

Romina Schaller

**Klimaschutz durch
Walderhalt am Beispiel
des REDD+-Mechanismus**

Rechtliche Aspekte bei der Umsetzung
mit besonderem Fokus auf Peru



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 972

Romina Schaller

Klimaschutz durch Walderhalt am Beispiel des REDD+-Mechanismus

Rechtliche Aspekte bei der Umsetzung
mit besonderem Fokus auf Peru



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6429-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-0552-3 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

A mis padres: Cristina y Francisco
Meine Inspiration: Sven, Carolina und Leonardo

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde am Department Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ in Leipzig verfasst. Ganz besonderer Dank gebührt dem Betreuer meines Promotionsvorhabens, Prof. Dr. Wolfgang Köck, Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am UFZ und Inhaber des Lehrstuhls für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig, für seine Unterstützung während der gesamten Promotion. Darüber hinaus möchte ich mich bei Prof. Dr. Markus Kotzur, Inhaber des Lehrstuhls für Europa- und Völkerrecht an der Universität Hamburg, für die Erstellung des Zweitgutachtens bedanken.

Für den fachlichen und persönlichen Rat werde ich Dr. Grit Ludwig immer tiefempfundenen Dank schuldig bleiben, da sie mir viele wertvolle Kommentare zu früheren Versionen der Arbeit übersandte und mich stets von neuem motivierte.

Diese Dissertation wäre ohne die finanzielle Unterstützung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) nicht möglich gewesen. Besonders herzlich möchte ich Dr. Hedda Schlegel-Starmann (DBU) für die sehr engagierte persönliche Betreuung danken. Weiterhin danke ich dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die Gewährung eines Kurzzeitstipendiums zur Durchführung eines Forschungsaufenthaltes in Peru.

Weiterhin danke ich allen aktuellen und ehemaligen Kollegen und Kolleginnen des Departments Umwelt- und Planungsrecht sowie des Fachbereichs TB-6 Umwelt und Gesellschaft am UFZ für das wunderbare Arbeitsumfeld.

Mein Dank gilt allen Experten und Expertinnen, die während meines Aufenthaltes in Peru für ein Interview zur Verfügung standen: Gustavo Suárez de Freitas Calmet und Lorena Durand vom peruanischen Umweltministerium; Paul Gregor Fischenich, Carlos Cubas Gutiérrez und María Pia Molero Mesia von der GIZ; Johanna Garay Rodríguez von SERNANP; Prof. Pablo Peña von SPDA; Hugo Che Piú von der NGO DAR und Tatiana Pequeño von der NGO CIMA in Lima; Juan Loja von der NGO ACCA, Claudia Lebel von der NGO AIDER und Angela Micchi von der Regional-Regierung von Madre de Dios in Puerto Maldonado.

Vorwort

Ein besonderer Dank geht an die Mitarbeiter der Organisationen ACCA und CICRA (Jorge Valdez, Toribio, Leonardo y Hernán), die mir den Forschungsaufenthalt im Amazonas-Regenwald von Madre de Dios so angenehm wie möglich gestaltet haben. Für die Unterstützung, den warmen Empfang und die Gastfreundschaft danke ich ganz herzlich der indigenen Gemeinschaft Ese'Eja Infierno (insbesondere Ruhiler Aguirre, Jackson, Ronald und dem Schamanen Don Manuel).

