gelingen, die Entwaldung in Südostasien innerhalb von ein paar Jahren zu stoppen.“ Darum gehe es in der ersten Phase des Waldprogramms auch gar nicht. Vielmehr ziele das Programm, das er als Berater mit unterstützt, auf politische Vertrauensbildung, auf die Entwicklung politischer Instrumente, Systeme und Organisationsformen innerhalb der Mitgliedsstaaten und ihres Sekretariats, die für eine gemeinschaftliche Politik unerlässlich sind.

Da müssen zunächst einmal die nationalen Interessen und Prioritäten analysiert werden. Daraus können, soweit es sie noch nicht gibt, nationale Waldprogramme generiert werden. Auch müssen die Erwartungen der Mitgliedsstaaten an eine regionale Zusammenarbeit in der Waldpolitik und deren Ziele formuliert werden. Um zu einem gemeinschaftlichen Ansatz zu kommen, müssen Formen des Dialogs und der Konsultation entwickelt und initiiert werden. Moderation, Beratung und spezifi-

Flusslandschaft, Abholzung und die Folgen:

Die unkontrollierten Eingriffe in die Natur setzen die Böden der Erosion aus. Die Entwicklung widerspricht den Gemeinwohlinteressen der Länder und der gesamten Region.





Roden und abholzen: Die Bevölkerung der betroffenen Gebiete und die Forstminister der Länder sind wichtige Partner im Kampf gegen kurzfristige Eingriffe in nationale und regionale Ökosysteme.

sche Aus- und Fortbildungsangebote unterstützen den Prozess.

Tatsächlich sind die Kapazitäten und Kompetenzen der einzelnen Mitgliedsländer zur Teilnahme am internationalen beziehungsweise regionalen Waldpolitikdialog sehr unterschiedlich entwickelt. Alle Mitglieder sind zwar Signatarstaaten der Abkommen von Rio de Janeiro und der Nachfolgekonferenzen; in der Waldpolitik sind einige Länder aber eher Objekte als Akteure. Seminare, Konferenzen und Workshops können dazu dienen, Kenntnisse und Erfahrungen über Inhalte und Verfahren bei internationalen Konferenzen und Verhandlungen zu erweitern.

Auf diesem Gebiet ist von der Heyde schon ein gutes Stück vorangekommen. Die Tatsache jedenfalls, dass das Sekretariat für die Mitgliedsländer

beim UN-Waldforum in Genf eine Gemeinschaftserklärung der ASEAN-Länder zu präsentieren beabsichtigt, wertet der GTZ-Berater als gutes Zeichen für den politischen Willen der Länder und einen ersten Schritt zu gemeinschaftlicher Politik. Außerdem „setzen die ASEAN-Länder sich damit selbst unter Zugzwang“, hofft von der Heyde. Nach der Deklaration muss auch gehandelt werden, wenn die Organisation international an Glaubwürdigkeit und Vertrauen gewinnen will.

Eine Probe aufs Exempel hat von der Heyde schon vor Augen: Die kleine Waldabteilung im Sekretariat der Staatengruppe wird soeben aufgebaut und finanziert. Nicht zuletzt um die Identifikation der Mitgliedsländer mit dem Waldprogramm zu festigen, sollen die Länder Anfang 2005 beschließen, den Ausbau dieser Waldabteilung und die Kosten dafür selbst zu tragen. Damit wäre zugleich das Sekretariat deutlich gestärkt. Dieses Gemeinschaftsorgan, das schon seit 1976 „für höhere Effizienz in der Koordination der ASEAN-Organe und höhere Effektivität der ASEAN-Projekte und -Aktivitäten“ sorgen soll, war bisher in der Praxis nur eher eine Dienstleistungsstelle mit geringer politischer Wirkung.

Mit einer eigenen Waldabteilung innerhalb des Sekretariats, deren Kosten von den Mitgliedsländern getragen werden sollen, kann es gelingen, politisches Handeln zu initiieren und zu organisieren, das mit dem Bedarf und den Erwartungen der Länder in Einklang steht. Damit würde das Sekretariat einen wichtigen Schritt auf dem Wege zu einer Institution unternehmen, die immer öfter politische Entscheidungen inhaltlich vorbereitet oder sogar die Politik der Mitgliedsländer mitgestaltet. Der Regenwald Südostasiens würde damit zum Katalysator für eine tiefere Integration der gesamten Region. ◀

Programm für den Wald

Die Lage	Unkontrollierte Waldwirtschaft beraubt die Wälder in weiten Teilen Südostasiens ihrer ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen.
Das Ziel	Relevante Institutionen in ASEAN-Ländern und das ASEAN-Sekretariat kommunizieren und kooperieren wirkungsvoll bei der Umsetzung des Strategischen Waldaktionsplans.
Das Konzept	Die GTZ berät Entscheidungsträger dabei, nationale Waldprogramme mit Blick auf regionale und globale Aspekte zu entwickeln und das Wissensmanagement zwischen den ASEAN-Ländern im Waldsektor auszubauen.
Die Partner	Die ASEAN-Staaten, deren Sekretariat in Jakarta, Forstminister der Mitgliedsländer und die Bevölkerung in den betroffenen Waldgebieten.
Die Kosten	Das BMZ fördert die Technische Zusammenarbeit zur Unterstützung des Regionalen Waldprogramms Südostasiens bis 2012 mit 16 Millionen Euro.