

Vortrags-Konzeptpapier: Können die Industrieländer mit REDD+-Maßnahmen die tropischen Regenwälder in Westafrika schützen?

Christian Reinboth | Matrikelnummer 7952694 | Eisenberg 4b | 38855 Wernigerode
E-Mail: creinboth@googlemail.com | Telefon: 03943 932 501 | Fax: 03221 236 48 68
Modul M24 – Interdisziplinäre Perspektiven zum Klimawandel | Prof. Dr. Georg Simonis
Präsenzseminar am 24./25.10.2014 im Regionalzentrum der FU Hagen in Frankfurt/Main

1 Was ist REDD+?

1-1 Ausgangssituation

Die weltweite Entwaldung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem zentralen ökologischen Problem – insbesondere wegen ihres Beitrags zum Klimawandel sowie zum Verlust an Biodiversität – entwickelt. So schrumpfte die globale Waldfläche zwischen 1990 und 2005 im Durchschnitt um über 13 Millionen Hektar pro Jahr, wobei vor allem tropische Regenwälder stark betroffen waren. Diese Wälder stellen den artenreichsten Lebensraum des Planeten dar, der rund die Hälfte aller bekannten Spezies beherbergt. Darüber hinaus speichern sie große Mengen CO₂, tragen zur Abkühlung weiter Landflächen bei und ernähren mehr als eine Milliarde Menschen weltweit (Collins et al. 2011, S. 262). Ihre Zerstörung führt daher nicht nur zu einem Verlust an Biodiversität sowie zu sozio-ökonomischen Verwerfungen, sie trägt auch ganz wesentlich zum Treibhauseffekt und damit zum Klimawandel bei. Zwischen 12% und 17% der weltweiten anthropogenen Treibhausgas-Emissionen lassen sich auf den Verlust von Wald zurückführen, der damit neben der Energiewirtschaft und noch vor dem Verkehrs- und Transportwesen als zweitwichtigster Klimatreiber gilt (Angelsen & McNeill 2012, S. 33).

Die Bedeutung von Wäldern für den Klimaschutz ergibt sich aus deren Funktion als CO₂-Senken: Rund 30% der weltweiten CO₂-Emissionen werden durch Wälder absorbiert, was 15 t pro Jahr und pro ha Wald entspricht (Brown et al. 2011, S. 382). Weltweit sind etwa 683 Gt CO₂ in Wäldern gespeichert, rund 274 Gt davon in den tropischen Regenwäldern (Bluffstone & Robinson 2012, S. 3). Obwohl eine effektive Bekämpfung des Klimawandels und insbesondere die Einhaltung des IPCC-Klimaziels einer Erwärmung von weniger als 2°C bis zum Jahr 2100 somit nur gelingen kann, wenn dem Verlust von Waldflächen Einhalt geboten wird, wurden Waldvernichtung und Landnutzung 1997 im Protokoll von Kyoto noch weitestgehend ausgeklammert. Der sich hierdurch ergebende Bedarf an einem weiteren politischen Instrument zur Begrenzung der Waldvernichtung soll nun mit REDD+ gedeckt werden.

1-2 Lösungsansatz

Die Abkürzung REDD steht für „Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation“, d.h. für die Verringerung von Treibhausgas-Emissionen verursacht durch Entwaldung und Waldschädigung. Das Programm wurde 2005 (als RED) als Bestandteil der UN-Klimarahmenkonvention ins Leben gerufen. Die Grundidee von REDD+ besteht in der Schaffung von finanziellen Anreizen für den Schutz von Regenwäldern durch lokale Bevölkerung, Wirtschaft und Politik in den walddreichen Staaten der Dritten Welt. Damit diese Wälder besser durch die Stakeholder vor Ort geschützt werden, wird dem durch Wälder gespeicherten und absorbierten CO₂ bzw. den CO₂-Äquivalenten ein monetärer Wert zugewiesen, so dass erfolgreiche Waldschutzmaßnahmen entsprechend vergütet werden können (Corbera 2012, S. 612). Die theoretische Grundlage dieser Zahlungen bildet dabei das von Thünen-Landnutzungsmodell, welches besagt, dass Land stets so genutzt wird, dass es (unter der Berücksichtigung von Opportunitäts-, Transaktions- und Implementierungskosten) einen maximalen Ertrag

erbringt (Angelsen 2009, S. 126). Mit REDD+ entsteht somit derzeit das weltweit größte PES-System (Payments for Environmental Services). PES-Systeme sind leicht zu implementieren und häufig erfolgreich, da sie die Teilnahme nicht erzwingen (Freiwilligkeit) und zudem auf positive (Transferzahlungen) statt auf negative (Verbote, Strafen, Steuern) Incentives setzen (Wunder 2009, S. 223).