Ferner danke ich meiner Familie in Peru für ihre Unterstützung und die Betreuung meiner kleinen Tochter Carolina während des Forschungsaufenthalts. Schließlich möchte ich mich ganz herzlich bei meinem Mann Dr. Sven Schaller bedanken, der mir nicht nur bei der kritischen orthographischen und grammatikalischen Durchsicht der Arbeit geholfen hat, sondern stets auch neue Denkanstöße gab. Er war mir zudem in allen Phasen der Forschungsarbeit ein unglaublicher Rückhalt, insbesondere in der letzten Phase, kurz nach der Geburt unseres Sohnes Leonardo, um die Arbeit fertigstellen zu können.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
A. Einführung zur Forschungsarbeit	23
B. Zielsetzung der Dissertation	25
C. Gang der Untersuchung	26
1. Kapitel: Klimaschutz durch Walderhalt	29
A. Bedeutung und Funktionen der Wälder	30
I. Ökonomische Funktionen	31
II. Soziale Funktionen	32
III. Ökologische Funktionen	32
B. Konzeptionelle Ansätze zum Klimaschutz durch Walderhalt	35
I. Berücksichtigung des Begriffs „Nachhaltige Waldbewirtschaftung“	36
II. Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit und die (Nicht-)Differenzierung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern	38
C. Rechtspolitischer Hintergrund und historische Entwicklung des Klimaschutzes durch Walderhalt in umweltvölkerrechtlichen Verträgen	42
I. Internationale Rechtsentwicklung in Bezug auf Wälder: Vom Nischenthema der Wissenschaft hin zur UN-Konferenz	43
II. Die Klimarahmenkonvention (1992)	51
III. Das Kyoto-Protokoll (1997)	52
IV. Das Übereinkommen von Paris (2015)	53
D. Ergebnisse	57
2. Kapitel: REDD+-Mechanismus	60
A. Entstehung und Ansätze	61
I. Entwicklung und Konzeption	61
1. COP-11 (Montreal 2005)	61

Inhaltsverzeichnis

2. COP 13 (Bali 2007)	62
3. SBSTA 29 (Poznań 2008)	64
4. COP 15 (Kopenhagen 2009)	65
5. COP 16 (Cancun 2010)	65
6. COP 17 (Durban 2011)	66
7. COP 19 (Warsaw 2013)	67
8. COP 21 (Paris 2015)	69
II. Begrifflichkeiten im Rahmen des REDD+-Mechanismus	69
1. Der Begriff der Entwicklungsländer im Rahmen des REDD+-Mechanismus	69
2. Natürliche Wälder und die Frage nach der Definition und dem Einbezug des Schutzes der biologischen Vielfalt	73
3. Definition institutioneller Arrangements im Rahmen des REDD+-Mechanismus	77
III. Herausforderungen des REDD+-Mechanismus	78
1. Zusätzlichkeit (Additionality):	78
2. Überwindung von Konflikten mit anderen Politiken	80
3. Leakage	80
4. Permanenz	82
B. Funktion, Phasen und Prüfmaßstäbe für die Umsetzung des REDD+-Mechanismus	84
1. Funktion und Ziele	85
II. Phasen der Umsetzung	87
III. Berücksichtigung der Maßnahmen gemäß Nr. 71 des Cancun-Abkommens für die Umsetzung des REDD+-Mechanismus	90
1. Etablierung einer nationalen Strategie oder eines nationalen Aktionsplans	90
2. Festlegung eines nationalen Referenzniveaus für Emissionen aus Wäldern und/oder eines Referenzniveaus für Wälder	91
3. Entwicklung eines nationalen Waldüberwachungssystems	93
4. Etablierung eines Safeguards-Informationssystems	94
C. Finanzierung des REDD+-Mechanismus	97
I. Fondslösung	100
1. Multilaterale Fonds	101
2. Bilaterale Fonds	104
3. Bewertung und Herausforderungen der Fondslösungsfinanzierung	105

