

PARTIZIPATIVE WALDBEWIRTSCHAFTUNG IN BHUTAN – DAMIT DIE MENSCHEN IHR SCHICKSAL WIEDER SELBST IN DIE HAND NEHMEN KÖNNEN

EDITORIAL

Die «Asia Brief»-Reihe soll Entwicklungsfachleute und die Öffentlichkeit über Innovationen und Ergebnisse der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Asien informieren. Ein besonderes Augenmerk gilt der Frage, wie das Ziel einer wirksamen Hilfe durch Partnerschaften zwischen schweizerischen und lokalen Partnern umgesetzt wird.

Pradeep Itty,
Chef Abteilung Ostasien

EINE NACHHALTIGE BEWIRTSCHAFTUNG DER NATÜRLICHEN RESSOURCEN ERFORDERT DIE PARTIZIPATION DER LOKALEN BEVÖLKERUNG

Die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung ist ein neuer Ansatz für die Forstwirtschaft in Bhutan. Sie hat sich in den letzten Jahren dynamisch entwickelt und die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung und die Art, wie Wälder bewirtschaftet werden, stark verändert. Im Jahr

1969 verstaatlichte die Zentralregierung in Bhutan alle Wälder und übernahm die volle Kontrolle über ihre Bewirtschaftung. Mit diesem zentralisierten, von oben gesteuerten Ansatz wurden der lokalen Bevölkerung de facto alle traditionellen Waldnutzungsrechte entzogen. Die Landbevölkerung hatte kaum noch Kontrolle darüber, was mit ihren Wäldern geschah, zog keinen Nutzen daraus und hatte deshalb kaum Anreize, zu ihrer Bewirtschaftung beizutragen.

Der Regierung wurde klar, dass nachhaltige Waldbewirtschaftung nur mit der lokalen Bevölkerung möglich ist. Ein königliches Dekret erklärte 1979: «Die Mitwirkung der Bevölkerung ist der Schlüssel zur Erhaltung und Nutzung der Waldressourcen». Diese Einsicht bereitete den Boden für einen allmählichen, wenn auch langsamen, Paradigmenwechsel hin zu einem dezentraleren und bevölkerungsnahen Ansatz für die Waldbewirtschaftung. Die Regierung begann Konzepte zu entwickeln, um die lokale Bevölkerung wieder an der Waldbewirtschaftung zu beteiligen. Eines dieser Konzepte ist die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung.



Dank der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung kann die Bevölkerung ihren Lebensunterhalt verbessern und überschüssige Produkte auf dem Markt verkaufen.

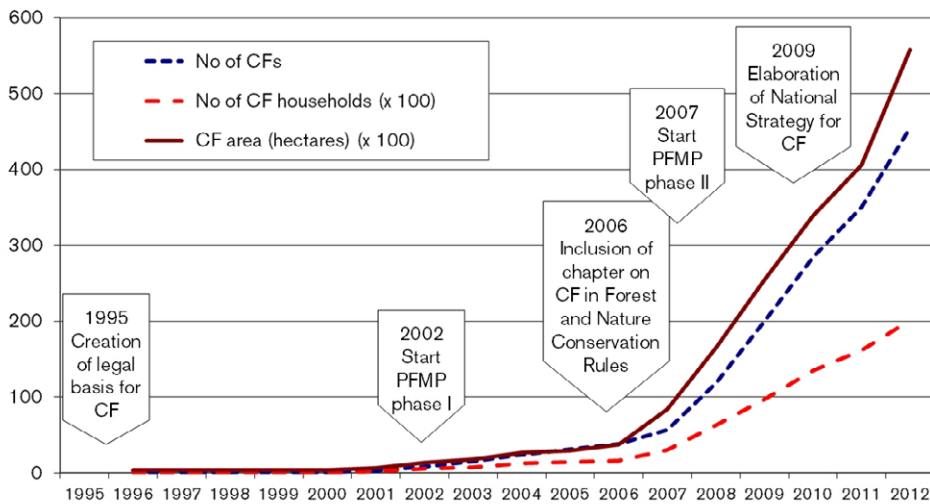
ÜBER 20 000 HAUSHALTE HABEN SICH WALDNUTZUNGSRECHTE GESICHERT

Jeder vierte ländliche Haushalt in Bhutan beteiligt sich bei der Waldbewirtschaftung

Heute zeigt die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung ein ermutigendes Wachstum in einem allgemein günstigen Umfeld. Anfänglich war das Interesse nur gering. Aber seit 2007 hat die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung qualitativ und quantitativ stark zugenommen. Anfang 2013 konnte der fünfhundertste Wald an eine Gemeinde übergeben werden, und etwa ein Viertel der ländlichen Haushalte Bhutans waren einer Waldbewirtschaftungsgruppe (Community Forestry Management Group, CFMG) beigetreten. Diese Gruppen sind für die Planung, Bewirtschaftung und Überwachung ihres Gemeinschaftswalds und die Verbesserung seines Zustands verantwortlich. In gewissen Bezirken ist die Hälfte aller ländlichen Haushalte beteiligt. Gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung ist mittlerweile eine breit abgestützte Bewegung und bildet damit die zurzeit grösste zivilgesellschaftliche Organisation des Landes. Heute ist die Schaffung von Gemeinschaftswäldern durch die Nachfrage



Ein typisches Dorf in Bhutan umgeben von Gemeinschaftswald (Shingyer im Bezirk Bumthang).



Starkes Wachstum der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung.

bestimmt. Sie wird beflügelt durch das grosse Interesse von Dorfgemeinschaften an der Verantwortungsübernahme für die Bewirtschaftung der Wälder in ihrer Umgebung. Die CFMG entscheiden zunehmend über die Verwendung der natürlichen Ressourcen, bewirtschaften ihre Wälder aktiv und vermarkten deren Produkte.

Dabei sind die CFMG bestrebt, die Grundsätze der transparenten Beschlussfassung, der Rechenschaftslegung, der Integration und der Gleichstellung der Geschlechter in die Praxis umzusetzen. Dies widerspiegelt den jüngsten Übergang zu einem demokratischen Regierungssystem. Die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung unterstützt auch die bhutanische Dezentralisierungspolitik mit ihrem Grundsatz der Subsidiarität.

Die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung hat das Gefühl der Verantwortung (Ownership) für die Wälder erhöht und den sicheren Zugang zu Forstprodukten für die lokale Bevölkerung erleichtert. In vielen Fällen gibt sie der Bevölkerung die Möglichkeit, Rechte an Waldressourcen zurückzugewinnen, die sie traditionell als ihr Eigentum ansieht. Dank der eigenen Nutzungsrechte müssen Haushalte, die Mitglied einer CFMG sind, für Bauholzbewilligungen nicht mehr lange Verfahren auf sich nehmen.

Dank der Schaffung von CFMG mit ihren eigenen Regeln können sich die Gemeinschaften selber effizienter organisieren. Im Rahmen einer Gruppe können die Mitglieder ihre Anliegen besser ausdrücken

und ihre Rechte verteidigen. Die CFMG dienen auch als Diskussionsforen für andere Fragen. So trägt die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung zur laufenden Demokratisierung bei und fördert integrative Formen der Entscheidungsfindung.

Vorstandsmitglieder von CFMG machen wertvolle Führungserfahrungen. Herr Ugyen aus dem westlichen Bezirk Haa sagt: «Dank meiner Tätigkeit als Vorstandsmitglied einer CFMG gewann ich im Umgang mit Menschen an Selbstvertrauen und erhielt die Gelegenheit zu zeigen, dass ich Verantwortung für meine Dorfgemeinschaft übernehmen kann». Im Jahr 2011 wurde Herr Ugyen zum Vorsteher seines Dorfes gewählt.

CFMG's fördern auch den sozialen Zusammenhalt, da sie Menschen mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund, unterschiedlichen Sprachen, Bräuchen und Glaubenssystemen zusammenbringen, um über gemeinsame Fragen zu diskutieren.

Verbesserung des Waldzustands und Steigerung des wirtschaftlichen Nutzens

Mitglieder von CFMG's haben Verbesserungen im Zustand des Waldes beobachtet, seit sie das Recht haben, die Nutzung von Waldressourcen und Weideland selber zu regeln. Förster melden eine Abnahme der Waldbrände. Akey Dorji, Bezirksförster in Paro, hat beobachtet, dass «Wälder und Umwelt viel besser geschützt werden, seit die Bevölkerung die Verantwortung übernimmt».

GREIFBARER NUTZEN FÜR DIE GEMEINSCHAFT

Gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung vermehrt das soziale Kapital

Die Mehrheit der CFMG ist noch jung. Die meisten Gruppen haben erst gerade begonnen, sich zu lokalen Institutionen zu entwickeln, die die Wälder im Hinblick auf biophysische und sozioökonomische Ziele bewirtschaften. Zudem ist die Zusammensetzung und die Qualität der Gemeinschaftswälder über das ganze Land sehr unterschiedlich. Deshalb fallen auch der Nutzen für die Bevölkerung und die Kosten der Bewirtschaftung sehr unterschiedlich aus.



Die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung bietet Frauen, die Führungsaufgaben übernehmen wollen, eine Plattform (Foto: Bezirk Samtse).



Dorji Wangmo, CFMG-Mitglied, mit Familie und Freundinnen.