Die Vorbereitung und Umsetzung von REDD+ soll in drei Phasen erfolgen: Während die erste Phase der Schaffung von Kapazitäten (z.B. Regenwald-Monitoringsystemen oder Verwaltungsstrukturen) sowie der Erarbeitung nationaler und regionaler Waldschutzkonzepte dient, werden im Rahmen von Phase 2 durch freiwillige Geldgeber (konkret z.B. durch Norwegen in Indonesien) finanzierte Pilotprojekte implementiert und evaluiert, anhand derer ermittelt werden soll (Best Practice Approach), wie sich REDD+ am besten in der Fläche umsetzen lässt. In Phase 3 – die bislang aufgrund der noch offenen Finanzierung nicht eingeleitet werden konnte – erfolgt dann der globale Start von REDD+.

1-3 Entstehungsgeschichte

REDD+ wurde im Jahr 2005 als RED konzipiert und hat sich seither durch den Einfluss verschiedenster Interessensgruppen erheblich verändert. Zunächst wurde es 2007 um das zweite D – den Aspekt der Waldschädigung – erweitert, 2008 kamen dann – als das Plus – noch die nachhaltige Waldwirtschaft, die Wiederaufforstung und der Schutz der Biodiversität (kein Anreiz zur Schaffung „leerer Wälder“, die lediglich als CO₂-Senken dienen) hinzu (Collins et al. 2011, S. 262). Inzwischen wird unter dem Schlagwort „pro-poor REDD+“ auch über Wege diskutiert, die sozio-ökonomischen Lebensverhältnisse der indigenen Bevölkerung zu verbessern. Kritiker befürchten allerdings, dass sich durch diese Verbreiterung der Ziele die Effektivität von REDD+ verschlechtern könnte (Brown et al. 2011, S. 391).

2 Wesentliche Risikofaktoren

2-1 Unklare Besitzverhältnisse

Eindeutige Besitzverhältnisse bzw. Nutzungsrechte an Waldflächen sind für den Erfolg von REDD+ von essentieller Bedeutung. Sind die Besitzverhältnisse unklar, gibt es keinen Empfänger für Transferzahlungen; fallen dagegen Besitz und Nutzung auseinander, besteht die Gefahr von Rodungen trotz Transferzahlungen fort. Verfügt der Besitzer – oder die zuständige Regierung – nicht über die Mittel, Dritte effektiv von der Waldnutzung auszuschließen und so beispielsweise illegalen Holzeinschlag zu verhindern, ist jeder PES-Ansatz zum Scheitern verurteilt. Der Großteil aller Befürworter von REDD+ spricht sich daher für vorgeschaltete, sozialverträgliche und für stabile Verhältnisse sorgende Besitzreformen in zahlreichen Zielländern aus (Westholm et al. 2011, S. 9). Dabei sollte insbesondere die Übertragung von Besitz- und Nutzungsrechten an indigene Völker gefördert werden, da deren Mitwirkung an der Umsetzung von REDD+ von größter Bedeutung sein dürfte (Larson et al. 2012, S. 154).

2-2 Finanzielle Fehlanreize

Durch die Schaffung von finanziellen Anreizen mittels PES kann es unter ungünstigen Rahmenbedingungen zu unerwünschten Nebeneffekten kommen, die auch für REDD+ nicht auszuschließen sind. So kann bei einem marktbasieren Anreizsystem etwa derjenige Anbieter CO₂-Zertifikate für den Erhalt von Wald zu den besten Konditionen verkaufen, der den Wald vermutlich ohnehin erhalten hätte, da seine Opportunitätskosten bei Null liegen. Hierdurch ergeben sich erhebliche Ineffizienzen, da völlig ergebnislose (im Vergleich zur Situation ohne PES-System) Zahlungen geleistet werden, während die Waldvernichtung etwa für den Anbau von Palmöl oder Kakao aufgrund höherer Opportunitätskosten nicht beeinträchtigt wird (Gregersen et al. 2010, S. 11). Auch besteht die Gefahr, dass Unternehmen

oder repressive Regierungen die Gewohnheitsrechte der einheimischen Bevölkerung beschneiden, um in den Genuss von Transferzahlungen zu gelangen. REDD+ könnte in diesem Fall zu erheblichen sozio-ökonomischen Missständen führen, die von den Initiatoren nicht gewollt sind (Westholm et al. 2011, S. 1). Darüber hinaus ist jedes PES-System mit einem gewissen moral hazard verbunden, da es vergangenes Fehlverhalten stärker als vergangenes Wohlverhalten belohnt, und daher sogar zu erneutem Fehlverhalten animieren kann (Wunder 2009, S. 222). Weitere mit PES-Anreizsystemen verbundene Probleme (Leistungsnachweis, Korruption, Zentralisierung) werden im Vortrag aufgegriffen.

2-3 Lokale Widerstände

Ohne die Einbindung der vom Wald abhängigen Bevölkerung vor Ort kann REDD+ nicht erfolgreich umgesetzt werden. Es gilt zu beachten, dass viele der unerwünschten Verhaltensweisen (Schaffung von Ackerflächen, Verbrennung von Holzkohle, Schlagen von Bauholz etc.) das individuelle Überleben von Familien und Einzelpersonen sichern. Die Teilnahme an REDD+ setzt damit sowohl eine solide Vertrauensbasis als auch ein hohes Maß an Mitbestimmungsmöglichkeiten etwa bei der Gestaltung von Nutzungsregeln oder bei der Organisation von Geldflüssen voraus. Diese Voraussetzungen sind vor dem Start von REDD+-Maßnahmen durch die enge Einbindung der Bevölkerung sicherzustellen. Insbesondere ist dabei der Eindruck zu vermeiden, das Ziel von REDD+ bestünde in der Vertreibung der einheimischen Bevölkerung. Wohlmeinende Impulse wie etwa die Verbesserung der Mitbestimmungsrechte von Frauen (zu finden z.B. in Brown 2011, S. 170 ff.) sollten daher ggf. zugunsten einer verbesserten kulturellen Akzeptanz durch die indigene Bevölkerung zurückgestellt werden. Auf weitere Risikofaktoren (z.B. Monitoringkosten, Korruption) sowie Erfolgsfaktoren (z.B. Förderung von Community Forest Management) wird noch im Rahmen des Vortrags eingegangen werden.

3 REDD+ in Westafrika

3-1 Ausgangssituation

Die westafrikanischen Wälder haben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich unter Abholzung und Brandrodung gelitten. Von 500.000 m² des um 1900 vorhandenen Küstenregenwalds sind heute nur noch rund 10% verblieben. Die größte noch existierende und zusammenhängende Regenwaldfläche ist der Tai-Nationalpark im Staat Elfenbeinküste, der seit 1982 zum UN-Weltnaturerbe gehört. Wie fast alle Regenwälder zeichnet sich der Park durch eine große biologische Vielfalt aus und beherbergt auf einer Fläche von rund 3.300 m² unter anderem acht nur hier vorkommende Primatenarten sowie vom Aussterben bedrohte Waldelefanten und Zwergflusspferde.

3-2 Lokalspezifische Faktoren

Bei der Implementierung von REDD+ in Westafrika ist zu berücksichtigen, dass die Besitzverhältnisse hier aus historischen Gründen (Besitzanspruch durch Nutzung) oft besonders unklar sind (Westholm et al. 2011, S. 7). Darüber hinaus können schlecht legitimierte, stark durch Korruption untergrabene und in der Fläche oft kaum präsente Zentralregierungen weder die Wahrung von Besitzrechten noch die sachgemäße Verteilung von Zahlungen gewährleisten. Neben unklaren Besitzverhältnissen treibt die hohe Bevölkerungsdichte auf dem Land – verglichen etwa mit Südamerika – die Transaktionskosten für PES-Systeme in die Höhe, weshalb diese sich im afrikanischen Raum bislang kaum etablieren konnten (Wunder 2009, S. 217). Von besonderer Brisanz ist der für Westafrika bedeutende Anbau von Kakao, der vergleichsweise hohe Erträge erbringt, die wiederum zu hohen Opportunitätskosten für Waldschutz (über den derzeitigen Weltmarktpreisen für CO₂-Zertifikate) führen. Die Höhe der für die Verlangsamung des Kakao-Anbaus erforderlichen Transferzahlungen dürfte hier prohibitiv sein.