II. Marktlösung	105
1. Compliance-Märkte	106
2. Freiwillige Märkte	107
3. Bewertung und Herausforderungen der Finanzierung durch Marktlösungen	108
III. Mischlösung	110
D. Ergebnisse	111
3. Kapitel: Potenzielle rechtliche Konflikte in Bezug auf Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte an Land bei der Umsetzung des REDD+-Mechanismus	115
A. Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte an Land und deren rechtliche Behandlung unter Einbezug der Eigentumsrechte der indigenen Völker und Mitglieder der lokalen Gemeinschaften	118
I. Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte an Land: Bedeutung ihrer Sicherung im Rahmen von REDD+	120
II. Eigentumsstrukturen in Bezug auf die Wälder	128
III. Eigentumsschutz und internationale Instrumente zum Schutz der Rechte auf Land, Territorien und Ressourcen der indigenen Völker und Mitglieder lokaler Gemeinschaften	133
1. Eigentumsschutz im Völkerrecht	135
2. Internationale Instrumente zum Schutz der Rechte auf Land, Territorien und Ressourcen der lokalen bzw. indigenen Bevölkerung	138
a) Der Schutz der Rechte auf Land, Territorium und Ressourcen der lokalen bzw. indigenen Bevölkerung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen	138
b) Der Schutz der Rechte auf Land, Territorium und Ressourcen der lokalen bzw. indigenen Bevölkerung im Interamerikanischen Menschenrechtssystem	142
c) Der Schutz der Rechte auf Land, Territorium und Ressourcen der lokalen bzw. indigenen Bevölkerung im Afrikanischen Menschenrechtssystem	144
3. Ergebnis	144
B. Rechtsnatur von und das Eigentum an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen	145
I. Eigentum an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen und die Frage nach ihrer Definition im Kontext des REDD+-Mechanismus	146

Inhaltsverzeichnis

II. Zuteilung der Eigentumsrechte an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen	149
1. Das Eigentum an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen gehört zum Eigentum am Grund und Boden	149
2. Das Eigentum an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen ist vom Eigentum am Grund und Boden getrennt	150
3. Eigentum an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen als öffentliches Gut	155
III. Bewertung	158
4. Kapitel: REDD+-Mechanismus und seine Umsetzung in Peru	160
A. Umweltrechtlicher Rechtsrahmen in Peru mit Bezug zum REDD+-Mechanismus	161
I. Der Kontext des REDD+-Mechanismus	161
1. Problemstellung: Walderhalt in Peru	163
2. Institutionelle Rahmenbedingungen für die Umsetzung des REDD+-Mechanismus in Peru	164
3. Andere Akteure zur Finanzierung des REDD+-Mechanismus	167
II. Instrumente auf völkerrechtlicher Ebene	168
1. Multilaterale Umweltabkommen	168
2. Freihandelsabkommen	170
3. Joint Declaration of Intent between the Government of the Republic of Peru, the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Federal Republic of Germany on „Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and promote sustainable development in Peru“	172
4. Zusammenfassung	173
III. Rechtslage auf nationaler Ebene	174
1. Politische Verfassung von Peru (Constitución Política del Perú) in Bezug auf Klima- und Umweltschutz	176
2. Das Gesetz Nr. 30215 – Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Gesetz über Mechanismen zur Vergütung von Ökosystemdienstleistungen) und dessen Ausführungsverordnung	180

3. Direktive Nr. 001-2014-SERNANP – Directiva sobre la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de áreas naturales protegidas de administración nacional (Richtlinie über den Handel der Rechte aus den Schutzprojekten für die natürlichen Ökosysteme, die sich in Naturschutzgebieten unter staatlicher Verwaltung befinden)	182
4. Allgemeines Umweltgesetz (Ley General del Ambiente)	184
5. Gesetz Nr. 29763 – Forstgesetz und Gesetz der in Wildnis lebenden Fauna (Ley Forestal y de Fauna Silvestre)	185
6. Das Gesetz Nr. 26821 – Ley Orgánica de aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales (Gesetz zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen)	190
7. Das Gesetz Nr. 26834 – Ley de Áreas Naturales Protegidas (Gesetz über die Naturschutzgebiete) und dessen Ausführungsverordnung	192
8. Direktive Nr. 002-2009-MINAM: „Procedimiento de Evaluación para la Aprobación de proyectos de Reducción de Gases de Efecto Invernadero y Captura de Carbono“ (Bewertungsverfahren für die Zulassung von Projekten zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und Kohlenstoffspeicherung)	194
IV. Bewertung	196
B. Zu berücksichtigender Rechtsrahmen anderer Sektoren in Peru mit Potential zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen aus Entwaldung und Schädigung der Wälder	197
I. Energie und Bergbau	197
1. Stromerzeugung in Wasserkraftwerken	199
2. Bergbau	200
3. Rechtsrahmen für den Energie- und Bergbausektors in Bezug auf den Waldschutz	202
II. Landwirtschaft	205
C. Eigentumsrechte in Peru im Kontext des REDD+-Mechanismus	210
I. Eigentumsrechte auf Land, Territorien und Zugang zu den natürlichen Ressourcen der indigenen Bevölkerung	210
1. Indigene Bevölkerung in Peru: „comunidades campesinas“ und „comunidades nativas“	212

