



Die EU und der Kampf gegen illegalen Holzeinschlag in Indonesien

von Manuel Schmitz

Indonesien ist bekannt für seine Regenwälder. Treffender formuliert, Indonesien ist bekannt für die Vernichtung seiner Regenwälder. Noch verfügt das Land, dessen 17.500 Inseln sich über eine Länge von 5.000 km erstrecken, über die drittgrößten Regenwälder der Welt, doch Indonesiens Waldbestand schrumpft rapide. 1950 waren 82 Prozent Indonesiens mit Wald bedeckt; 2011 waren es nur noch 49 Prozent.¹ Dies ist bereits eine optimistische Einschätzung, denn Schätzungen zufolge sind in den letzten Jahrzehnten jährlich zwischen 500.000 und 1,5 Millionen Hektar Wald abgeholzt worden.² Entsprechend negativ ist Indonesiens Klimabilanz. Einem Bericht der Weltbank von 2007 zufolge ist das Land aufgrund der Regenwaldvernichtung der drittgrößte CO₂-Emittent der Welt.

Doch der Raubbau an den Wäldern hat nicht nur negative Auswirkungen auf das Weltklima sondern auch auf den Artenschutz und den Verlust der Primärwälder. Und es sind nicht nur Tiger und Orang Utan, deren Bestand gefährdet ist. Indonesiens Wälder beheimaten zehn Prozent der bekannten Pflanzenarten der Welt, 12 Prozent der Säugetierarten und 17 Prozent der Vogelarten.³ Der Rückgang des Waldbestandes hat zudem direkte Auswirkungen auf die indigenen Völker, deren traditionelle Lebensweise aufs engste mit dem Wald verbunden ist.

Das hat auch die Europäische Union (EU) erkannt, die sich gerne als grüner Vorreiter auf der globalen Bühne präsentiert. Im Zentrum der europäi-

schen Bemühungen zum Waldschutz in Indonesien steht der Kampf gegen illegalen Holzeinschlag. Ob dies der richtige Fokus ist, kann hinterfragt werden, denn schließlich verschwinden Indonesiens Wälder auch, weil sie legal für landwirtschaftliche Nutzung umgewandelt werden. Eine grundlegende Revision der europäischen Palmölpolitik (das betreffe sowohl den Import für die europäische Nahrungsmittelindustrie als auch die Biospritstrategie der EU) sollte vielleicht Priorität genießen. Illegaler Holzeinschlag ist tatsächlich ein gravierendes Problem in Indonesien. Genaue Zahlen sind schwer zu ermitteln, doch die meisten Schätzungen gehen davon aus, dass mehr als vierzig Prozent des indonesischen Holzeinschlags illegal ist.⁴ Die weitverbreitete Korruption im Land hat direkte Auswirkungen auf die Waldwirtschaft. Europas Bemühungen im Kampf gegen die illegale Abholzung können zumindest einen Beitrag zum Umweltschutz in Indonesien leisten.

FLEGT-VPA: Europas Strategie

Die Kooperation zwischen der EU und der indonesische Regierung stützt sich auf einen sogenannten FLEGT-VPA, einem völkerrechtlichen Vertrag, den beide Seiten Ende September 2013 in Brüssel unterzeichnet haben. Die Abkürzung FLEGT-VPA steht für *Forest Law Enforcement, Governance and Trade Voluntary Partnership Agreement*. Dieser *Timber Pact*, wie das Abkommen auch genannt wird, ist somit Teil der FLEGT-Strategie der EU.⁵ Zwei Grundgedanken stehen

¹ The Economist, „Logging Off: Protecting Indonesia's forests“, 05.05.2011, <http://www.economist.com/blogs/banyan/2011/05/protecting_indonesias_forests>

² Resosudarmo, Budy P. et al., *Forest Land Use Dynamics in Indonesia*, (Working Papers in Trade and Development, No. 2012/01), Canberra 2012, S. 2.

³ Rainforest Action Network, „Indonesia's Rainforests. Biodiversity and Endangered Species“, <<http://ran.org/indonesia%E2%80%99s-rainforests-biodiversity-and-endangered-species>>

⁴ Luttrell, Cecilia et al., *Lessons from REDD+ from measure to control illegal logging in Indonesia*, (CIFOR/UNODC Working Paper, No. 74), Bogor 2011, S. 3, <http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific//indonesia/publication/Lessons_for_REDD_from_measures_to_control_illegal_logging_in_Indonesia.pdf>

⁵ Für einen Überblick siehe: Brack, Duncan, „Excluding illegal timber and improving forest governance: The European Union's Forest Law Enforcement, Governance and Trade initiative“, in: Lujala, Paivi/Rustad, Siri Aas (ed.), *High-Value Natu-*

hinter dieser Politik: Erstens, eine gute Regierungsführung (*good governance*) ist Voraussetzung für den Waldschutz. Zweitens, die EU kann ihre Marktmacht nutzen, um illegalen Holzeinschlag unprofitabel zu machen. Auf der Nachfrage-Seite soll eine neue EU-Holzverordnung, in Kraft seit März 2013, Druck auf die Importeure von Holzprodukten ausüben. Nach dieser *Timber Regulation* ist die Einfuhr von illegalem Holz in die EU strafbar (über die Strafen entscheiden die Mitgliedsstaaten). Dabei soll der Importeur nachweisen, dass er die notwendige Sorgfalt hat walten lassen, um zu verhindern, dass sein Holz illegal geschlagen wurde. Auf der Angebots-Seite sollen FLEGT-VPAs mit Produzenten-Ländern eine Reform des Waldsektors in den Herstellungsländern befördern. Bis jetzt hat die EU fünf FLEGT-VPAs mit afrikanischen Staaten abgeschlossen. Das erste asiatische Land, mit dem ein solches Abkommen existiert, ist Indonesien. Weitere Verhandlungen laufen, so u.a. mit Malaysia.

Im Kern geht es bei jedem FLEGT-VPA um die Einführung eines Lizenzsystems für Holzprodukte aller Art, wie zum Beispiel Papier, Pappe, Rohhölzer oder Möbelstücke. Für jedes Produkt soll es möglich sein, den Produktionsweg vom Fällen des Baumes über die Weiterverarbeitung bis zum Ort des Exports nachzuvollziehen. Nur wenn alle Schritte der Produktionskette legalen Kriterien entsprechen, erhält das Produkt eine FLEGT-Lizenz. Eine Einfuhr in den europäischen Markt wird mit FLEGT-Lizenz einfacher, denn der Importeur muss nicht mehr die Legalität jedes Produktionsschrittes nachweisen. Herstellerländer mit einem FLEGT-Lizenzierungssystem gewinnen so einen Vorteil auf dem durch die Holzverordnung regulierten EU-Markt.

Den gesunkenen Transaktionskosten stehen aber gestiegene Kosten (und nicht nur monetäre) entgegen, die durch Einführung und den Betrieb eines solchen Systems dem indonesischen Staat entstehen. Angesichts der Größe des Landes und der Vielzahl der Holzproduzenten ist die nötige Reform des Holzsektors keine leichte Aufgabe für Jakarta.⁶ Warum hat die indonesische Regierung

dennoch dem Abkommen zugestimmt? Waren es nur wirtschaftliche Überlegungen, die hinter Jakartas 'Ja' zum FLEGT-VPA standen?

Ökonomische Gründe

Wirtschaftliche Gesichtspunkte dürften zweifellos die Entscheidungen beeinflusst haben. Generell sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Indonesien durch eine Asymmetrie zugunsten der EU gekennzeichnet. Auch wenn Europas Krise und Indonesiens Aufstieg in den letzten Jahren den südostasiatischen Staat gestärkt hat, ist Indonesien noch stärker abhängig von der EU als umgekehrt. Als Importeur, Exporteur und Investor gehört die EU für Indonesien zu ihren Top-Fünf Wirtschaftspartnern.

Umgekehrt rangiert Indonesien nur auf Platz 30 (2012) der Handelspartner für die EU. Im Bereich der Direktinvestitionen ist das Land unerheblich.⁷ Anders als die meisten Wirtschaftsabkommen ist der *Timber Pact* nicht reziprok, d.h. es geht nicht um gegenseitigen Marktzugang. Die EU allein erleichtert den Zugang zu ihrem Holzmarkt und stellt daran Bedingungen.

Wie wichtig ist der Holzsektor für die indonesische Wirtschaft? Auch hier gilt, verlässliche Zahlen sind schwer zu erhalten. Einem Bericht aus dem Jahr 2011 zufolge, erwirtschaftet die Holzindustrie jährlich etwa 21 Milliarden US Dollar und trägt damit etwa 3,5 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt und 1,3 Prozent zum Steueraufkommen bei. 3,7 Millionen Beschäftigte finden in der Forstindustrie ihr Auskommen.⁸ Zweifellos stellen Holzprodukte ein wichtiges Exportgut für Indonesien dar und der europäische Markt ist durchaus von Bedeutung für das Land. Nach einer gemeinsamen Veröffentlichung der EU und Indonesiens aus dem Jahr 2011 gingen etwa 15 Prozent der indonesischen Ausfuhren im Wert von 1,2 Milliarden US Dollar in die EU.⁹

ral Resources and Post-Conflict Peacebuilding, London 2012, 211-212; Buckrell, Jon/Hoare, Alison, *Controlling Illegal Logging: Implementation of the EU Timber Regulation*, (Chatham House Briefing Paper), 2011, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/0611buckrell_hoare.pdf>

⁶ Zu den Kosten siehe: Cashore, Benjamin/Stone, Michael, W.,

„Can legality verification rescue global forest governance? Analyzing the potential of public and private policy intersection to ameliorate forest challenges in Southeast Asia“, in: *Forest Policy and Economics*, Vol. 18 (2012), S. 17.

⁷ Zahlen zu den Wirtschaftsbeziehungen finden sich auf der Internetseite der Generaldirektion Handel der EU Kommission: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113391.pdf>

⁸ ITS Global, *The Economic Contribution of Indonesia's Forest-Based Industries*, Melbourne 2016, p. 16,

<http://www.itsglobal.net/sites/default/files/itsglobal/ITS_Indofores_Economic_Report.pdf>

⁹ European Union/Republik of Indonesia (2011), FLEGT Vol-

Auch wenn der chinesische und japanische Markt insgesamt wichtiger für Indonesien sind, so möchte Indonesien doch seinen Marktanteil in Europa wegen der vergleichsweise guten Gewinnmargen sichern bzw. ausbauen.

Die indonesische Regierung hat in der Vergangenheit auf ökonomische Gewinne verzichtet, wenn ihr nicht genug Respekt gezollt wurde. Ein Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Indonesien wurde 2007 ausgesetzt, nachdem bekannt geworden war, dass alle indonesischen Fluglinien (inklusive Garuda) aus Sicherheitsgründen aus dem europäischen Luftraum verbannt waren. Da zu diesem Zeitpunkt keine indonesische Fluglinie Ziele in Europa ansteuerte, gab es keine ökonomischen Nachteile für Indonesien. Dennoch reagierte die indonesische Regierung verärgert und erklärte den *flight ban* zu einer Frage der nationalen Ehre. Erst 2009 konnte das Abkommen unterzeichnet werden. Auch die Verhandlungen zum FLEGT-VPA, die unter dem Streit über das Flugverbot gelitten hatten, gewannen wieder an Fahrt.

Innenpolitische Faktoren

Angesichts der kolonialen Vergangenheit Indonesiens ist nachvollziehbar, dass die politische Führung auf europäische Schulmeisteri negativ reagiert. Europa als Dozent und Indonesien als Schüler entspricht nicht dem indonesischen Selbstbewusstsein. Einer Einmischung in die „Inneren Angelegenheiten“ – und bei der Reform des Forstsektors nach europäischen Vorgaben handelt es sich zweifellos um eine solche – steht man in Jakarta normalerweise mit größter Skepsis gegenüber. Vorteilhaft im Fall der Verhandlungen über das FLEGT-VPA war, dass Indonesien bereits 2009 ein eigenes Zertifizierungssystem eingeführt hatte, das *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu – SVLK*. Dieses System entsprach nicht in allen Bereichen den europäischen Vorgaben, diente jedoch als Basis, auf der das FLEGT-System aufbauen konnte.¹⁰ Vor allem konnten die europäischen Verhandlungsführer darauf verweisen, dass sie ledig-

lich indonesische Ideen aufgriffen. Die Indonesier wiederum sahen das FLEGT-VPA als eine Aufwertung des eigenen Systems. Mehr noch, eine oft erhobene Klage indonesischer Diplomaten war, dass ihr Land nicht genügend Aufmerksamkeit seitens der Europäer erfahre. Dass nun Brüssel mit Indonesien als erstem asiatischem Land ein FLEGT-VPA erfolgreich verhandelte, wurde in Jakarta als Beweis der gestiegenen Bedeutung ausgelegt. Die indonesische Regierung fühlte sich als Partner ernst genommen.

Trotzdem ist es erstaunlich, dass sich nicht mehr Widerstände gegen das FLEGT-VPA in Indonesien formierten. Ein Grund mag die Einbindung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Verhandlungen gewesen sein. Insgesamt 45 Organisationen nahmen neben der EU-Kommission (vertreten durch die Generaldirektion Umwelt) und indonesischen Regierungsvertretern an den Verhandlungen teil. Viele Nichtregierungsorganisationen setzten somit auf Kooperation, nicht Konfrontation. Aber warum bezogen die Profiteure der bisherigen Praxis nicht deutlicher Position? Der Gang an die Öffentlichkeit war ihnen versperrt. Wer wollte schon illegale Handlungen verteidigen? Entscheidend war, dass sich eine Reformgruppe an der Spitze des indonesischen Forstministeriums für das Abkommen einsetzte. Insbesondere Generalsekretär Hadi Daryanto erwies sich als mächtiger Fürsprecher.

Denn die schlagartige Dezentralisierung Indonesiens nach dem Fall Suhartos hatte zu einem Kompetenzverlust der Zentralregierung in Fragen der Nutzung natürlicher Ressourcen geführt. Lokale Behörden hatten zu Lasten der Ministerien in Jakarta an Kompetenzen gewonnen (mit dem unerwünschten Nebeneffekt, dass der illegale Holzeinschlag beträchtlich zunahm). Mit einer Reihe von Reformen versuchte die Zentralregierung in den vergangenen Jahren, die Kontrolle über Fragen der Waldwirtschaft zurück zu gewinnen.¹¹ Entsprechende Gesetze wurden bereits 2002 und 2004 verabschiedet und auch das SVLK-System sollte dem Forstministerium wieder mehr Einfluss gewähren. Und auch das FLEGT-VPA stärkte die Kompetenzen des Ministeriums. Außerdem bedeutete das FLEGT-VPA einen Imagegewinn für

untary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union, (Briefing Note, May 2011), S. 10, <http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/briefing_note_indonesia_en_.pdf>

¹⁰ Wiersum, K.F./Elands, B.H.M., „Opinions on legality principles considered in the FLEGT/VPA policy in Ghana and Indonesia“, in: *Forest Policy and Economics*, (2012), p. 3, <<http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.08.004>>

¹¹ Bullinger, Cathrin/Haug, Michaela, „In and Out of the Forest: Decentralisation and Recentralisation of Forest Governance in East Kalimantan, Indonesia“, in: *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, Nr. 2 (2012), S. 246.

das Forstministerium innerhalb der indonesischen Regierung. Es demonstrierte, dass das Ministerium erfolgreich internationale Verhandlungen führen kann. Diese Kalkulationen blieben den europäischen Verhandlungsführern nicht verborgen. Im Gespräch mit dem Autor bemerkten sie, dass sie in gewissem Maße für innenpolitische Ziele instrumentalisiert worden sind.

Geteilte Erwartungen

Das Abkommen konnte abgeschlossen werden, weil beide Partner sich zwar über die konkrete Norm einig waren (illegaler Holzeinschlag muss bekämpft werden), diese jedoch unterschiedlich interpretierten. Brüssel sah diese Norm im Kontext von Umweltschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Jakarta versprach sich von der Bekämpfung illegaler Praktiken vor allem wirtschaftliche Gewinne. In indonesischen Medienberichten über das FLEGT-VPA betonten Regierungsvertreter stets, dass das Abkommen den Wirtschaftsinteressen Indonesiens förderlich sei. Zum Umweltschutz bekannten sich nur wenige. Zwar hat „nachhaltige Entwicklung“ auch Eingang in die indonesische Debatte gefunden, doch die Betonung liegt noch stets auf „Entwicklung“.

Die Bekämpfung illegalen Holzeinschlags ist so auch vereinbar mit der gleichzeitigen Ausweitung des legalen Raubbaus. Wenn es den Verantwortlichen in der indonesischen Regierung nicht in erster Linie um die Ökologie ging, welchen Beitrag kann dann das FLEGT-VPA zum Waldschutz in Indonesien leisten? Ein Lizenzierungssystem allein kann illegalen Holzeinschlag nicht stoppen. Es macht es jedoch schwieriger, mit illegal geschlagenem Holz zu handeln. Kosten und Risiken steigen für die Gesetzesbrecher. Das dürfte abschrecken. Wenn auch nicht jeden. Indonesiens Ökobilanz wird sich nur dann verbessern, wenn das illegal geschlagene Holz nicht durch legal geschlagenes Holz ersetzt wird. Zumindest das legale Holz sollte aus nachhaltiger Waldwirtschaft stammen. Es ist zweifellos ein Erfolg, dass sich die EU und Indonesien einigen konnten. Doch das FLEGT-VPA kann nur ein erster Schritt in die richtige Richtung sein. Weitere müssen folgen, sollen Indonesiens Regenwälder noch eine Chance haben.

Der Politikwissenschaftler Dr. Manuel Schmitz lebt und arbeitet seit zehn Jahren in Brüssel. Er unterrichtet an der KU Leuven (Belgien) im Masterstudiengang „European Studies“. Zurzeit arbeitet er an einem Buch zu den Beziehungen zwischen der EU und Indonesien.