4 Fazit und Ausblick

4-1 Fortführung von REDD+

Zahlreiche Aspekte der Umsetzung von REDD+ sind derzeit noch ungeklärt. So ist beispielsweise nicht definiert, wie die nationalen CO₂-Referenzlevel festgelegt werden, welche Monitoring-Verfahren als akzeptabel gelten oder ob auch Monokultur-Plantagen als Wälder (da CO₂-Senken) zu bewerten sind (Angelsen & McNeill 2012, S. 35). Auch finden wesentliche Aspekte wie etwa die Verhinderung von Waldbränden derzeit noch keine Berücksichtigung in REDD+ (Barlow et al. 2012, S.1). Die größte noch zu bewältigende Hürde beim Start in die dritte Phase ist jedoch die nach wie vor ungeklärte Frage einer dauerhaften Finanzierung. Da eine Finanzierung allein durch Spenden (etwa über einen Fonds) das Risiko birgt, dass bei einem Wegfall der Gelder eine Rückkehr zur Entwaldung erfolgt, und somit kein nachhaltiger Klimateffekt entstünde, wurde lange Zeit die Implementierung marktgetriebener Mechanismen (z.B. Zertifikathandel) angestrebt. Im Rahmen der jüngsten UNFCCC-Verhandlungen in Warschau im November 2013 wurde jedoch mit der Festsetzung, dass der 2009 ins Leben gerufene UN Green Climate Fund eine tragende Rolle bei der Finanzierung von REDD+ einnehmen soll, eine Richtungsentscheidung für die fondsbasierte Finanzierung getroffen (UNFCCC 2013), wobei allerdings noch unklar ist, welche Staaten in welcher Höhe REDD+-Mittel in diesen Fonds einzahlen werden.

4-2 REDD+ in Westafrika

Zusammenfassend ist festzustellen, dass REDD+ durchaus zum Schutz der westafrikanischen Regenwälder beitragen könnte. Aufgrund der generellen Unsicherheit bei der weiteren Finanzierung von REDD+ und dem speziell in Westafrika hohen Bedarf an vorzuschaltenden Landbesitzreformen sowie der dort teilweise äußerst instabilen politischen Lage (z.B. Tuareg-Aufstände in Mali und Niger) ist allerdings zu vermuten, dass mit schnellen Erfolgen durch REDD+ keinesfalls gerechnet werden kann. Hinzu kommt, dass mehrere westafrikanische Staaten (Guinea, Liberia und Nigeria) gegenwärtig von einem schweren Ebolafieber-Ausbruch heimgesucht werden, der erhebliche politische und soziale Verwerfungen mit sich bringen wird. In diesen Staaten wird Wiederaufbau und schneller wirtschaftlicher Revitalisierung – im Zweifelsfall auch zulasten der verbliebenen Wälder – nach Bewältigung der Ebola-Krise in jedem Fall Priorität vor möglichen Waldschutzmaßnahmen eingeräumt werden. Das derzeit aussichtsreichste REDD+-Programm in Westafrika ist das seit 2013 in Guinea, Mali und Sierra Leone durch Finnland mit 40 Millionen Dollar über vier Jahre finanzierte Projekt „Building Biocarbon and Rural Development in West Africa“. Dessen Kernziel ist die Schaffung von Verdienstmöglichkeiten durch nachhaltige Waldbewirtschaftung, einschließlich – jedoch nicht beschränkt auf – REDD+.

5 Abgeleitete Impulsfragen für die thematische Diskussion

1) REDD+ wird von einigen Akteuren als unethisch wahrgenommen, da es nicht bei den Verursachern des Klimawandels ansetzt, sondern die Verpflichtung für die Mitigation des Klimawandels auf einige der ärmsten Gruppen der Weltbevölkerung überträgt – wenn auch mit finanzieller Unterstützung. Grundsätzlich, so wird argumentiert, ließe sich auch durch eine Verringerung der Nachfrage nach Tropenholz, Agrotreibstoffen oder Billigfleisch eine Kehrtwende bei der Waldvernichtung erzielen. Außerdem entstünde mit REDD+ ein Mechanismus, der es Industrienationen und multinationalen Unternehmen gestatte, weiterhin Treibhausgase in gewohnter Höhe in die Atmosphäre einzutragen, wenn diese zugleich über REDD-Zahlungen dafür sorgen, dass CO₂-Senken erhalten bleiben. **Stehlen sich also die eigentlichen Verursacher des Klimawandels mit REDD+ aus der Eigenverantwortung?**

2) Eine weitere Kritik an REDD+ zielt auf die Bewältigung von Klimafolgen ab. Während die meisten Industriestaaten an entsprechenden Konzepten arbeiten, sorgt REDD+ in Staaten der Dritten Welt für eine Fokussierung auf die Mitigation des Ausmaßes eines letztlich gar nicht mehr zu vermeidenden Klimawandels. Es entsteht ggf. eine Situation, in der Staaten der Dritten Welt ihre Ressourcen auf die Abschwächung von Klimafolgen – gerade für Industrienationen – verwenden, ohne selbst ausreichende Vorkehrungen treffen zu können. **Verlangt die Erste der Dritten Welt mit REDD+ also zu viel ab?**

6 Verwendete Literatur

Angelsen 2009: Angelsen, Arild (2009): Policy options to reduce deforestation. In: Arild Angelsen (Hg.): Realising REDD+. National strategy and policy options. Bogor, S. 125–138.

Angelsen & McNeill 2012: Angelsen, Arild; McNeill, Desmond (2012): The evolution of REDD+. In: Arild Angelsen, William D. Sunderlin und Louis V. Verchot (Hg.): Analysing REDD+. Challenges and choices. Bogor, S. 31–49.

Barlow et al. 2012: Barlow, Jos; Parry, Luke; Gardner, Toby A.; Ferreira, Joice; Aragão, Luiz E.O.C.; Carmenta, Rachel et al. (2012): The critical importance of considering fire in REDD+ programs. In: Biological Conservation 154, S. 1–8.

Bluffstone & Robinson 2012: Bluffstone, Randy; Robinson, Elizabeth (2012): REDD+ and Community-Controlled Forests in Low-Income Countries: Any Hope for a Linkage? The World Bank. Washington DC, 23.04.2012.

Brown 2011: Brown, H.C. Peach (2011): Gender, climate change and REDD+ in the Congo Basin forests of Central Africa. In: International Forestry Review 13 (2), S. 163–175.

Brown et al. 2011: Brown, H. Carolyn Peach; Smit, Barry; Sonwa, Denis J.; Somorin, Olufunso A.; Nkem, Johnson (2011): Institutional Perceptions of Opportunities and Challenges of REDD+ in the Congo Basin. In: The Journal of Environment & Development 20 (4), S. 381–404.

Collins et al. 2011: Collins, M. B.; Milner-Gulland, E. J.; Macdonald, E. A.; Macdonald, D. W. (2011): Pleiotropy and charisma determine winners and losers in the REDD+ game. All biodiversity is not equal. In: Tropical Conservation Science 4 (3), S. 261–266.

Corbera 2012: Corbera, Esteve (2012): Problematizing REDD+ as an experiment in payments for ecosystem services. In: Current Opinion in Environmental Sustainability 4 (6), S. 612–619.

Gregersen et al. 2010: Gregersen, Hans; El Lakany, Hosny; Karsenty, Alain; White, Andy (2010): Does the Opportunity Cost Approach Indicate the Real Cost of REDD+? Rights and Resources Initiative. Washington DC.

Larson et al. 2012: Larson, Anne M.; Brockhaus, Maria; Sunderlin, William D. (2012): Tenure matters in REDD+: Lessons from the field. In: Arild Angelsen, William D. Sunderlin und Louis V. Verchot (Hg.): Analysing REDD+. Challenges and choices. Bogor, S. 153–176.

UNFCCC 2013: Work programme on results-based finance to progress the full implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, verabschiedet als Teil des Warsaw Framework for REDD+, Warschau, 2013 (<http://unfccc.int/methods/redd/items/8180.php>).

Westholm et al 2011: Westholm, Lisa; Biddulph, Robin; Hellmark, Ida; Ekborn, Anders (2011): REDD+ and Tenure. A Review of the Latest Developments in Research, Implementation and Debate. Forest, Climate and Livelihood Research Network. Gothenburg.

Wunder 2009: Wunder, Sven (2009): Can payments for environmental services reduce deforestation and forest degradation? In: Arild Angelsen (Hg.): Realising REDD+. National strategy and policy options. Unter Mitarbeit von Maria Brockhaus, Markku Kanninen, Erin Sills, William D. Sunderlin und Sheila Wertz-Kanounnikoff. Bogor, S. 213–223.