Inhaltsverzeichnis

2. Analyse des Rechtsrahmens zum Recht auf Land und zum Recht auf natürliche Ressourcen in Bezug auf den REDD +-Mechanismus in Peru	214
II. Waldkohlenstoffbestände als Ökosystemdienstleistung und deren rechtliche Betrachtung als natürliche Ressource	219
III. Zuteilung der Eigentumsrechte an den in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffbeständen	220
D. Ergebnisse	221
5. Kapitel: Erarbeitung eines allgemeinen rechtlichen Anforderungsprofils für die Umsetzung von REDD+	226
A. Einhaltung der Kriterien für die Implementierung des REDD+ gemäß Nr. 71 des Cancun-Abkommens	227
B. Etablierung von institutionellen Arrangements unter Beachtung der Warschauer Rahmenbedingungen zu REDD+	228
I. Funktion des rechtlichen Rechtsrahmens zur Etablierung einer innerstaatlichen Einrichtung oder einer Anlaufstelle für REDD+	230
II. Die Funktion des Rechtsrahmens zur Bildung und Regelung der institutionellen Arrangements im Kontext des REDD+- Mechanismus	233
1. Die Funktion des Rechtsrahmens zur Bildung und Regelung der institutionellen Arrangements in Bezug auf die Finanzierung des REDD+-Mechanismus	234
2. Die Funktion des Rechtsrahmens zur Bildung und Regelung der institutionellen Arrangements in Bezug auf eine Sektor übergreifende Harmonisierung für den REDD +-Mechanismus	237
3. Die Funktion des Rechtsrahmens zur Bildung und Regelung der institutionellen Arrangements in Bezug auf die Koordination eines nationalen Waldüberwachungssystems (Messung, Berichterstattung und Überprüfung)	239
C. Berücksichtigung der Schutzklauseln (safeguards) gemäß Anlage I, Nr. 2 i.V.m. Nr. 72 des Cancun-Abkommens	241
I. Der Begriff der „Safeguard/s“ (Schutzklausel/n)	241
II. Kompatibilität der Maßnahmen zu REDD+ mit dem Erhalt der natürlichen Wälder und mit dem Erhalt der biologischen Vielfalt	248

III. Gewährleistung der Rechte der indigenen Völker und Mitglieder lokaler Gemeinschaften	249
IV. Berücksichtigung der Beteiligung der Öffentlichkeit unter Einbezug der freien und vorherigen informierten Zustimmung (FPIC) und des Zugangs zur Justiz	252
1. Öffentlichkeitsbeteiligung	253
2. Freie und vorherige informierte Zustimmung (FPIC)	256
3. Zugang zur Justiz	258
D. Klärung der Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte and Land	260
6. Kapitel: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	263
Literaturverzeichnis	275