Zudem zieht die Bevölkerung zunehmend auch wirtschaftlichen Nutzen aus den Wäldern. Die Bevölkerung verwendet Waldprodukte für den Eigengebrauch, hat aber auch das Recht, überschüssige Produkte auf dem Markt zu verkaufen. Eine der vielen Nutzniesserinnen der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung ist Dorji Wangmo. Ihre Familie ist Mitglied einer Gruppe, die in Choekhor, nördlich von Thimphu, der Hauptstadt von Bhutan, 45 Hektar Gemeinschaftswald bewirtschaftet.

Die Mitglieder von Dorji Wangmos Gruppe holen Bau- und Feuerholz, Laubstreu und Fahnenstangen für die traditionellen Gebetsflaggen im eigenen Wald. «Es war kein Problem, das Holz für den Bau unseres neuen Hauses zu beschaffen», erklärt Frau Dorji. «Unsere Kinder werden von unserem Wald stark profitieren und neue Ideen in die Bewirtschaftung einbringen.» Im Jahr 2009 zog Frau Dorjis siebenköpfige Familie aus einem kleinen alten Haus mit zwei Zimmern in das neue geräumige Haus um. Im Jahr 2012 konnten 142 CFMG's Forstprodukte für den Gebrauch ihrer Mitglieder ernten.

Immer mehr CFMG können mit dem Verkauf von Schnittholz und Nischholzprodukten ein Einkommen erzielen. Im Jahr 2012 erzielten 38 Haushalte in der CFMG von Dorib Yarkyel in Haa mit dem Verkauf von Schnittholz aus ihrem gut bestückten Wald ein Einkommen in der Höhe von

etwa 33000 US-Dollar. Im gleichen Jahr nahmen 64 CFMG's mit dem kommerziellen Verkauf von Forstprodukten rund 130000 US-Dollar ein.

Alle CFMG's verfügen über gemeinsame Fonds, die aus den Einnahmen der Gruppe gespeist werden. Die Mitglieder entscheiden selber, wie sie diese Gelder zur Weiterentwicklung ihrer Gemeinschaft investieren wollen. Im Jahr 2012 gelang es 246 CFMG's, ihre Gemeinschaftsfonds im Umfang von insgesamt 144000 US-Dollar fast zu verdoppeln, auf 265000 US-Dollar. Gruppen mit grossen Fonds haben begonnen, kleine Kreditgruppen zu betreiben, die ihren Mitgliedern zinsgünstige Darlehen gewähren.

Erfreulicherweise erlassen immer mehr CFMG in ihren Statuten Bestimmungen zugunsten von ärmeren Mitgliedern. Dank solchen Bestimmungen erhalten zum Beispiel ärmere Haushalte Priorität bei der Zuteilung von Bauholz, oder benachteiligte Mitglieder können zinslose Darlehen aufnehmen.

Grosses ungenutztes Potenzial

Eine Herausforderung der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung ist die Qualitätssicherung und die Nachhaltigkeit. Die Dorfgemeinschaften müssen ihre Wälder bewirtschaften und die Gruppen führen, sicherstellen, dass Frauen und Männer gleichgestellt sind, Einkommen generieren und die Erträge fair aufteilen.

Bhutan genießt für den vorbildlichen Schutz seiner Wälder internationale Anerkennung. Aber diese Schutztradition bildet eine grosse Herausforderung für die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und die Nutzholzgewinnung. Förster und Mitglieder von CFMG's zögern, Bäume zu fällen und zu verwerten. Die Holzernte liegt meist weit unter der jährlichen Limite, die in den Waldbewirtschaftungsplänen der Dorfgemeinschaften festgelegt wurde. Ein beträchtlicher Teil des wirtschaftlichen Potenzials, das mit der nachhaltigen Ernte und dem Verkauf von Nutzholz realisiert werden könnte, konnte noch nicht ausgeschöpft werden. Die Nutzung des Potenzials von erneuerbaren Rohstoffen erfordert ein Bekenntnis zu einer aktiveren und bürgernahen Waldbewirtschaftung.

Zu den politischen Herausforderungen gehören der Ersatz von restriktiven Regelungen durch positive Anreize für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung und der Aufbau von Vertrauen in Marktmechanismen, insbesondere für die Vermarktung von Nutzholz.

Als Bewegung trägt die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung zur lokalen Demokratisierung und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft in Bhutan bei. Je reifer die CFMG werden, desto eher können sie sich als Stakeholder in der Gouvernanz von natürlichen Rohstoffen auf lokaler Ebene Gehör verschaffen und sich zu Foren für Verhandlungen zwischen der Bevölkerung und dem Staat über die Frage der Nutzung von natürlichen Rohstoffen und darüber hinaus entwickeln. Aber diese Entwicklung und die dafür erforderlichen sozialen Lernprozesse sind neu für Bhutan. Sie erfordern Mitsprachemöglichkeiten für Gruppen, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gruppen und Zeit.

HAUPTERGEBNISSE

- Gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung ist ein Schlüsselement der nationalen Waldpolitik 2011 und gilt als einer der wichtigsten Ansätze im Bereich der Waldbewirtschaftung.
- Es wurde eine nationale Strategie für gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung entwickelt.
- Ende 2012 bewirtschafteten 485 Gruppen bestehend aus 21 723 ländlichen Haushalten eine Waldfläche von 55 730 Hektaren (entspricht 2 % der bhutanischen Waldfläche).

Wichtige Lehren

Folgende wichtige Lehren können aus der Erfahrung in Bhutan gezogen werden:

- Der politische Wille zu einem Paradigmenwechsel in der Waldbewirtschaftung muss einhergehen mit geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen, einer Reform des Bodenrechts und günstigen Gouvernanzregelungen (neben dem Kapazitätenaufbau bei Schlüsselakteuren).
- Für Veränderungen braucht es eine entsprechende Gesetzgebung, aber diese reicht nicht aus. Es braucht auch untergeordnete Instrumente wie Regeln und Reglemente sowie praktische Richtlinien für den Vollzug. Anpassungen sollten praxisorientiert, aufgrund von Rückmeldungen aus dem Feld, erfolgen.
- Der politische Wille zu Veränderungen und hochrangige Persönlichkeiten, die sich für diese Veränderungen einsetzen, können den Prozess stark beschleunigen.
- Politische Veränderungen in Bereichen ausserhalb der Waldbewirtschaftung (z.B. Dezentralisierungsbestrebungen) können einen grossen Einfluss auf die Förderung der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung haben.
- Der Aufbau der Kompetenzen bei lokalen Gruppen und Amtspersonen ist wesentlich, insbesondere für die Akzeptanz von partizipativen Ansätzen in der Waldbewirtschaftung und die Abtretung von Kompetenzen an lokale Gruppen.

DIE LANGJÄHRIGE BILATERALE ZUSAMMENARBEIT TRÄGT FRÜCHTE

Schweizer Unterstützung für die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung in Bhutan

Die Partnerschaft zwischen Bhutan und der Schweiz im Forstbereich hat eine lange Geschichte. Sie hat wesentlich zum Erfolg des Programms für gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung beigetragen. Mit dem dritten Projekt zur Förderung der Waldbewirtschaftung (Third Forestry Development Project, 1994–2002), das von der Weltbank und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemeinsam finanziert wurde, wurde das Konzept der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung in Bhutan eingeführt und die Gründung der ersten CFMG's unterstützt. Seit 2002 leistet das Projekt für partizipative Waldbewirtschaftung (Participatory Forest Management Project, PFMP) einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung. Das Projekt wird von der DEZA finanziert und von der königlichen Regierung Bhutans mit Unterstützung von HELVETAS Swiss Intercooperation umgesetzt (Budgetphase I: 4,5 Mio. Franken; Budgetphase II: 4,2 Mio. Franken).

Hauptziel von PFMP ist es, den Lebensunterhalt der Ärmsten auf dem Land durch die Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse der lokalen Bevölkerung und die Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung ihrer Waldressourcen zu verbessern. In der ersten Phase spielte PFMP eine wichtige Rolle, indem es den Boden für den Aufschwung der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung bereitete. In der zweiten Phase begleitete und unterstützte PFMP die allgemeine Einführung der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung in Bhutan.

Eine dritte und abschliessende Projektphase ist in Vorbereitung. Sie soll den Nutzen der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung für den Lebensunterhalt der Bevölkerung steigern und dazu beitragen, die lokale Gouvernanz und die Nachhaltigkeit der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung in Bhutan zu verbessern. Ein wichtiger Faktor für die Nachhaltigkeit ist die Förderung des Austauschs zwischen Bewirtschaftungsgruppen. Damit könnte der Weg zu vermehrt institutionalisierten Netzwerken von Bewirtschaftungsgruppen geebnet werden.



Zwei CFMG-Mitglieder sägen Bretter für die Renovation eines Hauses in ihrem Dorf (Bezirk Tsirang).

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Ostasien
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
Tel: +41 31 322 35 17
E-Mail: eastasia@deza.admin.ch
www.deza.admin.ch

Fotos Sabine Nebel, Markus Wild, Kaspar Schmidt

Der Asia Brief kann unter www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Briefing_Papers/Asia_Brief heruntergeladen oder bei eastasia-a@deza.admin.ch bestellt werden.