Abkürzungsverzeichnis

°C	Grad Celsius
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AJIL	American Journal of International Law
Ariz. J. Int'l & Comp. L.	Arizona Journal of International & Comparative Law
Art.	Artikel
Asia Pac. J. Env'tl. L.	Asia Pacific Journal of Environmental Law
Atmos. Chem. Phys.	Atmospheric Chemistry and Physics
Aufl.	Auflage
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
Buff. L. Rev.	Buffalo Law Review
CBD	Convention on Biological Diversity
CCLR	Carbon & Climate Law Review
CDM	Clean Development Mechanism
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y	Colorado Journal of International Environmental Law and Policy
Colum. J. Env'tl. L.	Columbia Journal of Environmental Law
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal (Nationale Forstkommission) (Mexiko)
COP	Conference of the Parties
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Recht, Umwelt und natürliche Ressourcen).
DRAE	Diccionario de la lengua española (Wörterbuch der spanischen Sprache)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Abkürzungsverzeichnis

EIA	Environmental Investigation Agency
Environ. Res. Lett.	Environmental Research Letters
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FIP	Forest Investment Program
Fn.	Fußnote
FPIC	Free, Prior and Informed Consent
FRA	Forest Resources Assessment
Front. Ecol. Environ.	Frontiers in Ecology and the Environment
FSC	Forest Stewardship Council
FTA	Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Geo. L.J.	Georgetown Law Journal
Gt.	Gigatonne
ha.	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
ICMM	International Council on Mining & Metals
ILA	International Law Association
ILSA J. Int'l & Comp. L.	ILSA Journal of International and Comparative Law
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i.V.m.	in Verbindung mit
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ITTA	International Tropical Timber Agreement
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IUFRO	International Union of Forest Research Organizations
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LANP	Ley de Áreas Naturales Protegidas (Gesetz über die Naturschutzgebiete)
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Forstgesetz und Gesetz der in Wildnis lebenden Fauna)

LGA	Ley General del Ambiente (Allgemeines Umweltgesetz)
LMRSE	Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Gesetz über Mechanismen zur Vergütung von Ökosystemdienstleistungen)
LOASRN	Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Gesetz zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen)
m ³	Kubikmeter
MINAM	Ministerio del Ambiente del Perú (Umweltministerium von Peru)
MINEM	Ministerio de Energía y Minas del Perú (Energie- und Bergbauministerium von Peru)
Mio.	Millionen
MRV	Monitoring, Reporting and Verification
NDCs	Nationally Determined Contributions
NGO	Non-Governmental Organization
Nr.	Nummer
N.Y.U. J. Int'l. L. & Pol.	New York University Journal of International Law and Politics
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEFA	Organismo de Evaluación y Supervisión Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Mina
Ottawa L. Rev.	Ottawa Law Review
PES	Payment for Environmental Services
Pg C	Petagramm Kohlenstoff
Philos. Trans. A. Math.	Philosophical Transactions of the Royal Society of London.
Phys. Eng. Sci.	Series A: Mathematical, Physical and Engineering Science
PNAS	Proceedings of the National Academy of Sciences
PROFONANPE	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Nationaler Fonds für die durch den Staat geschützten Naturschutzgebiete)
PÜ	Übereinkommen von Paris
PwC	PricewaterHouseCoopers

Abkürzungsverzeichnis

RECIEL	Review of European Community & International Environmental Law
RED	Reducing of Emissions from Deforestation in Developing Countries
REDD	Reducing of Emissions from Deforestation and Forest Degradation
REDD+	Reducing of Emissions from Deforestation and Forest Degradation plus Conservation, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries
REL	Reference Emission Level
RL	Reference Level
RLANP	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ausführungsverordnung des Gesetzes über die Naturschutzgebiete)
RLMRSE	Reglamento de la Ley de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Ausführungsverordnung des Gesetzes über Mechanismen zur Vergütung von Ökosystemdienstleistungen)
RRI	Rights and Resources Initiative
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Staatliches Amt für Naturschutzgebiete)
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Nationales System der durch den Staat geschützten Naturschutzgebiete)
Theor. Appl. Climatol.	Theoretical and Applied Climatology
TDERM	Tropical Deforestation Emissions Reduction Mechanism
u.a.	unter anderem
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN Doc.	Dokument der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
U.S.F.L. Rev.	University of San Francisco Law Review
v.a.	vor allem

Abkürzungsverzeichnis

Vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht

