



REDD Early Movers

**Ergebnisbasierte
Zahlungen ohne
klimarelevante
Ergebnisse?**

Impressum

Herausgeber:

ARA, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL),
Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (infoe), Klima-Bündnis



Autor*innen:

Jutta Kill, unter Mitarbeit von Thomas Fatheuer

Lektorat / Layout:

Wolfgang Kuhlmann

Bildnachweis:

Jutta Kill (15, 30), Wolfgang Kuhlmann (1,4-5)

Druck:

15 Grad | Zossener Straße 55 | 10961 Berlin

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Gefördert durch:



Rosa-Luxemburg-Stiftung
Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V.



Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt.
Für den Inhalt dieser Publikation sind die Herausgeber*innen alleine verantwortlich; die
hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt der Zuwendungsgeber wieder.



Dieses Werk bzw. Inhalt ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung -
Nicht-Kommerziell - Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 Deutschland Lizenz.
(CC BY-NC-SA 4.0)

© FDCL-Verlag, Berlin, Januar 2018

ISBN: 978-3-923020-80-5

Inhalt

Vorwort	4
Das große REDD+ Versprechen	6
REDD+ Finanzierung	9
REDD+ Engagement der Bundesregierung	12
Forest Carbon Partnership Facility der Weltbank	12
REDD Early Movers Programm	13
REDD+ und die Ursachen der Entwaldung in Amazonien	16
Erste Erfahrungen mit REDD Early Movers	20
Programa Socio Bosque in Ecuador: Zentrales REDD+-Programm finanziert an den Entwaldungsursachen vorbei	20
REDD Early Movers in der Amazonasregion Kolumbiens: Zu Ende, bevor es richtig begonnen hat?	24
REDD Early Movers in Acre, Brasilien: Zahlung trotz steigender Entwaldungstendenz seit 2009	26
Lehren aus der bisherigen Umsetzung von REDD Early Movers	32
Forderungen an eine glaubwürdige Evaluierung des REDD Early Movers-Programms	34

Vorwort

Mit der Aufnahme der Diskussion über das Wald- und Klimaschutzinstrument REDD+¹ ab 2005 in die UN-Klimaverhandlungen waren hochgesteckte Erwartungen verbunden. Manche sprachen gar von einem Paradigmenwechsel im Tropenwaldschutz: der markt-orientierte REDD+-Ansatz sollte Wald- und Klimaschutz miteinander verbinden und durch finanzielle Anreize Entwaldung dort stoppen, wo bisherige internationale Waldschutzinitiativen (angeblich) versagt hatten. Durch die Schaffung handelbarer Kohlenstoffgutschriften aus Waldklimaprojekten sollte REDD+ auch dem Privatsektor lukrative Investitionsmöglichkeiten bieten. Mit der Finanzierung von Tropenwaldschutz durch privates Kapital, so die Vorstellung, ließe sich der Einsatz öffentlicher Mittel reduzieren.^{2,3}

Kurz, die Befürworter von REDD+ traten mit dem Versprechen an, Entwaldung zu stoppen, indem sie intakten Wald wertvoller machen als abgeholzten.

Die Bundesregierung unterstützt REDD+ in vielfältiger Weise und zählt gemeinsam mit Norwegen und Großbritannien zu den wichtigsten staatlichen Finanzierern dieses Instruments. Anders als in Norwegen und Großbritannien⁴ fehlt jedoch in Deutschland eine kritische Aufarbeitung der von der Bundesregierung finanzierten REDD+-Maßnahmen bisher weitgehend. „Es gibt nur sehr wenige Zeitungsartikel zu REDD+, und REDD+ ist nur in Kleinen Anfragen durch die Opposition im Parlament thematisiert worden; doch weder die Berichterstattung in den Medien noch die kurze legislative Aufmerksamkeit haben zu Folgeberichten oder wenigstens Debatten zum Thema geführt,“ wird ein Interviewpartner in der Publikation ‚The Politics of German Finance for REDD+‘⁵ aus dem Jahr 2014 zitiert.

Der vorliegende Bericht will zu einer verstärkten Debatte über die REDD+-Finanzierung der Bundesregierung beitragen, indem er die Frage nach der Wirksamkeit von REDD+ als Wald- und Klimaschutzinstrument thematisiert. Die politische Relevanz von REDD+ ist aufs Engste mit dem Beitrag von REDD+ zum Klimaschutz verknüpft. Waldschutz ist bei REDD+ somit nicht Selbstzweck, sondern dient dem Ziel, durch Minderung von Emissionen aus Entwaldung einen Beitrag zum Klimaschutz zu liefern. Erfüllt REDD+ diese Erwartung nicht, hat dies Konsequenzen nicht nur für

1 REDD steht für **R**educing Emissions from **D**eforestation and **F**orest **D**egradation; das + drückt aus, dass neben Maßnahmen zur Minderung von Entwaldung auch Wiederbewaldung und forstwirtschaftliche Nutzung als REDD+-Maßnahmen anerkannt wurden.

2 Siehe u.a.: Forest Trends (2004): A new agenda for forest conservation and poverty reduction: making markets work for low-income producers; Global Canopy Programme (2008): The Little REDD Book.

3 Befürworter von REDD+ schätzten anfangs, dass Waldschutz via REDD+ jährlich einen Betrag in zweistelliger Milliardenhöhe erfordert; siehe BMZ Video 2011. REDD einfach erklärt. http://www.bmz.de/de/mediathek/videos/allgemeines/20110321_redd/; Siehe auch: Charlotte Streck & Charlie Parker (2012): Financing REDD+. In: Arild Angelsen et al. (Hrsg.): Analysing REDD+. Challenges and Choices, Bogor 2012.

4 U.a.: Kontinuierliche externe Evaluierung der Norwegischen REDD+ Finanzierung: *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative*. <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2016/real-time-evaluation-of-nicfi-literature-review-and-programme-theory/>; Rainforest Foundation UK (2017): Logging in Congo's Rainforest: A carbon bomb about to be primed by the Government of Norway? <http://www.rainforestfoundationuk.org/media/ashx/drc-carbon-bomb-briefing-2017.pdf>; Environmental Investigation Agency (2016): Missing the forest for the carbon? A critical analysis of the FCPF Carbon Fund and emission reductions programmes in Africa. <https://eia-global.org/reports/missing-the-forest-for-the-carbon-eia-analysis-of-the-fcpf-carbon-fund>

5 Till Pistorius and Laura Kiff (2014): ‚The Politics of German Finance for REDD+. CGD Climate and Forest Paper Series #16. Original: „There have been very few newspaper articles on REDD+, and it has only been subject to small inquiries by the opposition in the German Parliament, but neither the media coverage nor the brief legislative attention have led to follow up reporting or at least debates on the topic.“ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Climate-Forest-Paper-Series-16-Pistorius-Kiff-German-politics-REDD.pdf>

den Wald und die vom Wald lebenden Menschen, sondern in erheblichem Maß auch für den Klimaschutz. Auch im Interesse eines effektiven Klimaschutzes ist deshalb eine kritische Debatte des Instruments REDD+ geboten.

Der vorliegende Bericht stellt dem Versprechen, durch finanzielle Anreize Emissionen aus Entwaldung zu mindern, die Umsetzung von REDD+ Maßnahmen im Rahmen des REDD Early Movers Programms in Brasilien, Ecuador und Kolumbien gegenüber. Insbesondere Beispiele aus dem brasilianischen Bundesstaat Acre machen deutlich, wie weit sich REDD+ in der Umsetzung von den ursprünglichen Versprechen und konzeptionellen Ansätzen entfernt hat, mit denen es seit 2005 von seinen Befürwortern als Klimaschutzkonzept angepriesen wird.

Für 2018 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Evaluierung von REDD Early Movers in Acre angekündigt. Damit REDD+-Maßnahmen der Bundesregierung nicht (weiter) Gefahr laufen, Zahlungen für lediglich auf dem Papier nachgewiesene Emissionsminderungen zu leisten, muss die Diskrepanz zwischen den Erwartungen und der tatsächlichen Umsetzung zentraler Bestandteil der Evaluierung von REDD Early Movers sein. Immerhin geht es bei der REDD+-Finanzierung der Bundesregierung auch um Summen in dreistelliger Millionenhöhe.

Wie wichtig eine Evaluierung der konzeptionellen Annahmen von REDD+ ist, zeigen die Ergebnisse einer Auswertung der Norwegischen REDD+-Finanzierung. Die Evaluierer kommen unter anderem zum Schluss, dass „Schlüsselakteure in der Umsetzung von REDD+, wie UNREDD und die FCPF, eher wenig ausgearbeitete Programmtheorien in Bezug auf REDD+ und die wichtigen Mechanismen und Ergebnis Ketten für seine Umsetzung zu haben scheinen“⁶ und dass „bisherige Erfahrungen weiterhin nahelegen, dass ein auf ergebnisbasierte Zahlungen ausgerichteter Ansatz wie er derzeit verstanden und für NICFI⁷-REDD+ erarbeitet wird, in einigen Fällen für den Kontext und die Gegebenheiten einiger Länder und Situationen nicht geeignet erscheint.“^{8,9}

Zu bewerten, inwieweit diese Erkenntnisse auch für die REDD+-Finanzierung der Bundesregierung zutreffen, und welche Konsequenzen sich daraus für eine zukünftige REDD+-Finanzierung bzw. eine zielführendere Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im internationalen Waldschutz ergeben, muss eine zentrale Fragestellung der für 2018 angekündigten Evaluierung von REDD Early Movers – und der bundesdeutschen REDD+ Finanzierung insgesamt – sein.

6 Original: „key REDD+ delivery agents like UNREDD and FCPF appear to have somewhat unelaborated programme theories related to REDD+ and the important mechanisms and results chains involved in its delivery.“ Norad Evaluation Department (2016): Real-time evaluation of the Government of Norway's International Climate and Forest Initiative. Literature review and programme theory.

7 Norwegian International Climate and Forest Initiative (NICFI)

8 Original: „evidence to date also suggests that in some cases a results-based payments approach as currently understood and configured for NICFI- REDD+ may not suit the context and conditions of some countries and situations.“ Norad Evaluation Department (2016): Real-time evaluation of the Government of Norway's International Climate and Forest Initiative. Literature review and programme theory.

9 Norad Evaluation Department (2016): Real-time evaluation of the Government of Norway's International Climate and Forest Initiative. Literature review and programme theory. <https://www.norad.no/contentassets/a9fc17536e8a4fc6947f0e7a04eb8a6b/real-time-evaluation-of-nicfi-literature-review-and-programme-theory.pdf>

Das große REDD+-Versprechen

Auf der 11. UN-Klimakonferenz 2005 in Montreal diskutierten Vertreter der teilnehmenden Länder erstmals offiziell über einen Kompensationsmechanismus zur Minderung von Emissionen durch Entwaldung in Entwicklungsländern. Der u.a. von Costa Rica und Papua-Neuguinea vorgeschlagene Mechanismus wurde in der Folge unter der Abkürzung ‚REDD+‘ bekannt. REDD steht für ‚*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*‘, das + drückt aus, dass neben Maßnahmen zur Minderung von Entwaldung auch Wiederbewaldung, Waldschutz und forstwirtschaftliche Nutzung als REDD+-Maßnahmen anerkannt sind.¹⁰

REDD+ sollte durch das Angebot finanzieller Anreize erreichen, woran internationale Ansätze zum Waldschutz bis dato vermeintlich gescheitert waren: großflächige Entwaldung stoppen oder zumindest deutlich verringern. Wenn finanzielle Anreize den Erhalt von Wald lukrativer werden lassen als seine Zerstörung, könne Waldzerstörung gestoppt werden, so die Grundannahme, mit der REDD+ ab 2005 propagiert wird. Finanztransfers aus Industrieländern in den globalen Süden im Gegenzug für den Nachweis einer Minderung von Treibhausgasemissionen aus Entwaldung sind somit das Herzstück von REDD+.

Für die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), den wichtigsten deutschen Finanzier von REDD-Programmen, liegt hierin der grundsätzliche Unterschied zu anderen Ansätzen des Waldschutzes: „REDD setzt voraus, dass die Emissionsminderung messbar und überprüfbar ist. Daher ist eine spezielle Beobachtung durch ein Monitoringsystem, eine Art ‚Kohlenstoffbuchhaltung‘, notwendig. Nur in dieser Kombination von Waldschutz mit messbarer Emissionsvermeidung können wir auch von REDD sprechen.“¹¹ Weil die Zahlung an den Nachweis der Emissionsminderung geknüpft ist, wird REDD+ im Englischen auch oft als ‚results-based‘ oder ‚performance-based payment‘ bezeichnet – im Deutschen oft als ‚ergebnisbasierte Zahlung‘ übersetzt.

Das 2015 verabschiedete UN-Klimaabkommen von Paris nimmt explizit Bezug auf REDD+, ohne die Ausgestaltung des Instruments abschließend festzulegen. Grundsätzliche Fragen, etwa zur Finanzierung, bleiben ungeklärt.¹² Entscheidungen der UN-Klimakonferenzen legen bisher lediglich fest, dass „Zahlungen ergebnisbasiert erfolgen, verschiedene Finanzierungsquellen genutzt werden sollen und der Green Climate Fund eine wichtige Rolle spielen soll.“^{13, 14}

Das Konzept der Zahlungen für sogenannte Ökosystemleistungen und die Idee einer Kompensation für Umweltschäden durch den Verursacher sind weithin akzeptierte Grundannahmen des REDD+-Diskurses.¹⁵ Das gilt sowohl für die UN-Klimaverhandlungen als auch für die Mehrzahl der parallel zu den Verhandlungen entstandenen REDD+-Initiativen: Akteure – im Fall von REDD+ in erster Linie Waldbesitzer – erhalten eine Zahlung für Landnutzungspraktiken, die zum Erhalt von sogenannten Ökosystemleistungen beitragen – hier dem Erhalt des durch Entwaldung bedrohten Kohlenstoffspeichers Wald.

¹⁰ Für eine ausführliche Besprechung der Grundannahmen von REDD+, siehe Kapitel 2: Kernelemente von REDD -Anmerkungen zum Konzept in: Thomas Fatheuer (2015): Die vermessene Natur. REDD: Wie die Klimapolitik Wald entdeckt und verändert. FDCL. https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2016/03/FDCL_REDD_web1.pdf

¹¹ KfW (2012): REDD Fachdialog 4. Zitiert in: Thomas Fatheuer (2015): Die vermessene Natur. REDD: Wie die Klimapolitik Wald entdeckt und verändert. FDCL. S. 8. https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2016/03/FDCL_REDD_web1.pdf

¹² World Rainforest Movement (2017): From REDD+ projects to ‘jurisdictional REDD+’: more bad news for the climate and communities. WRM Bulletin Issue 231, July 2017. <http://www.wrm.org.uy/articles-from-the-wrm-bulletin/section2/from-redd-projects-to-jurisdictional-redd-more-bad-news-for-the-climate-and-communities/>

¹³ Jonas Hein (2017): Klimaschutz durch Waldschutz? Eine kritische Bilanz nach zehn Jahren REDD+. Bundeszentrale für Politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte. Dezember 2017. <http://www.bpb.de/apuz/260682/klimaschutz-durch-waldschutz-eine-kritische-bilanz-nach-zehn-jahren-redd>

¹⁴ Der Grüne Klimafonds („Green Climate Fund“) wurde 2009 auf der UN Klimakonferenz von Kopenhagen als neuer multilateraler Fond zur Koordinierung der internationalen Klimafinanzierung angekündigt und etablierte sich seitdem zu einem zentralen Baustein in der internationalen Klimafinanzierungs-Architektur. Der Fonds finanziert mit 50 Prozent seiner Mittel Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zu 50 Prozent Maßnahmen zur Emissionsminderung. Der Fonds erhielt Zusagen für 10 Milliarden US-Dollar ‚Startkapital‘; die Bundesregierung sagte einen Zuschuß von 750 Millionen Euro zu. <http://www.deutschemklimafinanzierung.de/instrument/green-climate-fund-gcf/>

¹⁵ Siehe auch: Heinrich Böll Stiftung (2016): Marktkonformer Waldschutz (REDD+). Dossier Neue Ökonomie der Natur. <https://www.boell.de/de/2016/10/10/marktkonformer-waldschutz-redd>

Nahezu alle frühen Publikationen, die REDD+ befürworten, identifizierten Unternehmen und Industrieländer, die aufgrund von gesetzlichen oder internationalen Verpflichtungen ihren Treibhausgasausstoß reduzieren müssen, als Zahlende.^{16, 17} Der Mechanismus wurde insbesondere vom international einflussreichen ‚Stern Report‘¹⁸ als ‚win-win‘- Lösung bezeichnet. Der Autor des von der britischen Regierung in Auftrag gegebenen Berichts, der ehemalige Weltbank-Chefökonom Nicholas Stern, beschreibt REDD+ in seinem 2006 veröffentlichten Bericht als ‚dreifachen Gewinn‘: Mit REDD+ lassen sich angeblich sowohl kosteneffizient Treibhausgase einsparen als auch die ländliche Entwicklung fördern und Wälder schützen.

Eine weitere Publikation, die den REDD+ Diskurs nachhaltig beeinflusste, ist der Eliasch Review. Der 2008 im Auftrag des Britischen Premierministers erstellte Bericht trägt den wegweisenden Titel ‚Klimawandel: Finanzierung globaler Wälder‘. Johan Eliasch trifft in seinem Bericht eine klare Aussage in Bezug auf die erwartete Finanzierung von REDD: „Ein zentrales Element wird die Einbeziehung des Waldsektors in globale Kohlenstoffmärkte sein (...) Die Analyse des Review legt nahe, dass eine Einbeziehung von REDD – und zusätzliche Maßnahmen für nachhaltige Waldnutzung – in ein gut etabliertes Kohlenstoff-Handelssystem die Finanzierung und Anreize bieten können, um die Entwaldungsraten bis 2030 um bis zu 75 Prozent zu reduzieren.“¹⁹

Die Verbindung von REDD+ mit dem erwarteten globalen Kohlenstoffmarkt weckte zunächst sowohl bei Regierungen als auch bei Unternehmen wie dem Erdölkonzern BP großes Interesse: REDD+ als Kompensationsmechanismus half, den Druck auf einen schnellen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger zu reduzieren, indem es die Freisetzung fossiler Treibhausgasemissionen mit der angeblich vermiedenen Freisetzung von im Wald gespeichertem Kohlenstoff verrechnet. Aus klimapolitischer Sicht war dieser Ansatz von Anfang an problematisch, denn eine Finanzierung von REDD+ über den Verkauf von Emissionsgutschriften führt nicht zu einer zusätzlichen Emissionsminderung: die Gutschriften dienen lediglich zur Kompensation bereits in die Atmosphäre freigesetzter Treibhausgase aus fossilen Kohlenstoffdepots.²⁰

Die Ausrichtung von REDD+ auf eine Finanzierung durch Emissionsgutschriften scheint in den letzten Jahren aufgrund fehlender Perspektiven für globale Kohlenstoffmärkte in den Hintergrund gerückt zu sein. Der quantitative Nachweis der Emissionsminderung durch vermiedene Entwaldung ist jedoch weiterhin Voraussetzung für ergebnisbezogene REDD+-Zahlungen. Auch die Finanzierung des REDD Early Movers Programms ist an den quantifizierten Nachweis der Emissionsminderung geknüpft, also an eine Kohlenstoffbuchhaltung.²¹

Parallel zu den Verhandlungen über die Ausgestaltung von REDD+ im Rahmen der UN-Klimakonferenzen entstanden zahlreiche Pilotprogramme, -projekte und -initiativen. Sie interpretierten die vagen Eckpfeiler der UN-Klimaverhandlungen zu REDD+ in sehr vielfältiger und zuweilen widersprüchlicher Weise. Die Konsequenz: Die Frage ‚Was ist REDD+?‘ wird, je nach Interessenlage und Blickwinkel, sehr unterschiedlich beantwortet. „Trotz jahrelanger Verhandlungen verfügt REDD+ bislang [...] weder über ein einheitliches Finanzierungssystem noch über eine einheitliche Governance. Die Steuerung von REDD+ ist vielmehr hoch fragmentiert,“ beschreibt eine aktuelle Publikation der Bundeszentrale für politische Bildung die Situation.²²

Dies gilt umso mehr, als konstitutive Grundannahmen von REDD+ scheinbar ihre Gültigkeit in der aktuellen Umsetzung und Ausgestaltung des Programms verloren haben. Insbesondere die Annahme, dass REDD+ durch eine Kompensation der sogenannten Opportunitätskosten²³ großflächige Entwaldung stoppen könne, ist im heutigen REDD+ Diskurs kaum noch präsent. Diese Annahme spielte jedoch eine zentrale Rolle bei der konzept-

16 Nicholas Stern (2006): Stern Review on the economics of climate change. Bericht im Auftrag der britischen Regierung, der insbesondere die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels untersucht.

17 Siehe u.a. Global Canopy Programme (2008): The Little REDD Book. A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation.

18 Nicholas Stern (2006): Stern Review on the economics of climate change. Bericht im Auftrag der britischen Regierung, der insbesondere die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels untersucht.

19 Johan Eliasch (2008): Climate Change: Financing Global Forests. The Eliasch review. Written by Johan Eliasch, commissioned by the British Prime Minister. S. XII. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228833/9780108507632.pdf

20 Für eine ausführlichere Erläuterung der Frage warum eine Gleichsetzung von Kohlenstoff aus fossilen Depots und (temporär) im Wald gespeichertem Kohlenstoff aus Klimasicht problematisch ist, siehe Fern (2014): Misleading numbers. The case for separating land and fossil based carbon emissions. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/misleadingnumbers_full%20report.pdf

21 Thomas Fatheuer (2015): Die vermessene Natur. REDD: Wie die Klimapolitik Wald entdeckt und verändert. FDCL. https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2016/03/FDCL_REDD_web1.pdf

22 Jonas Hein (2017): Klimaschutz durch Waldschutz? Eine kritische Bilanz nach zehn Jahren REDD+. Bundeszentrale für Politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte. Dezember 2017. <http://www.bpb.de/apuz/260682/klimaschutz-durch-waldschutz-eine-kritische-bilanz-nach-zehn-jahren-redd>

23 Rainforest Foundation UK (2010): McREDD. How McKinsey ‘cost-curves’ are distorting REDD. <https://www.illegal-logging.info/sites/default/files/uploads/McReddEnglish.pdf>

tionellen Ausgestaltung von REDD+ zwischen 2005 und 2010, auf die nahezu alle heutigen REDD+-Initiativen zurückgehen.

Ähnliches gilt für die Schwerpunktsetzung von REDD+-Maßnahmen. In der Folge der Beschlüsse der UN-Klimakonferenz von 2010 in Cancun, Mexiko, rückt der Aspekt 'Opportunitätskosten' in den Hintergrund. Es wird fortan betont, dass es sich bei REDD+ primär um ein Instrument zur Bekämpfung der „Ursachen der Entwaldung“ handelt.

In der Realität sind REDD+-Maßnahmen besonders in Gebieten mit starker Entwaldung kaum präsent, bzw. zeigen die Akteure, die für diese großflächige Entwaldung verantwortlich sind, kaum Interesse an REDD+. Denn Waldzerstörung ist für diejenigen, die in großem Maße zur Entwaldung beitragen, weiterhin um ein Vielfaches lukrativer als die Einnahmen aus REDD+. Das weitgehende Fehlen von REDD+-Maßnahmen, die auf die echten Brennpunkte und Akteure der großflächigen Entwaldung abzielen, ist ein Indiz dafür, dass REDD+ die eigentlichen Ursachen von Entwaldung nicht wirklich adressiert. Entwaldung ist eben auch, wenn nicht vor allem, ein politischer Prozess mit einem extrem komplexen Interessengeflecht. Politische Entscheidungen über Investitions- und Infrastrukturmaßnahmen sowie Förderprogramme für den industrialisierten Landwirtschaftssektor spielen dabei eine entscheidende Rolle. Statt diese Treiber und Ursachen großflächiger Entwaldung anzugehen, zielt REDD+ in der Umsetzung fast ausschließlich auf die (oft als ‚Modernisierung‘ deklarierte) Einschränkung kleinbäuerlicher Landnutzung im Wald ab, während der Aufbau von Kohlenstoffbuchhaltungssystemen durch externe Berater weiterhin große Anteile der REDD+ Gelder verschlingt.²⁴

Trotz der Risiken, die mit einer großflächigen Umsetzung von REDD+ für kleinbäuerliche Landwirtschaft – und somit auch für Ernährungssicherung in ländlichen Regionen – verbunden sind, bekräftigt der Green Climate Fund (GCF) die Hoffnung auf REDD+ als Instrument eines Paradigmenwechsels im internationalen Waldschutz. Der GCF, dem das UN-Klimaabkommen von Paris eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von REDD+ zuschreibt, beschreibt Prinzipien und Ziele der GCF-Finanzierung von REDD+ wie folgt: „Paradigmenwechsel: definiert als das Ausmaß, in dem die vorgeschlagene Maßnahme Auswirkungen über eine einmalige Investition in ein Projekt oder Programm hinaus katalysieren kann. Indem sie einen Paradigmenwechsel im Kontext von REDD-plus fördern, zielen GCF-Investitionen darauf ab, die Treiber von Entwaldung zu adressieren und so REDD-plus-Ergebnisse zu liefern, [...]. Insgesamt ist REDD-plus mehr als ein Mechanismus, der wirtschaftliche Anreize zur Minderung von Entwaldung bereitstellt; REDD-plus hat das Potenzial, einen transformativen Wandel zu initiieren, der die gängigen Geschäftspraktiken überwindet.“²⁵

Die bisherigen Erfahrungen begründen eine solche Hoffnung auf REDD+ als Instrument mit transformativem Potenzial nicht. Eine wachsende Zahl von Studien, darunter auch die Evaluierung der norwegischen Finanzierung für REDD+, stellt vielmehr zunehmend in Frage, ob die Grundannahmen, unter denen REDD+ konzipiert wurde, einer Überprüfung auf der Grundlage von 10 Jahren Praxiserfahrung mit REDD+ standhalten.

²⁴ CIFOR (2014): REDD+ on the ground: A case book of subnational initiatives across the globe. <http://www.cifor.org/redd-case-book/>

²⁵ Green Climate Fund (2017): Green Climate Fund support for the early phases of REDD-plus. Meeting of the Board. 5 – 6 July 2017. Provisional Agenda Item 19(b). GCF/B.17/16. Im Original heißt es: *“Paradigm shift: defined as the degree to which the proposed activity can catalyse impact beyond a one-off project or programme investment. In promoting paradigm shift in the context of REDD-plus, GCF investments aim to address the drivers of deforestation to deliver REDD-plus results, looking beyond the “forest sector,” considering forests as part of a wider landscape. [...] Overall, REDD-plus is more than a mechanism for providing economic incentives to reduce deforestation and forest degradation; it has the potential to induce transformational change that overcomes business-as-usual practices.”* https://www.greenclimate.fund/documents/20182/751020/GCF_B.17_16_-_Green_Climate_Fund_support_for_the_early_phases_of_REDD_plus.pdf/574e7c22-df75-42f9-811d-98432a2f3bc0

REDD+ Finanzierung

Obwohl die politische Relevanz von REDD+ vor allem auf seinem Beitrag zum Klimaschutz beruht, wird REDD+ weiterhin vor allem als Finanzierungsmechanismus verstanden und diskutiert. Die Herausforderung, Entwaldung zu stoppen, wurde insbesondere zu Beginn der Debatte weitgehend auf eine Frage des Geldes reduziert. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass REDD+ konzeptionell auf die Notwendigkeiten unterschiedlicher Finanzierungsmodelle zugeschnitten wurde, insbesondere der Finanzierung über den Handel mit Emissionsgutschriften (auf internationalen Kohlenstoffmärkten). Um solche ‚ergebnisbasierten‘ Zahlungen zu erhalten – ob aus dem Verkauf von Emissionsgutschriften oder aus öffentlichen Mitteln wie bei REDD Early Movers – muss der Zahlungsempfänger eine Kohlenstoffbuchhaltung nachweisen, auf deren Basis sich die vermeintlichen Emissionseinsparungen quantifizieren lassen. Die Frage, ob diese Fokussierung auf eine Kohlenstoffbuchhaltung es erlaubt, die Ursachen und Treiber von großflächiger Entwaldung zu bekämpfen – oder vielleicht ein zentrales Hindernis für REDD+ als Waldschutzinstrument darstellt, ist weiterhin lediglich ein Randthema im aktuellen REDD+-Diskurs.

Nur wenige Länder mit hoher Entwaldungsrate verfügen über die Daten, Strukturen und das Know-How für eine solche Kohlenstoffbuchhaltung. Es kristallisierte sich daher sehr schnell eine Umsetzung von REDD+ in drei Phasen heraus, ursprünglich mit unterschiedlichen Finanzierungsmodellen:

1. In einer Vorbereitungsphase (*readiness*) bereiten Länder die Umsetzung von REDD+ vor. Dazu gehört vor allem der Aufbau von Strukturen zur Erfassung und zum Monitoring des im Wald gespeicherten Kohlenstoffs: die Voraussetzung für eine Kohlenstoffbuchhaltung. Weitere Vorbereitungsmaßnahmen sind u.a. eine Analyse der Hauptursachen von Waldverlust, Strategien zur Minderung von Entwaldung und Instrumente zur Verteilung von Zuwendungen aus REDD+ (*benefit-sharing*).
2. in der Umsetzungsphase (*implementation*) akquirieren die zukünftigen Empfänger von ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen Investitionen für die Umsetzung von Pilotmaßnahmen und setzen erste Maßnahmen um, die nachweislich zu Emissionsminderung aus reduzierter Entwaldung führen.
3. In der dritten Phase erfolgt der quantifizierte Nachweis von Emissionsminderung durch vermiedene Entwaldung, der mit ergebnisbasierten Zahlungen abgegolten wird (*results-based payment*).

Die Phasen 1 und 2 werden im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert, hauptsächlich durch bi- und multilaterale Entwicklungsgelder. Angesichts eines fehlenden globalen Kohlenstoffmarkts ist weiterhin unklar, aus welchen privatwirtschaftlichen Quellen sich ergebnisbasierte Zahlungen in Phase 3 speisen sollen. Auch setzt sich in der internationalen Klimadebatte die Erkenntnis durch, dass der anhaltende Anstieg von Treibhausgasemissionen keinen Raum mehr lässt für den Handel mit Kompensationsgutschriften: Will die internationale Staatengemeinschaft das im UN-Klimaabkommen von Paris gesteckte Ziel erreichen, die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen, und einen maximalen Anstieg von 1,5 Grad Celsius anstreben, ist eine konsequente Reduzierung von Treibhausgasemissionen unabdingbar. Kompensation trägt aber nicht zu einer solchen Minderung bei.

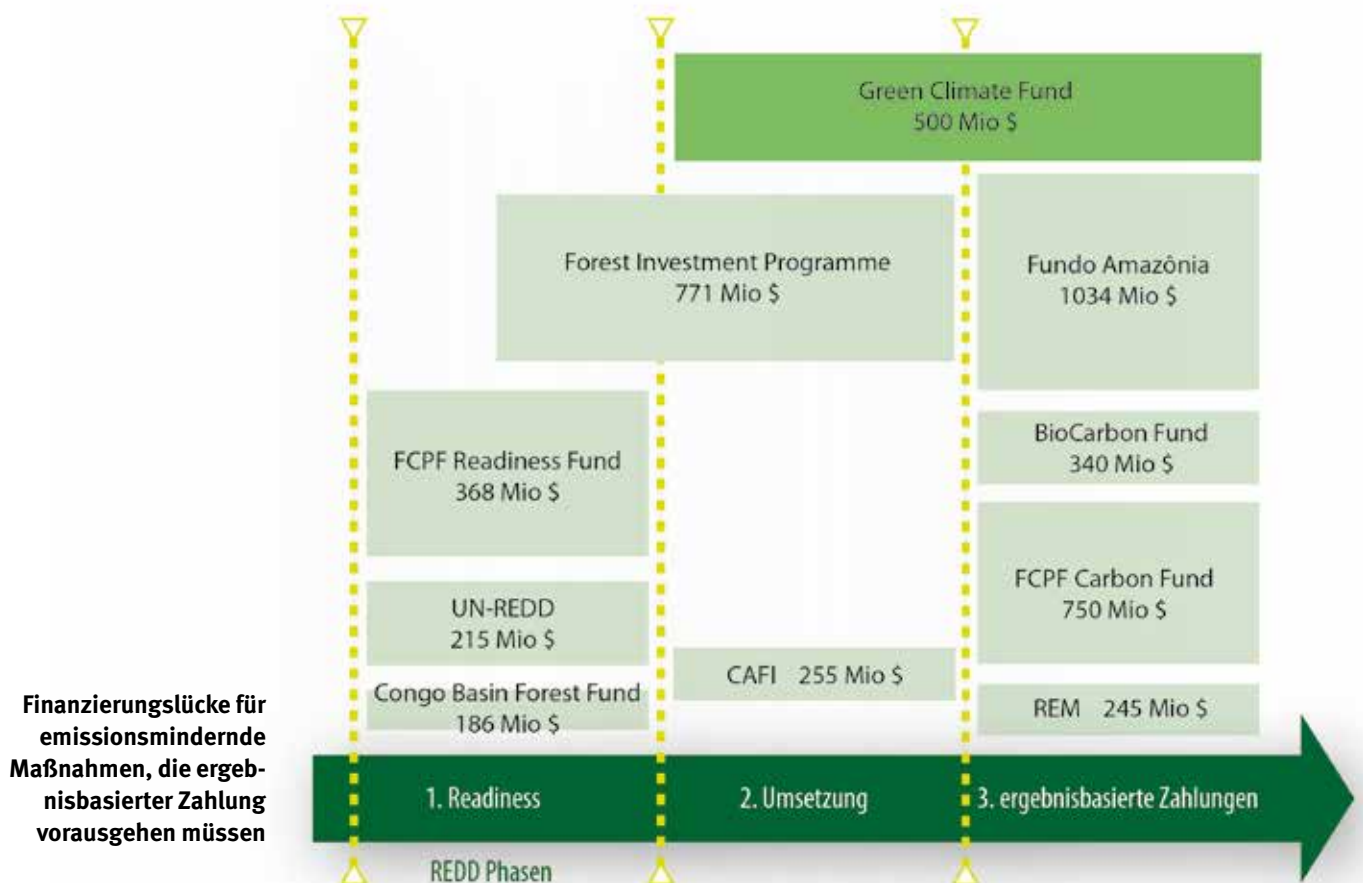
Welche Rolle der ursprüngliche Hoffnungsträger Privatsektor über die marginalen Beträge durch den Handel mit Emissionsgutschriften auf dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt²⁶ hinaus bei der Finanzierung von ergebnisbasierten REDD+ Zahlungen spielen soll, ist unklar. Die Formulierungen der UN-Klimaverhandlungen zur Finanzierung von REDD+ bleiben auffallend vage: es soll eine ‚Vielzahl von Finanzierungsquellen‘ aus öffentlichen oder

²⁶ Privatpersonen, Institutionen und Unternehmen ohne rechtliche Verpflichtung nutzen den freiwilligen Emissionsmarkt, um einen Teil der von ihnen verursachten Emissionen auszugleichen. Häufig betrifft dies transportbedingte Emissionen, etwa aus Flugreisen von Mitarbeiter*innen. Das Handelsvolumen im freiwilligen Emissionsmarkt lag 2016 bei ca. 63,5 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent und einem Wert von 191,3 Millionen US-Dollar, ein Rückgang um 24 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. REDD+ Transaktionen beliefen sich beim einem Durchschnittspreis von 4,6 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent auf 9,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent. Siehe auch: Forest Trends. Unlocking Potential. State of the Voluntary Carbon Market 2017. <https://www.cbd.int/financial/2017docs/carbonmarket2017.pdf>

privaten Mitteln oder eine Finanzierung über eine „geeignete“ marktbasierende Finanzierung genutzt werden.²⁷ Gemeint ist hier vermutlich der Kauf von REDD+-Gutschriften durch Fluggesellschaften zum Zweck der Kompensation von Emissionen aus dem weiterhin rasant wachsenden Flugverkehr.²⁸

Es ist erstaunlich, dass für einen Mechanismus, der 2007 prinzipiell als Finanzierungsinstrument für Klimaschutz im Wald in die UN-Klimaverhandlungen aufgenommen wurde, auch nach mehr als zehn Jahren grundlegende Fragen der mittel- und langfristigen Finanzierung weitgehend ungeklärt sind. Umso mehr, als unterschiedliche Finanzierungsmodelle unterschiedliche konzeptionelle Anforderungen mit sich bringen. Was bedeutet es für die bisher geleistete „Brückenfinanzierung für REDD+“, wenn nicht eindeutig geklärt ist, wohin die Brücke führen und welchen Anforderungen sie standhalten soll? REDD+, ursprünglich geplant als Mechanismus zur Mobilisierung enormer Geldflüsse (im Privatsektor), hat nach Ablauf der Brückenfinanzierung aus öffentlichen Geldern weiterhin ein massives Finanzierungsproblem.

Derzeit erfolgt die Finanzierung aller drei Phasen von REDD+ fast ausschließlich mit öffentlichen Geldern. Der brasilianische Amazonienfonds (siehe unten) und das REDD Early Movers Programm der KfW beruhen auf ergebnisbasierten Zahlungen der Geber. In beiden Fällen besteht kein quantifizierbarer Zusammenhang zwischen der aus den Mitteln der REDD+Zahlung finanzierten Maßnahmen und der postulierten Emissionsminderung. Dennoch sind die Zahlungen mit einer Kohlenstoffbuchhaltung verknüpft: Die Zahlung erfolgt, wenn der Empfänger eine vertraglich vereinbarte Emissionminderung nachweisen kann. Ein Nachweis, dass eine mit ergebnisbasierten REDD+-Mitteln finanzierte Maßnahme zur Emissionsminderung beigetragen hat, ist nicht erforderlich. In diesem Punkt unterscheiden sich das Finanzierungsmodell des Amazonienfonds und von REDD Early Movers deutlich vom Konzept der Finanzierung aus dem Verkauf von Emissionsgutschriften.²⁹



²⁷ Vgl.: United Nations (2016). UN Paris Agreement on Climate Change. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

²⁸ Finance & Trade Watch Austria (2017): Grünes Fliegen – gibt es das? http://www.ftwatch.at/wp-content/uploads/2017/10/FT-Watch_Gruenes-Fliegen_2017.pdf

²⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Entwicklungspolitischer Nutzen. Bundesdrucksache 18/5433 vom 02.07. 2015. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805705.pdf>

Ob ein Finanzierungsmodell, das nicht auf den Verkauf von Emissionsgutschriften setzt, immer noch einer aufwändigen, fehleranfälligen und weitgehend auf indirekten Berechnungen beruhenden Kohlenstoffbuchhaltung bedarf, wurde bisher nicht ernsthaft diskutiert.

Die Grafik verdeutlicht ein (weiteres) Manko in der konzeptionellen Ausgestaltung der REDD+-Finanzierung: Das bisher diskutierte REDD+-Finanzierungsmodell beruht darauf, dass der Empfänger die Zahlung erst erhält, nachdem er den quantifizierten Nachweis einer Emissionsminderung erbracht hat. In der Regel bedeutet dies, dass emissionsmindernde Maßnahmen finanziert werden müssen, bevor die REDD+-Zahlung erfolgt. Insbesondere Länder wie die Demokratische Republik Kongo, die am Carbon Fund der Forest Carbon Partnership Facility teilnimmt (s.u.; nur Länder im Carbon Fund können ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen erhalten), stellt dies vor Probleme, da sie sich nicht in der Lage sehen, die Maßnahmen aus eigenen Mitteln vorzufinanzieren. Eine Finanzierung der Maßnahmen mit Geldern der Forest Investment Programmes der Weltbank oder aus der *Central Africa Forests Initiative (CAFI)* – aus Mitteln der internationalen Entwicklungszusammenarbeit also – führt jedoch dazu, dass internationale Geber wie Norwegen zweimal für das gleiche Ergebnis zahlen: Durch ihren Beitrag zu CAFI oder zum Forest Investment Programme und durch ihren Beitrag in den Carbon Fund der Forest Carbon Partnership Facility, die die ergebnisbasierte Zahlung leistet. „Wir müssen tatsächlich im Moment zweimal zahlen: wir müssen für die Investition zahlen und dann müssen wir für die tatsächlichen Resultate zahlen. Das zeigt, dass REDD+ nicht so weit vorangeschritten ist, als Leute erhofft hatten.“³⁰

Norwegen, Deutschland und Großbritannien: Hauptfinanzierer von REDD+

Bei der UN-Klimakonferenz in Paris kündigten Deutschland, Norwegen und Großbritannien eine gemeinsame Finanzierung für REDD+ an. Die drei Länder stellen im Rahmen der GNU-Initiative (Germany, Norway, UK) von 2015 bis 2020 fünf Milliarden US-Dollar für die Finanzierung von Waldschutz (vor allem REDD+) zur Verfügung. Die Bundesregierung sagte einen Beitrag von 1,1 Milliarden US-Dollar zu. Die Mittel stammen sowohl aus Haushaltsmitteln des BMZ als auch aus den Sondermitteln der Internationalen Klimainitiative (IKI).

Die BMZ-Finanzierung für laufende bi- und multilaterale Waldmaßnahmen summiert sich auf knapp zwei Milliarden Euro (Stand: 31.12.2016), verteilt auf 229 Projekte in über 30 Ländern und 10 Regionen. Die Finanzierung bi- und multilateraler REDD+ Initiativen durch das BMZ liegt bei 936,4 Millionen Euro (Stand: Oktober 2017).³¹ Es fließen folglich nahezu 50 Prozent der BMZ-Mittel für Waldschutz in REDD+-Maßnahmen.

Allein Norwegen hat mit ca. 2,24 Milliarden Euro (2008-2016) in den vergangenen Jahren mehr Mittel für REDD+ und Waldschutzinitiativen zur Verfügung gestellt als die Bundesregierung. Die Evaluierungsabteilung der Norwegischen Klima- und Waldinitiative NICFI veröffentlicht regelmäßig Informationen, die über die kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung der Initiative berichten und Aufschluss über die Höhe der Unterstützung an REDD+ Initiativen und Länder geben.

³⁰ Till Pistorius and Laura Kiff (2014): „The Politics of German Finance for REDD+. CGD Climate and Forest Paper Series #16. Original: *“We actually need to pay twice at the moment: we need to pay for the investment and then we need to pay for the actual results. So that actually shows that REDD+ has not really advanced as far as people have hoped for [...]”*. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Climate-Forest-Paper-Series-16-Pistorius-Kiff-German-politics-REDD.pdf>

³¹ Vgl.: Evy von Pfeil (2017): 10 Jahre REDD+. Erfahrungen & Ausblick der deutschen Entwicklungs-Zusammenarbeit. Präsentation im Rahmen des Fachgesprächs zu Tropenwaldschutz in der Klimapolitik. Oktober 2017. <https://www.fdcl.org/2017/11/dokumentation-fachgesprach-zu-tropenwaldschutz-in-der-klimapolitik/>

REDD+ Engagement der Bundesregierung

Die beiden bedeutendsten REDD+-Initiativen, die mit deutschen Geldern unterstützt werden, sind die Forest Carbon Partnership Facility der Weltbank und das von der KfW-Entwicklungsbank verwaltete REDD Early Movers-Programm (65 Millionen Euro für den Zeitraum 2012-2019).

Forest Carbon Partnership Facility der Weltbank

Die von der Weltbank verwaltete Forest Carbon Partnership Facility unterstützt seit 2008 insgesamt 47 Länder dabei, die Voraussetzungen für eine ergebnisbasierte Finanzierung von REDD+-Maßnahmen zu schaffen. 15 öffentliche Geber aus Industrieländern stellen der Facility insgesamt 1,1 Milliarden US-Dollar zur Verfügung. Der Erdölkonzern BP und die Naturschutzorganisation TNC investierten ebenfalls jeweils 5 Millionen US-Dollar in den Carbon Fund der Facility.

Ziel der Forest Carbon Partnership Facility war es, Gelder für einen schnellen Start von REDD bereitzustellen und parallel zu den UN-Klimaverhandlungen ein einheitliches Regelwerk für die Umsetzung von REDD+ zu entwickeln. Die Facility besteht aus zwei Programmen, dem „Readiness Mechanism“ (375 Millionen US-Dollar, bis 2020) und den „Carbon Fund“ (765 Millionen US-Dollar, bis 2025), der wiederum aus zwei ‚Fenstern‘ besteht: Geber können entweder im Gegenzug für ihren Beitrag handelbare Emissionsgutschriften aus REDD+-Maßnahmen erhalten (BP, TNC, Großbritannien entschieden sich für diese Option). Oder sie können die quantifizierten Nachweise der Emissionsminderung, die sie im Gegenzug für ihren Beitrag in den Carbon Fund erhalten haben, lediglich als Minderungsnachweis des Empfängers, nicht aber als handelbare Gutschrift nutzen. Die Bundesregierung hat sich für diese Option entschieden.

Der „Readiness Mechanism“ soll Länder dabei unterstützen, die Voraussetzungen für die Umsetzung zukünftiger ergebnisbasierter REDD+-Maßnahmen zu schaffen. Hat ein Land den „Readiness Mechanism“ erfolgreich durchlaufen, ist es ‚bereit für REDD‘ – „*ready for REDD*“ – so die Annahme der Facility. Der Carbon Fund eröffnet dann einer kleinen Zahl von Staaten die Möglichkeit, Pilotprogramme umzusetzen, die auf subnationaler oder nationaler Ebene ergebnisbasierte Zahlungen für REDD+ erproben. Die Geber des Carbon Fund vergüten im Rahmen von vertraglich festgelegten Kaufverpflichtungen einen Teil der von dieser kleinen Gruppe von Ländern nachgewiesenen Emissionsminderungen.

Derzeit entwickeln 19 Länder Emissionsminderungsprogramme. Die ‚Maßnahmenpläne‘ sind das Bewerbungsschreiben der Länder für die Aufnahme in den Carbon Fund. 2016 öffnete die Forest Carbon Partnership Facility diese Tür für vier Länder: Costa Rica, Demokratische Republik Kongo, Mexiko und Chile. Bis Juni 2017 kamen mit Ghana und der Republik Kongo zwei weitere Länder hinzu.³²

Bisher wurden keine Kaufverträge für ergebnisbasierte Zahlungen unterzeichnet. Eine erste ‚Kaufverpflichtung‘ für nachweislich reduzierte Emissionen aus vermiedener Entwaldung werden für 2018 mit der Demokratischen Republik Kongo erwartet. Der Carbon Fund vergütet nachgewiesene Emissionsminderungen bis zu der im Kaufvertrag festgelegten Höhe mit 5 US-Dollar pro Tonne CO₂.

Die Forest Carbon Partnership Facility hat der REDD+-Vorbereitungsphase in vielerlei Hinsicht ihren Stempel aufgedrückt. Sie stand dabei von Anfang an in der Kritik, den Karren vors Pferd gespannt zu haben und sich kon-

³² Vgl.: GIZ (2017): 10 Jahre REDD+. Erfahrungen & Ausblick der deutschen Entwicklungs-Zusammenarbeit. Präsentation Evy von Pfeil im Rahmen des Fachgesprächs zu Tropenwaldschutz in der Klimapolitik. Oktober 2017. <https://www.fdcl.org/2017/11/dokumentation-fachgesprach-zu-tropenwaldschutz-in-der-klimapolitik/>.

zeptionell auf dünnem Eis zu bewegen.³³ Eine Evaluierung der Norwegischen REDD+-Finanzierung kommt zum Schluss, dass der Facility ein solides konzeptionelles Fundament fehlt: „Schlüsselakteure in der Umsetzung von REDD+, wie UNREDD und die FCPF, [scheinen] eher wenig ausgearbeitete Programmtheorien in Bezug auf REDD+ und die wichtigen Mechanismen und Ergebnisketten für seine Umsetzung zu haben.“³⁴

Zudem wird vielfach bemängelt, dass Maßnahmenpläne bewilligt werden, ohne dass sie wirklich die FCPF-Vorgaben erfüllen, und dass wohlklingende Dokumente von externen Beratern erstellt werden. Die Umsetzung der darin vorgestellten Maßnahmen ist jedoch aufgrund fehlender Beteiligung der relevanten nationalen Stellen fraglich: „Länder präsentieren frühe Ideen, und wir kommentieren diese Ideen und versuchen, mehr Ideen für neue Projekte zu bekommen, und dann kommen sie zurück und präsentieren die Ideen wieder, undsoweiter. Aber, was wir diskutieren, sind Vorschläge auf Papier. Es ist nur Papier. In den meisten Fällen wurden diese Papiere nicht von den Ländern selbst entwickelt, sondern von internationalen Beratern, deren Job es ist, schöne Programme zu entwickeln.“³⁵

Auch die bereits erwähnte fehlende Finanzierung für die Durchführung von Maßnahmen, die Minderungen erbringen, und somit ergebnisbasierte Zahlungen ermöglichen soll, wurde von Kritikern der Facility früh als Problem benannt. Im derzeitigen Finanzierungsmodell der Facility zahlen zumindest einige internationale Geber doppelt: Durch Finanzierung der Maßnahme, die eine Emissionsminderung erbringt und als Investoren in den Carbon Fund der Forest Carbon Partnership Facility, der nachgewiesene Emissionsminderungen mit 5 US-Dollar pro Tonne nachweislich eingespartem Kohlendioxid vergütet.

REDD Early Movers (REM)

Das REDD Early Movers-Programm der Bundesregierung wurde im Juni 2012 auf der Rio+20 -Konferenz vorgestellt. Es unterstützt „REDD-Pioniere, sogenannte Early Movers, die sich beim Waldschutz bereits eigenverantwortlich Richtung Klimaschutz bewegen.“³⁶ Das Programm selbst ist ein ‚Early Mover‘ für eine ergebnisbasierte REDD+-Finanzierung. Es wird von der KfW-Entwicklungsbank verwaltet und durch technische und politische Zusammenarbeit der GIZ ergänzt. „Die GIZ berät Early Movers auf technischer und politischer Ebene dabei, ein funktionales System für eine Kohlenstofffinanzierung durch REM zu entwickeln,“ heißt es auf der Webseite der GIZ.³⁷ KfW und GIZ beschreiben das Programm als „Brückenfinanzierung, bis im Verhandlungsprozess der Vereinten Nationen ein REDD-Finanzierungsmechanismus endgültig festgelegt wird.“

Für den Zeitraum 2012-2019 stellt das BMZ einen Betrag von 56 Millionen Euro für REDD Early Movers zur Verfügung. Aus der vom BMUB verwalteten Internationalen Klimainitiative IKI (9 Millionen Euro von 2013-2016) sowie durch Mitfinanzierung einzelner Länderprogramme durch die Regierungen von Norwegen und Großbritannien stehen dem Programm jedoch deutlich mehr Mittel zur Verfügung.

Bisher schloss die KfW Verträge für ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen in zwei Ländern ab: in Brasilien in den Bundesstaaten Acre (2012-2017 und 2017-2019) und Mato Grosso (2017-2019) sowie in der Amazonasregion Kolumbiens (2015-2018). Ein Vertrag mit Ecuador wurde angekündigt, wegen diplomatischer Verstimmungen allerdings bisher dem Vernehmen nach nicht abgeschlossen. Die norwegische Wald- und Klimainitiative NICFI und Großbritannien beteiligen sich an der Finanzierung des Programms in Kolumbien, die Regierung von Groß-

³³ Eine umfassende Übersicht bieten: Fern & Forest Peoples Programme (2011): Smoke and Mirrors. A critical assessment of the Forest Carbon Partnership Facility. <http://www.redd-monitor.org/wp-content/uploads/2011/03/smokeandmirrorsinternet.pdf> ; Fern & Forest Peoples Programme (2014): Implement in haste, repent at leisure. <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Implement%20in%20haste.pdf> ; Environmental Investigation Agency (2016): Missing the forest for the carbon? A critical analysis of the FCPF Carbon Fund and emission reductions programmes in Africa. <https://eia-global.org/reports/missing-the-forest-for-the-carbon-eia-analysis-of-the-fcpf-carbon-fund>

³⁴ Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. <https://www.norad.no/en/toolspublications/publications/2016/real-time-evaluation-of-nicfi-literature-review-and-programme-theory/>

³⁵ Till Pistorius and Laura Kiff (2014): ‚The Politics of German Finance for REDD+. CGD Climate and Forest Paper Series #16. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Climate-Forest-Paper-Series-16-Pistorius-Kiff-German-politics-REDD.pdf> Original: „Countries are presenting early ideas, and we are commenting on these ideas and trying to get more ideas for new projects, and then they come back and they present again and so on and so on. But what we are discussing about are things on paper. It's just paper. In most cases these papers have not been developed by the countries themselves, but by international consultants whose job is to develop nice programs.“

³⁶ GIZ (o.a.): REDD-Programm für Early Movers – Instrumentenförderung. <https://www.giz.de/de/weltweit/33356.html>

³⁷ GIZ (o.a.): REDD-Programm für Early Movers – Instrumentenförderung. <https://www.giz.de/de/weltweit/33356.html>

britannien erwägt eine Unterstützung des Programms in Mato Grosso, und eine gemeinsame Finanzierung von Norwegen und Deutschland in Ecuador war geplant.

Die KfW-Mittel werden vor allem zur Vergütung von nachweislicher Emissionsminderung durch vermiedene Entwaldung verwendet. Die KfW zahlt den gleichen Betrag wie die Forest Carbon Partnership Facility – fünf US-Dollar pro Tonne Kohlendioxid, wenn der ‚Early Movers‘-Partner nachweisen kann, die Entwaldung unter einem vertraglich vereinbarten Niveau gehalten zu haben. Entscheidend für eine ergebnisbasierte Zahlung ist dabei dieser vertraglich vereinbarte Referenzwert. Mit ihm werden aktuelle Entwaldungszahlen im Zeitraum der REDD Early Movers Finanzierung verglichen und so die Höhe der ergebnisbasierten Zahlung bestimmt. Wie das Beispiel Acre (siehe unten) zeigt, werden selbst dann ergebnisbasierte Zahlungen geleistet, wenn die Entwaldungstendenz während des Vertragszeitraums steigend ist: Voraussetzung ist nur ein ausreichend hoher Referenzwert.

Eine weitere Besonderheit von REDD Early Movers ist der fehlende quantitative Zusammenhang zwischen den Maßnahmen, die der ‚Early Movers‘-Partner mit den KfW-Zahlungen finanziert und der Kohlenstoffbuchhaltung, mit der der Partner eine vermeintliche Emissionsminderung durch vermiedene Entwaldung nachweist.³⁸ Für die KfW ist dies ein wichtiger Aspekt: Die Entkopplung des Nachweises der Emissionsminderung von tatsächlich mit REDD Early Movers-Geldern finanzierten Maßnahmen ermöglicht eine Finanzierung von Maßnahmen dort, wo keine Entwaldungsgefahr besteht, bzw. diese sehr gering ist. „Zentraler Bestandteil der Umsetzung des REM-Programms beispielsweise ist das mit der Partnerregierung vereinbarte Benefit-Sharing (BS) System. Durch dieses kommen mindestens 50% der ergebnisbasierten Finanzierung indigenen, waldabhängigen und kleinbäuerlichen Bevölkerungsgruppen zugute. In Kolumbien wurden gar 60% und in Acre 70% vereinbart,“ heißt es in den Darstellungen von KfW und GIZ zum Programm.³⁹ Eine von der KfW unterstützte Publikation der brasilianischen Organisation IPAM unterstreicht die Bedeutung dieser Entkopplung für die politische Akzeptanz ergebnisbasierter REDD+-Zahlungen, insbesondere durch weite Teile der Zivilgesellschaft in Acre: „Ohne diesen Schwerpunkt auf eine gerechte und faire Verteilung der Mittel wäre der Widerstand gegen SISA, aus zahlreichen Gründen, unüberwindbar gewesen [...]“⁴⁰

Diese Entkopplung erlaubt einerseits eine aus entwicklungspolitischer Sicht wünschenswerte Finanzierung von Maßnahmen auch dort, wo kein akuter Entwaldungsdruck besteht, etwa in demarkierten Territorien indigener Völker. Diese Maßnahmen in Gebieten ohne oder mit niedrigem Entwaldungsdruck tragen jedoch nicht zur Emissionsminderung aus vermiedener Entwaldung bei, wenn keine akute Entwaldungsgefahr besteht. Somit ist die Finanzierung solcher Maßnahmen nur schwer mit dem konzeptionellen Ansatz von REDD+ zu rechtfertigen, denn REDD+ zielt darauf ab, durch finanzielle Anreize eine drohende Entwaldung zu verhindern. Andernorts beklagen REDD+-Akteure, dass eine Zahlung von fünf US-Dollar pro Tonne vermeintlich eingespartem Kohlendioxid keine kostendeckende Minderung von Emissionen aus Entwaldung erlaubt. Ist dies auch in den REDD Early Movers-Regionen der Fall, stellt sich die Frage, wie die zum Nachweis der Emissionsminderung erforderlichen Maßnahmen finanziert werden, wenn ein signifikanter Anteil der REDD Early Movers-Zahlung für Maßnahmen zur Verfügung steht, die eben keinen direkten Beitrag zur Emissionsminderung leisten.

Es drängen sich zwei Möglichkeiten auf: Die Maßnahmen werden aus anderen Quellen finanziert, ohne dass dies offengelegt wird. In dem Fall ergibt sich insbesondere mit der Umsetzung des UN-Klimaabkommens von Paris ab 2020 das Risiko der doppelten Anrechnung von Finanzierung oder gar Emissionsminderungsleistungen.⁴¹ Die zweite Möglichkeit ist aus klimapolitischer Sicht besonders problematisch: Die Emissionsmin-

³⁸ Vgl. auch: Antwort der Bundesregierung vom 30. Juni 2015 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Entwicklungspolitischer Nutzen. Bundesdrucksache 18/5433 vom 02.07. 2015: Ziff 31. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805705.pdf>

³⁹ Die KfW (2016) beschreibt die Bedeutung dieser Entkopplung wie folgt: „*Stock-and-flow approach: By rewarding stakeholder groups who contribute to both protecting forests (stock) as well as to reducing deforestation (flow), an equitable, efficient and effective balance can be negotiated in the contentious dynamics of land management. This approach can increase socio-political sustainability. This allows channeling more resources to Indigenous Peoples, for instance, compared to an approach that only distributes funds based on reduced deforestation contributions.*“ KfW (2016): REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development. http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/2017_01_24_Acre-Fact-Sheet-FinalDraft.pdf (Seite seit Oktober 2017 nicht mehr online).

⁴⁰ Im Original heißt es: „*Certamente, sem este foco na distribuição justa e equitativa de benefícios, as resistências ao SISA seriam, por inúmeros motivos, intransponíveis, já que os argumentos daqueles que historicamente se opõem a REDD+ estão justamente calçados na ausência de benefícios para aqueles que vivem na e da floresta.*“ IPAM (2017): Programa REDD para Early Movers – REM. Abordagem de Estoque e Fluxo para a Repartição de Benefícios em Programas de REDD: Conceito e Prática na Implementação de REDD no Estado do Acre. Seite 19. http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/04/publicacao_REDD_EarlyMovers_web.pdf

⁴¹ Für eine ausführliche Diskussion des Risikos der doppelten Anrechnung von Finanzierung oder Emissionsminderungen im Kontext des UN-Klimaabkommens von Paris, siehe u.a. Schneider L, Kollmus A, Lazarus M (2014) Avoiding the risk of double counting

derung fand nur einmal statt – vor Beginn von REDD Early Movers fiel die Entwaldung deutlich ab – und REDD Early Movers leistet nachträglich über mehrere Jahre hinweg Zahlungen für diese in der Vergangenheit erzielte und nicht ursächlich mit REDD+-Maßnahmen zusammenhängende Emissionsminderung. Ein Nachweis aktueller Emissionsminderung ist nicht erforderlich. Dies ist möglich, weil der Referenzwert so hoch angesetzt wurde, dass zum Erhalt der ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen keine nennenswerten zusätzlichen Maßnahmen zur Minderung von Emissionen aus vermiedener Entwaldung notwendig sind, die Kohlenstoffbuchhaltung jedoch weiterhin eine Waldzerstörung unterhalb des vertraglich festgelegten Referenzwertes ausweist. Es entstehen somit keine signifikanten zusätzlichen Kosten, und die ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen können anderweitig eingesetzt werden. Das bedeutet auch, dass ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen in diesem Fall nicht dafür verwendet werden, die eigentlichen Treiber und Ursachen von großflächiger Entwaldung über das bestehende – und weithin als unzureichend befundene – Maß hinaus durch Umsetzung struktureller Veränderungen zu adressieren. Der vom Green Climate Fund postulierte paradigmatische Charakter von ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen wäre in diesem Fall nur eine Fiktion.

**REDD+-Privatsektorprojekt in Acre:
Das Dorf ist Partner - Umweltprojekt
Gebiet wird ständig überwacht.
Kommerzielle Jagd und Fischerei
verboten. Bauen und Rodung verboten.**



emission reductions under the UNFCCC. Stockholm Environment Institute Working Paper 14-02; Fern (2015): Who takes the credit? REDD+ in a post-2020 UN climate agreement. <http://www.fern.org/whotakesthecredit>

REDD+ und die Ursachen der Entwaldung in Amazonien

Das Amazonasbecken beherbergt die größte tropische Regenwaldregion der Welt, die sich über neun Länder mit sehr unterschiedlichen Entwaldungsraten und -dynamiken erstreckt. Mit etwa 80 Prozent befindet sich der größte Teil dieser Waldfläche in Brasilien. Entsprechend groß ist die Bedeutung der Region, und insbesondere Brasiliens, für Waldschutzinitiativen: Bisher nehmen nur Länder aus der Amazonasregion am REDD Early Movers Programme teil (Brasilien – Acre und Mato Grosso, Kolumbien und Ecuador).

Zwei Aspekte begünstigen das Interesse von REDD-Akteuren an der Amazonasregion. Erstens gelten die Staaten der Region als vergleichsweise stabile Demokratien, in denen der Schutz von Wäldern und die Sicherung der Rechte von indigenen Völkern zwar nicht unumstritten sind, aber doch zu den erklärten Zielen staatlicher Politik gehören. Und zweitens weist insbesondere Brasilien eine für REDD+ sehr vorteilhafte Entwaldungsdynamik auf. Welche Erkenntnis bieten erste Erfahrungen mit der Umsetzung von REDD+-Projekten und Programmen in der Region in Bezug auf das Kernanliegen von REDD+: die Minderung von Emissionen aus Entwaldung? Aufgrund der besonderen Bedeutung Brasiliens in der internationalen Zusammenarbeit zum Thema Wald und der Tatsache, dass zahlreiche Studien neueren Datums ein aktuelles Bild über die Dynamik der Entwaldung bieten, wird im Folgenden das Beispiel Brasilien exemplarisch, und damit auch ausführlicher, behandelt.

Brasilien – wer ist für die Entwaldung verantwortlich?

In keinem Land der Welt wird so viel Wald vernichtet wie in Brasilien. Dies gilt auch nach einem abrupten Rückgang der Entwaldung nach 2004, dem jedoch seit 2012 ein erneuter Anstieg der Entwaldung folgte.⁴²

Für die Bewertung von Instrumenten des Waldschutzes ist die Frage nach der Dynamik der Entwaldung fundamental. Sie ergibt sich aus dem komplexen Zusammenspiel von direkten und indirekten Ursachen und Treibern von Waldverlust. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit geht dabei von Voraussetzungen aus, die mehr als fragwürdig sind. In einer Darstellung der KfW heißt es: „Großflächige Entwaldungen sind weitgehend gestoppt. Verbleibende Entwaldung findet auf kleinflächigen und mittleren Parzellen statt.“⁴³ In einer Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentarische Anfrage der Fraktion Die Linke wird gar behauptet: „Die Entwaldungsdynamik ist mittlerweile von der Verlagerung großflächiger Entwaldung, die gut kontrolliert und bekämpft werden kann, zu einer kleinteiligeren Entwaldung, die schwieriger zu bekämpfen ist, gekennzeichnet.“⁴⁴

Diese Diagnose ist von zentraler Bedeutung für die Legitimierung (der Bundesregierung) von REDD+ in Brasilien, denn die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass REDD+ nicht – wie anfangs von vielen erwartet – die Mittel aufbringen kann, um die wichtigsten Treiber der großflächigen Entwaldung aufzuhalten. Industrielle Landwirtschaft und Viehzucht und die damit verbundene Landspekulation blieben von REDD+ in den 12 Jahren seit der Einführung des Instruments weitgehend unberührt.

Bei genauerem Hinsehen erweist sich diese Diagnose der Entwaldungsdynamik im brasilianischen Amazonas als falsch: Die jüngsten Entwicklungen in Brasilien (und Kolumbien) zeigen, dass weder großflächige Entwaldung gestoppt wurde, noch die verbleibende Entwaldung vorwiegend auf kleinflächigen oder mittelgroßen Parzellen stattfindet.

⁴² Für eine umfangreiche Beschreibung der aktuellen Entwaldungstendenzen in der Amazonasregion in Brasilien, siehe FDCL (2017): Dossier Amazonien. Amazonien 2016 – Fakten und Tendenzen. Das Gespenst der Entwaldung kehrt zurück. https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2017/11/FDCL_Amazonien_Entwaldung_print.pdf

⁴³ http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2017/03/03_Ehringhaus2016_10_26-REM-Acre.pdf

⁴⁴ Antwort der Bundesregierung vom 30. Juni 2015 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Entwicklungspolitischer Nutzen. Bundesdrucksache 18/5433 vom 02.07. 2015: S. 16 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805705.pdf>

Determinanten der Entwicklung seit 2009 – die Politik mischt sich ein

Die Konsolidierung der Entwaldungsraten auf relativ hohem Niveau seit 2009 lässt sich durch die politischen Rahmenbedingungen erklären. Die Neufassung des brasilianischen Waldgesetzes brachte eine Amnestie für Entwaldungen vor 2008 mit sich. Illegale Abholzung und Landnahme wurden damit nachträglich legalisiert. Auch Rodungen in den Folgejahren wurden legalisiert, indem sie als „vor 2008“ registriert wurden – eine nicht legale, aber gängige Praxis. Das politische Signal, das durch die Amnestie gesetzt wurde, ist fatal und in seiner Wirkung kaum zu überschätzen: die Verursacher können darauf vertrauen, dass illegale Landnahme und Verstöße gegen Umweltgesetze früher oder später politisch legitimiert werden und damit straffrei bleiben.

Bei einer Veranstaltung am Rande der UN-Klimakonferenz in Bonn im November 2017 beschreibt der Direktor der brasilianischen Umweltbehörde IBAMA zudem die Zunahme von Gewalt gegen die Kontrollen von IBAMA („Wir haben allein dieses Jahr 14 Geländefahrzeuge in kriminellen Angriffen gegen IBAMA verloren“) und die Verbindung von steigender Entwaldung und der inflationären Vergabe von Lizenzen für Holzeinschlag durch Regierungen der Bundesstaaten, etwa in Pará oder Mato Grosso: „Sie vergeben eine Lizenz nach der anderen. Es ist nicht mal genug Wald vorhanden für so viele Einschlaglizenzen. Wenn die Gouverneure der Bundesländer Amazoniens hier in Bonn [zur Klimakonferenz im November 2017] ankommen, und sagen ‚wir verpflichten uns, Entwaldung auf null zu reduzieren‘, fragen Sie sie, wie viele Lizenzen zum Holzeinschlag sie vergeben.“⁴⁸

Zudem wurden in den letzten Jahren durch verschiedene Gesetzesinitiativen die Größe von Schutzgebieten vermindert und die Mittel für ihre Kontrolle in Amazonien zwischen 2013 und 2016 von 121 Millionen Reais auf 65 Millionen Reais gekürzt. Die Zahl der Kontrolleure wurde im selben Zeitraum um 30 Prozent verringert.⁴⁹ Damit schwächte man die beiden wichtigsten Maßnahmen, die eine Verringerung der Entwaldung nach 2004 erst ermöglicht hatten: Die Einrichtung von Schutzgebieten und eine effektive staatliche Kontrolle illegaler Entwaldung.

Eine aktuelle Studie brasilianischer Spezialisten hat die illegale und machtgestützte Landnahme in Amazonien als Kern der Entwaldungsdynamik wieder eindringlich ins Bewusstsein gerufen.⁵⁰ REDD+ geht an dieser Realität völlig vorbei.

Kolumbien – Entwaldung stieg 2016 um 44 Prozent

Der allgemein begrüßte, wenn auch prekäre Friedensprozess in Kolumbien hat eine paradoxe Nebenwirkung: die Entwaldungsrate steigt rapide an, allein im Jahr 2016 um 44 Prozent.⁵¹ Als wesentliche Ursachen nennen Studien den illegalen Coca-Anbau, Entwicklung von Infrastruktur, die Ausweitung der Viehzucht und des Bergbaus.

Der Friedensprozess gibt offensichtlich illegalen und paramilitärischen Akteuren Freiräume für die Ausweitung ihrer Aktivitäten. Damit scheint das 2015 in Paris verkündete Ziel der kolumbianischen Regierung, die (Netto-)Entwaldung bis 2020 auf Null zu reduzieren, in weite Ferne gerückt. In einem solch schwierigen Umfeld können sicherlich sinnvolle Programme zum Waldschutz gefördert werden. Im Kontext von ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen ist aber nicht erkennbar, wie die damit verbundenen Maßnahmen tatsächlich die aktuelle Dynamik der (überwiegend illegalen) Entwaldung entscheidend beeinflussen können.

48 <http://www.climatechangenews.com/2017/11/14/war-amazon-says-brazils-top-environmental-enforcer/>

49 Dazu: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/deter-do-b-abre-polemica-entre-mma-e-inpe/>

50 Mauricio Torres, Juan Doblaz, Daniela Fernandes Alarcon (2017): *Dono é quem desmata : conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense*. Instituto Agrônomo da Amazônia. https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/dono_e_quem_desmata_conexoes_entre_gril1.pdf

51 Eine Zusammenfassung des Reports findet sie hier: <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/0/Presentacion3%B3n+Estrategia+Integral+de+Control+a+la+Deforestacion3%B3n/173f79bf-3e68-4cbc-9387-80123d09b5e2>; Einen guten Überblick bietet: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/report-links-spike-colombia-deforestation-farc-demobilization>

Ecuador – Staatliche Förderprogramme für landwirtschaftliche Expansion konterkarieren REDD+

Im Vergleich mit anderen Ländern der Region ist der Waldverlust in Ecuador relativ gering. Zahlen des Umweltministeriums belegen, dass die bewaldete Fläche in Ecuador zwischen 1990 und 2008 von 12,9 Millionen Hektar auf 11,3 Millionen Hektar zurückgegangen ist.⁵² Die Expansion von Weideland für Rinderzucht (65 Prozent), Kakaopflanzungen (4 Prozent) und Ölpalmpflanzungen (3 Prozent) sind für 72 Prozent der Entwaldung der letzten Jahre verantwortlich. Außerhalb der Amazonasregion ist auch die Ausweitung von Teakpflanzungen ein zunehmender Entwaldungsfaktor. Im ecuadorianischen Amazonas sind Ölförderung und Bergbau wichtige Ursachen von Entwaldung.



Eine enge Verbindung zeigt sich in Ecuador zwischen der (staatlichen) Förderung der industriellen Landwirtschaft und der Entwaldung in den besonders betroffenen Amazonasprovinzen und der Küstenprovinz Esmeraldas. 2015 gewährten Banken und staatliche Programme in diesen Provinzen Darlehen in Höhe von mehr als 53 Millionen US-Dollar für landwirtschaftliche Aktivitäten. In nur einem Jahr war dieser Betrag höher als die gesamte internationale REDD+-Finanzierung, die Ecuador in den vergangenen sechs Jahren ausgab.⁵⁴

Die damit finanzierten REDD+-Maßnahmen zielten allerdings nicht etwa auf eine Reform der öffentlichen Förderprogramme für die großflächige Landwirtschaft ab, sondern vor allem auf die Einschränkung kleinbäuerlicher Nutzung im Wald. Das dürfte dazu führen, dass die Entwaldung durch die Agrarindustrie steigt und kleinbäuerliche Landnutzung ausgebremst wird. Sowohl die REDD+ Finanzierung als auch die Agrarfinanzierung fördern diese Entwicklung.

⁵² Ministerio del Ambiente (2012): Línea Base de Deforestación del Ecuador Continental, Quito-Ecuador. S.17 u. 19 <http://sociobosque.ambiente.gob.ec/files/Folleto%20mapa-parte1.pdf>

⁵³ Quelle: Mongabay (2015): Deforestation declines in the Amazon rainforest. <https://news.mongabay.com/2015/10/deforestation-declines-in-the-amazon-rainforest/>

⁵⁴ Forest Trends (2016): REDDX InfoBrief Ecuador. Financing for REDD+ and Other Forms of Land Use. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_5381.pdf

Erste Erfahrungen mit REDD Early Movers

Programa Socio Bosque in Ecuador: Zentrales REDD+-Programm finanziert an den Entwaldungsursachen vorbei

REDD-FINANZIERUNG IN ECUADOR

Von 2009 bis 2015 erhielt Ecuador Zusagen für REDD+-Finanzierung in Höhe von insgesamt 117 Millionen US-Dollar, von denen bis Ende 2015 etwa 40 Millionen US-Dollar ausgezahlt wurden. Zusätzliche 50 Millionen US-Dollar wurden 2014 von Norwegen und der Bundesregierung im Rahmen von REDD Early Movers zugesagt (geplanter Beitrag der KfW: 14 Millionen Euro), über die Unterzeichnung eines Vertrages liegen bisher keine Informationen vor. Die KfW identifizierte Ecuador vor allem wegen des Waldschutzprogramms Socio Bosque als ‚Early Mover‘. Mehr als 40 Millionen US-Dollar waren als ergebnisbasierte Zahlungen im Rahmen dieses Programms vorgesehen.

Im Juni 2017 erhielt Ecuador als erstes Land eine Finanzierungszusage des Green Climate Fund in Höhe von 84 Millionen US-Dollar für die Umsetzung von REDD+-Maßnahmen. Die Green Climate Fund-Finanzierung soll dazu beitragen, die Entwaldung national bis 2020 auf netto-null zu reduzieren.⁵⁵

Die GIZ unterstützt u. a. mit dem Vorhaben „Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen“ die Entwicklung von REDD+ in Ecuador. Das Vorhaben berät u.a. staatliche Institutionen und nichtstaatliche Akteure bei der Entwicklung eines institutionellen und gesetzlichen Rahmens zur Minderung von Treibhausgasemissionen aus Entwaldung. Laut Henneberger (2014) unterstützt die GIZ zudem die Einführung von Socio Bosque auf dem Territorium der Chachis im Küstenregenwald Ecuadors.⁵⁶

Die Initiative ‚Programa Socio Bosque‘ des Umweltministeriums von Ecuador besteht seit 2008 und verfolgt das Ziel, bis 2015 bis zu 4 Millionen Hektar Wald zu schützen und Emissionen aus Entwaldung zu reduzieren.⁵⁷ Das Programm bietet einen direkten finanziellen Anreiz pro Hektar geschütztem Wald. Das Umweltministerium schließt dazu einen ‚Socio Bosque‘-Vertrag mit Familien oder Gemeinden ab, die einen gültigen Landtitel besitzen. Die Verträge haben eine Laufzeit von 20 Jahren und erneuern sich automatisch, wenn sie nicht fristgerecht gekündigt werden. Die Höhe der Zahlung hängt davon ab, ob die Verträge mit Gemeinden oder Familien abgeschlossen werden, und richtet sich nach der Größe der Waldfläche. Eine Voraussetzung für die Zahlung der finanziellen Anreize ist die Erarbeitung von Investitionsplänen, in denen die Gemeinden darlegen, wie sie die

⁵⁵ Green Climate Fund (2017): GFC begins first REDD+ transfers. <http://www.greenclimate.fund/-/gcf-begins-first-transfer-of-climate-finance-which-also-saves-trees>

⁵⁶ Henneberger, Barbara, 2014: Herausforderungen in der Umsetzung des Socio Bosque Programms in Ecuador, www.infoe.de/web/images/stories/pdf/fallstudieecuador_final.pdf

⁵⁷ Für eine ausführliche Beschreibung und kritische Bewertung des Socio Bosque Programms in deutscher Sprache, vgl.: Henneberger, Barbara, 2014: Herausforderungen in der Umsetzung des Socio Bosque Programms in Ecuador, www.infoe.de/web/images/stories/pdf/fallstudieecuador_final.pdf

erhaltenen Mittel ausgeben wollen. Des Weiteren beinhalten die Verträge oft weitreichende Beschränkungen für die traditionelle Nutzung des Waldes, die primär von externen Socio Bosque-Mitarbeitern, nicht der lokalen Bevölkerung festgelegt werden: „Ein striktes Schutzregime wird in der Zone des Socio Bosque-Waldes eingerichtet und dort ist demnach jegliche Subsistenznutzung und die meisten kulturellen Praktiken verboten.“⁵⁸

Zentrale Kritikpunkte an Umsetzung und Konzeption von Socio Bosque

In seiner bisherigen Umsetzung war das Programa Socio Bosque primär ein Programm zur Zahlung von Ökosystemleistungen (Payment for Environmental Services) ohne direkte Kohlenstoffbuchhaltung. Für die zukünftige Ausrichtung des Programms ist jedoch die Verknüpfung mit einer Kohlenstoffbilanzierung zu erwarten, denn Ecuador erhielt im Sommer 2017 als erstes Land eine REDD+-Finanzierung des Green Climate Fund, die den Umbau von Socio Bosque in ein explizites REDD+-Programm vorsieht.

Außerdem schloss das Land im Juni 2017 seine „Readiness“-Phase in der Forest Carbon Partnership Facility der Weltbank ab, und zählt zu den Kandidaten für den Carbon Fund der Facility. Auch dies erfordert den Umbau von Programa Socio Bosque in ein Programm mit Kohlenstoffbuchhaltung, die in ein entsprechendes nationales System eingebettet und auf eine „Netto-Null“-Bilanzierung der nationalen Entwaldung (Entwaldung kann durch Aufforstung ausgeglichen werden) ausgerichtet ist.

Die folgenden vier Punkte machen das Programa Socio Bosque sowohl aus klimapolitischer als auch aus entwicklungspolitischer Sicht problematisch. Es steht zu erwarten, dass diese Aspekte auch beim Umbau von Socio Bosque zu einem REDD+-Programm mit Kohlenstoffbuchhaltung bestehen bleiben oder gar verschärft werden:

- Ein Socio Bosque-Vertrag ist keine Garantie dafür, dass in dem entsprechenden Gebiet nicht Erdöl gefördert oder Bergbau betrieben wird. Erteilt die Regierung entsprechende Lizenzen, führt dies automatisch zur Auflösung des Socio Bosque-Vertrags. Der Wald, der zuvor durch Gemeindennutzung über Generationen erhalten wurde und dessen traditionelle Nutzung im Rahmen des Socio Bosque-Vertrags als angebliche Entwaldungsgefahr eingeschränkt wurde, kann nun gerodet werden. Dies hat weitreichende negative Konsequenzen nicht nur für das Klima, sondern auch für die Bevölkerung, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf den Wald angewiesen ist.^{59, 60}
- Die Verfassung von Ecuador gesteht der Natur seit 2008 explizite Rechte zu. Dies drückt sich aus im Konzept Sumak Kawsay – der Einheit und Interaktion von menschlichem und nicht-menschlichem Handeln.⁶¹ Obwohl die ecuadorianische Verfassung der Natur explizit Rechte zugesteht, basiert das Programa Socio Bosque auf einem extrem anthropozentrischen und utilitaristischen Verständnis von Natur als Dienstleister für menschliche Bedürfnisse. „Diese anthropozentrische Ausrichtung zeigt sich auch darin, dass das Programm den Wald gemäß seiner Kapazität, Ökosystemleistungen bereitzustellen, bewertet. Socio Bosque operiert an Orten, wo diese Leistungen angeblich durch lokale indigene oder kleinbäuerliche Nutzung gefährdet sind. Das Programm arbeitet daher mit der Ausweisung von strikten Schutzzonen und geht davon aus, dass Harmonie zwischen Mensch und Natur nur möglich ist, wenn Menschen die Nutzung des Ökosystems untersagt ist.“⁶²
- Im Falle eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Vertrag müssen die Empfänger der Socio Bosque-Zahlungen einen Teil des Geldes zurückzahlen. Die Höhe der Rückzahlungsforderung

⁵⁸ International Rights of Nature Tribunal (2017): Präsentation Melissa Moreano: Financialization and REDD. November 2017, Bonn. <https://therightsofnature.org/ron-tribunal-bonn/#Bonn-Tribunal-Agenda>

⁵⁹ David Crespo Rocha (2015): La valoración de los servicios ecosistémicos en territorios indígenas y los sistemas de pagos por conservación: una Mirada a los efectos del Programa Socio-Bosque en la provincial de Pastaza, Ecuador. Tesis para obtener el título de Maestría en Estudios Socioambientales. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7027>

⁶⁰ Seco Pérez, Carmen (2015). Sumak Kawsay: Listening to the voices of the Living Forest. Resilience and Identity for Indigenous peoples in the Ecuadorian Amazon. MSc Thesis Social-Ecological Resilience for Sustainable Development. Stockholm Resilience Centre, Sweden. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A895995&dswid=-1653>

⁶¹ Seco Pérez, Carmen (2017): Sumak Kawsay for whom in the Ecuadorian Amazon? The Socio Bosque program and Indigenous peoples speaking on behalf of the Living Forest. Paper submitted to the Association of American Geographers Annual Meeting Sessions on Alternative Discourses of Payments for Ecosystem Services. Boston Massachusetts U.S.A April 5-9, 2017

⁶² International Rights of Nature Tribunal (2017): Präsentation Melissa Moreano: Financialization and REDD. November 2017, Bonn. <https://therightsofnature.org/ron-tribunal-bonn/#Bonn-Tribunal-Agenda>

ist im Socio Bosque-Vertrag festgelegt. Dies ist unter anderem deshalb problematisch, weil die Zahlungen in Raten geleistet werden. Um die nächste Ratenzahlung zu erhalten, muss die Investition der bereits erhaltenen Gelder gemäß des im Vertrag vereinbarten Investitionsplans nachgewiesen werden. Dieses Prozedere erschwert einen Ausstieg der Gemeinden aus dem Vertrag nach dem Erhalt der ersten Ratenzahlung.

Erschwerend kommt hinzu, dass es sich bei Socio Bosque um ein freiwilliges Programm handelt, das keine umfassende Beteiligung der Gemeinde sichert. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass Einzelpersonen Verträge im Namen von Gemeinden abgeschlossen haben, ohne dass die traditionellen Entscheidungsprozesse respektiert wurden. Die Kosten für einen späteren Ausstieg aus dem Vertrag trägt aber die gesamte Gemeinde.⁶³

- Die Vergütung pro Hektar sinkt, je größer die in den Socio Bosque-Vertrag eingebrachte Fläche ist. Nur 19 Prozent der Familien, die in Wald mit kollektivem Landtitel leben (i.d.R. indigene Völker), erhalten mehr als 500 US-Dollar pro Jahr aus einem Socio Bosque-Vertrag, während dies bei 92 Prozent der Familien der Fall ist, deren Wald Privatbesitz ist. Ein Ansatz, der Besitzer kleiner Waldflächen besser stellen sollte, diskriminiert indigene Familien, deren Land nur als vergleichsweise große Landfläche unter kollektivem Landtitel in den Socio Bosque-Vertrag eingebracht werden kann.⁶⁴

Das Beispiel der Shuar Arutam: Socio Bosque enttäuscht Hoffnung auf Schutz vor Zerstörung durch Bergbau und Erdölförderung

Die ecuadorianische Verfassung schreibt dem Staat auch in den Territorien indigener Völker die exklusiven Rechte über Bodenschätze zu. In diesem verfassungsrechtlichen Kontext erhofften sich indigene Völker durch eine Teilnahme am Programa Socio Bosque einen verbesserten Schutz ihrer Territorien gegen Zerstörung durch Erdölförderung und Bergbau. Das Programm hat diese Erwartung jedoch nicht erfüllt. Neuere Untersuchungen in der südlichen Amazonasregion Ecuadors fanden vielmehr eine breite Überschneidung von Gemeinden mit Socio Bosque-Verträgen und neuen Erdöl- und Bergbauprojekten.

Das Territorium der etwa 1.200 Personen zählenden Shuar Arutam erstreckt sich über 230.000 Hektar in der südlichen Amazonasregion. 2008 bot die ecuadorianische Regierung den Shuar Arutam als einem der ersten indigenen Völker einen Socio Bosque-Vertrag an. Die Shuar Arutam entschlossen sich, 90.000 Hektar ihres Territoriums in einen solchen Vertrag einzubringen, nachdem Bergbauunternehmen im gleichen Jahr ohne Zustimmung der Shuar Arutam mit Vorbereitungen zum Abbau von Bodenschätzen im Umkreis von vier Gemeinden begonnen hatten. Sie hofften, den Wald so vor der Zerstörung durch die Bergbaukonzerne schützen zu können.

Es zeigte sich jedoch, dass der Socio-Bosque-Vertrag eine Entwaldung für den Bergbau nicht verhinderte. Im August 2016 wurden Familien gewaltsam aus einer der vier betroffenen Gemeinden, Nankints, vertrieben. Die Konflikte eskalierten weiter und Vertretern der Shuar, die gegen die Waldzerstörung durch die Bergbauaktivitäten protestierten, drohte die Regierung mit Verhaftung, statt sie in ihren Protesten gegen die Zerstörung der Wälder durch die Bergbaukonzerne zu unterstützen.⁶⁵

Einen ähnlichen Fall beschreibt Henneberger im Zusammenhang mit dem Socio Bosque-Vertrag zwischen Regierung und dem Volk der Zápara.⁶⁶

⁶³ Krause, T. Et al. (2013): Evaluating safeguards in a conservation incentive program: participation, consent, and benefit sharing in indigenous communities of the Ecuadorian Amazon. *Ecology and Society* 18(4): 1. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05733-180401>

⁶⁴ Vgl.: Juliet S. Erazo (2015): Presumptions of Indigenous Sovereignty and the Ecuadorian REDD+ Program. <https://lacc.fiu.edu/research/publications/papers-by-fiu-faculty-at-lasa/juliet-s-erazo.pdf>

⁶⁵ Watts, Jonathan (2017): Amazon land battle pits indigenous villagers against might of Ecuador state. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/19/ecuador-indigenous-shuar-el-tink-mining-land-dispute>

⁶⁶ Henneberger, Barbara, 2014: Herausforderungen in der Umsetzung des Socio Bosque Programms in Ecuador, www.infoe.de/web/images/stories/pdf/fallstudieecuador_final.pdf

REDD Early Movers in der Amazonasregion Kolumbiens: Zu Ende, bevor es richtig begonnen hat?

REDD-FINANZIERUNG IN KOLUMBIEN

Angaben über Zusagen von REDD+-Finanzierung in Kolumbien variieren. Für den Zeitraum von 2008 – 2015 standen nach Angaben der kolumbianischen Regierung knapp 60 Millionen US-Dollar zur Verfügung, ausgezahlt wurden bis Ende 2015 rund 25 Millionen US-Dollar.

Des Weiteren sagte die GNU-Initiative im Rahmen von REDD Early Movers bis zu 100 Millionen US-Dollar für ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen zu: 10,5 Millionen Euro aus BMZ-Mitteln, 400 Millionen Norwegische Kronen und 29,5 Millionen Britische Pfund.⁶⁷

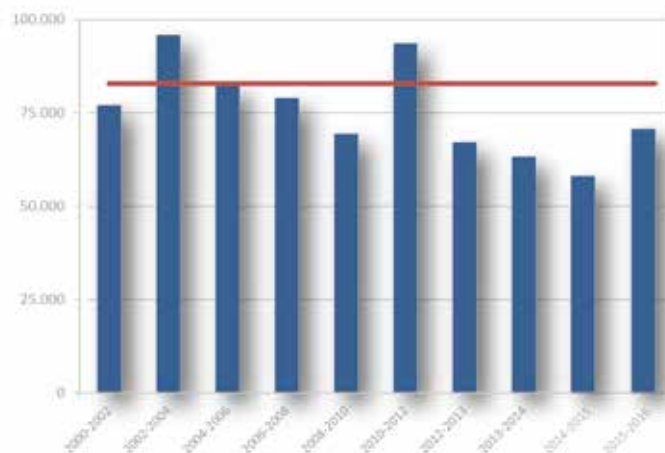
Die Finanzierung des REDD Early Movers-Abkommens mit Kolumbien zielt primär auf die Umsetzung der 2013 von der kolumbianischen Regierung vorgestellten ‚Visión Amazonía‘ ab, mit der sich das Land verpflichtet, die Netto-Entwaldung im Amazonasgebiet bis 2020 zu stoppen. Im Rahmen des REDD Early Movers Programms sind Zahlungen für den Vertragszeitraum 2013-2017 vorgesehen, wenn die jährliche Entwaldung unter einem Referenzwert liegt, der auf dem historischen Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2012 basiert.⁶⁸

Um ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen zu erhalten, müsste die jährliche Entwaldung in der Amazonasregion weniger als 80.000 Hektar betragen. Angesichts der Absichtserklärung Kolumbiens, bis 2020 die Entwaldung in der Amazonasregion auf maximal 50.000 Hektar zu begrenzen und die landesweite Entwaldung auf netto-Null zu reduzieren, ist das eine wenig anspruchsvolle Zielgröße. Damit zeichnet sich im REDD Early Movers-Programm in Kolumbien die gleiche Realität ab, wie in Acre: Trotz steigender Entwaldung⁶⁹ in den vergangenen drei Jahren erfüllt Kolumbien die mit der KfW vereinbarten Bedingungen für ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen für verminderte Emissionen aus Entwaldung.

Entwaldung in der Amazonasregion Kolumbiens

Das Ziel der kolumbianischen Regierung, die Entwaldung in der Amazonasregion bis 2020 auf 50.000 Hektar pro Jahr zu verringern, ist in weite Ferne gerückt. 2016 musste ein Waldverlust von 70.074 Hektar festgestellt werden.

rot: der für REM festgelegte Referenzwert



67 Vgl. Projektdatenbank der KfW-Entwicklungsbank (o.a.): Länderkomponente Kolumbien Globales REDD-Programm für Early Movers (REM). <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank%20Laenderkomponente-Kolumbien-Globales-REDD-Programm-fuer-Early-Movers-REM-32432.htm>

68 KfW (2015): Rewarding REDD+ Action and Supporting Low-deforestation development in the Colombian Amazon. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/20151128-REM-Colombia-agreement-summaryFINAL.pdf>

69 Deforestación en Colombia aumentó un 44% entre 2015 y 2016. <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-colombia-2016-la-perdida-mas-grande-de-los-ultimos-25-anos/38156>

Die Maßnahmen, die zu ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen führen sollen, laufen anscheinend schleppend an: Noch finden vor allem Konsultationen statt und es werden Dokumente erstellt. GIZ und KfW unterstreichen in dieser Vorbereitungsphase insbesondere den progressiven „Benefit-Sharing“ Ansatz von REDD Early Movers in Kolumbien: „Die REM-Gelder werden in Kolumbien in die fünf Pfeiler der Amazonasvision investiert. Durch die Stärkung der Governance (1) und des Monitorings (2) im Forstsektor sowie durch verbesserte Landnutzungsplanung (3) werden die Rahmenbedingungen gefestigt, die zur weiteren Kontrolle und Verringerung der Entwaldung führen sollen. Mindestens 60% der REDD-Gelder kommen darüber hinaus direkt Bauern (4) und indigenen Gemeinden (5) auf lokaler Ebene zugute.“

Eine ähnliche Formulierung verwendet die KfW auch bei REDD Early Movers in Acre. Dort sollen 70 Prozent der REDD+-Mittel der lokalen Bevölkerung zugutekommen. Das Problem? Die KfW definiert nicht, was sie unter „zugutekommen“ versteht. Ein erster Blick auf die Ausschreibungen für REDD Early Movers-Maßnahmen in Acre deutet an, dass große Beträge für die Erstellung von Studien durch Beratungsbüros oder die Durchführung von REDD+-Sensibilisierungskursen ausgegeben wurden, ohne dass eine direkte Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei Auswahl und Konzeption der Maßnahmen erkennbar wäre, geschweige denn dass dies einen Beitrag zu ihrem Lebensunterhalt leisten würde.

Weiter heißt es in der KfW-Beschreibung der REDD Early Movers-Maßnahmen in Kolumbien: „Indigene Gemeinden werden in ihrer Selbstbestimmung sowie in der nachhaltigen Verwaltung ihrer angestammten Gebiete unterstützt. Die Ausgestaltung und die Priorisierung der Investitionen des indigenen Pfeilers der Amazonasvision geschehen in einem partizipativen Prozess.“⁷⁰

Lokale indigene Organisationen in Kolumbien kritisieren diesen „partizipativen Prozess“ im Kontext der Visión Amazonía jedoch scharf. Sie fühlen sich ausgeschlossen und ihre Forderungen werden weitgehend ignoriert. Grund sind unter anderem Zugeständnisse, die der Dachverband der indigenen Völker machte, und die den Forderungen lokaler Organisationen und traditioneller Vertretungen der indigenen Völker zuwider liefen. Zudem wurde der „Pfeiler Indigene Völker“ (PIVA) der Visión Amazonía erst im Mai 2017 verabschiedet – deutlich später als die übrigen Komponenten des Programms – und unter Protesten der traditionellen Vertretung mehrerer indigener Völker.^{71, 72}

Problematisch ist hier insbesondere, dass die Visión Amazonía sich nicht auf die Anwendung des vereinbarten Standards von freier, vorheriger und informierter Zustimmung („free, prior and informed consent“, FPIC) verpflichtet, sondern lediglich eine Konsultation (FPICon), also eine Beratung, verlangt.

Die mangelnde Beteiligung lokaler indigener Vertretungen zog bereits erste rechtliche Schritte nach sich.⁷³ Die Vertreter eines indigenen Schutzgebiets (resguardo) in der Amazonasregion beantragte im Oktober 2017 eine Einstweilige Verfügung (tutela). Anlass war die fehlende Zusicherung von FPIC im Visión Amazonía 2020-Programm. Das Gericht lehnte den Eilantrag im November 2017 zwar ab, da es keine akute Gefahr im Verzug erkannte. Das Urteil stellt jedoch klar, dass FPIC Voraussetzung ist für jegliche Intervention, Entscheidung oder Aktivität, die vom Visión 2020-Programm (oder ähnlichen Programmen) finanziert oder gefördert wird und direkte oder indirekte Auswirkungen auf das indigene Territorium hat, dessen Vertreter die Einstweilige Verfügung beantragten.

Das Urteil legt ebenfalls nahe, dass im Zusammenhang mit der Visión 2020 insgesamt und Programmen wie REDD Early Movers, die die Umsetzung der Visión 2020 unterstützen, die gleiche Forderung nach FPIC gilt: Zustimmung und nicht nur Konsultation. Es bedarf demnach auch in allen übrigen indigenen Territorien und Schutzgebieten in der Amazonasregion einer Zustimmung der indigenen Gemeinden selbst und nicht nur des Dachverbands indigener Vertretungen. Bisher ist nicht bekannt, wie das für die Umsetzung der Visión Amazonía verantwortliche Ministerium für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung die Anweisung des Gerichts nach FPIC umsetzen wird.

Eine Delegation lokaler indigener Vertreter aus der kolumbianischen Amazonasregion suchte zudem bereits 2017 das Gespräch mit KfW und GIZ in Kolumbien, um ihre Bedenken über den Konsultationsprozess im Rahmen von REDD Early Movers darzulegen.

⁷⁰ Vgl.: KfW (2015): Rewarding REDD+ Action and Supporting Low-deforestation development in the Colombian Amazon. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/20151128-REM-Colombia-agreement-summaryFINAL.pdf>

⁷¹ Carrizosa J, Tenjo Hurtado M and Álvarez Roa P (2016) *Deforestación, políticas nacionales y derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía colombiana* Dedise and Forest Peoples Programme, Bogotá.

⁷² Siehe unter anderem: ACTIMA, COINPA, ACIMA, CRIMA, AZCAITA, AIPEA, CIMPUM, AIZA, PANI, ASOINTAM, CIMTAR, YOI, CIHTACOYD, CAPIUL and TIWA (2016) *Mandato Primera Cumbre Intergeneracional de Autoridades Ancestrales-Tradicionales y Líderes Indígenas del Departamento del Amazonas*, Comunidad de Nuevo Jardín, 12-16 septiembre de 2016. See also *Indigenous peoples of the Colombian Amazon share message with the world* Press release, April 2017 <https://www.forestpeoples.org/en/global-environment-facility-gef/press-release/2017/press-indigenous-peoples-amazon-share-message>

⁷³ Pers. Comm. Forest Peoples Programme, Dezember 2017.

REDD Early Movers in Acre, Brasilien: Zahlung trotz steigender Entwaldungstendenz seit 2009

REDD-FINANZIERUNG IN BRASILIEN

In Brasilien entstand mit dem Fundo Amazônia das angeblich weltweit größte nationale REDD+-Programm. Der Fond verfügt über Zuwendungen in Höhe von über 1,13 Milliarden US-Dollar und wurde auch zu einem wichtigen Geldgeber von Initiativen der brasilianischen Zivilgesellschaft. Der Löwenanteil (95 Prozent) der Fundo Amazônia-Mittel stammt von der norwegischen Regierung, aber auch das BMZ (21 Millionen Euro) und Firmen wie Petrobras sind beteiligt.

Die Finanzierung des Fonds ist an eine Reduzierung von Entwaldung auf nationaler Ebene gebunden. Da die brasilianische Bundesregierung erklärt hat, keine Kohlenstoffreduzierungen aus verminderter Entwaldung als international gehandelte Emissionsgutschriften zu nutzen, steht der Amazonasfond trotz der Verknüpfung der Zahlungen an eine Kohlenstoffbuchhaltung nicht im Mittelpunkt der kritischen Auseinandersetzung mit REDD+.

An den beiden multilateralen REDD+-Programmen Forest Carbon Partnership Facility und UN-REDD nimmt Brasilien nicht teil. Das REDD Early Movers-Programm der KfW unterstützt Programme in den Bundesstaaten Acre und Mato Grosso.

Die KfW beschreibt den Bundesstaat Acre als einen „typischen REDD Early Mover“, denn „die Landesregierung hat seit 1998 kontinuierlich Institutionen und Instrumente zum Schutz des Waldes und zur Umsetzung von REDD aufgebaut und in Landesgesetzen verankert. 2010 wurde ein umfassendes bundesstaatliches System zur Förderung von Umweltdienstleistungen – SISA (Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais) etabliert.“⁷⁴ Acre hat ebenfalls sehr ehrgeizige Ziele zur weiteren Reduzierung von Entwaldung vorgelegt: bis 2020 soll der Waldverlust im Vergleich zum Mittel der Entwaldung 1996-2005 um 80 Prozent reduziert werden, auf maximal 120 km² pro Jahr.⁷⁵

Es überrascht deshalb nicht, dass die KfW Acre als aussichtsreichen REDD Early Movers-Partner identifizierte. Dennoch erscheint die Wahl des Bundesstaats Acre wenig naheliegend für einen Mechanismus, der großflächige Entwaldung im brasilianischen Amazonas reduzieren will: andere Bundesstaaten haben deutlich höhere Entwaldungsraten und Bundesstaaten wie Pará, Mato Grosso oder Rondônia verlieren deutlich mehr Waldfläche.

Die Regierung von Acre schloss als erste einen REDD Early Movers-Vertrag mit der KfW ab. Zwischen 2012 und 2016 standen ihr insgesamt 25 Millionen Euro aus REM-Mitteln zur Verfügung, der größte Teil (23,5 Millionen Euro bis August 2016⁷⁶) für ergebnisbasierte Zahlungen. Ende 2017 bewilligte die KfW eine dreijährige Folgefinanzierung (REDD Early Movers Acre II) in Höhe von 10 Millionen Euro. Bei Zusage einer von Großbritannien in Aussicht gestellten Kofinanzierung verlängert sich die Laufzeit auf fünf Jahre (2017-2022).⁷⁷

⁷⁴ Projektdatenbank der KfW Entwicklungsbank. REDD Early Movers Acre. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/REDD-fuer-Early-Movers---Acre-Brasilien-32959#>; zur Kritik an SISA siehe: C. Faustino & F. Furtado (2015): Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: violações de direitos no estado do Acre Bericht für die Plataforma DHESCA Brasil. http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia_verde_relatorio.pdf

⁷⁵ Governo do Acre (2012): Construção Participativa da Lei do Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais – SISA do Estado do Acre. Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC), Rio Branco. Mittel der Entwaldung 1996-2005: 602 km².

⁷⁶ KfW (2016): REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development. Seite 2. http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/2017_01_24_Acre-Fact-Sheet-FinalDraft.pdf (Seite seit Oktober 2017 nicht mehr online).

⁷⁷ Projektdatenbank der KfW Entwicklungsbank. REDD Early Movers Acre. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/REDD-fuer-Early-Movers---Acre-Brasilien-32959#>

Wie funktioniert REDD Early Movers in Acre?

Ergebnisbasierte Zahlungen werden dann fällig, wenn die jährliche Entwaldungsrate in Acre unter einem vorher festgelegten Referenzwert liegt. Im ersten Vertrag mit der KfW erhielt die Regierung von Acre REDD Early Movers-Zahlungen, solange die aktuelle Entwaldung niedriger lag als die durchschnittliche Bruttoentwaldung der Jahre 2001 bis 2010 (496 km² pro Jahr). Beim Folgevertrag ergibt sich der Referenzwert aus der durchschnittlichen Bruttoentwaldung von 2004 bis 2015: 330 km² pro Jahr. Grundlage für den Nachweis der Emissionsminderung sind die vom brasilianischen Wald-Monitoringprogramm PRODES ermittelten jährlichen Entwaldungsraten. Sie werden dann in Tonnen Kohlendioxid umgerechnet (Umrechnungsfaktor: 123 t Kohlenstoff/Hektar Wald) und mit dem Referenzwert verglichen.

Die Höhe der Vergütung liegt bei fünf Dollar pro Tonne Kohlendioxid, wobei die KfW maximal 13 Prozent der jährlichen Differenz zum Referenzwert vergütet. Die Regierung von Acre markiert dann im Kohlenstoffbuchhaltungssystem weitere 13 Prozent der errechneten Emissionsminderung als nicht-handelbaren „Eigenbeitrag zu REDD Early Movers“. Zusätzlich werden 10 Prozent von der für den gesamten Bundesstaat errechneten Minderung abgezogen, mit denen die Reduzierung von Treibhausgasemissionen durch bisher fünf REDD+-Projekte des Privatsektors⁷⁸ in der Kohlenstoffbuchhaltung der Regierung berücksichtigt werden sollen.

Beispielrechnung:			
Entwaldung 2014:	309 km ²	Entwaldung 2017:	244 km ²
Referenzwert:	496 km ²	Referenzwert:	330 km ²
Differenz:	191 km ²	Differenz:	86 km ²
13% =	24,8 km ²	13% =	11,2 km ²
2480 ha x 123 t =	305.040 t C	1118 ha x 123 t =	137.514 t C
x 3,67 =	1,120 Mio t CO ₂	x 3,67 =	505.000 t CO ₂
x 5 € =	5,6 Mio €	x 5 € =	2,5 Mio €

Die PRODES-Erhebung, auf der die Kohlenstoffbuchhaltung von Acre beruht, erhebt Entwaldungsdaten für den gesamten Bundesstaat. Auch der zwischen KfW und Regierung von Acre verhandelte Referenzwert und die Kohlenstoffbuchhaltung beziehen sich auf die gesamte Waldfläche von Acre, unabhängig davon, ob (angebliche) Emissionsminderungen durch staatliche Maßnahmen oder Projekte des Privatsektors erbracht wurden. Einige der privaten REDD+-Projekte verkaufen jedoch bereits REDD+-Emissionsgutschriften auf dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt, obwohl sie die Voraussetzungen zur Aufnahme in die Kohlenstoffbuchhaltung der Regierung von Acre bisher nicht erfüllen. Werden diese Verkäufe nicht in der Kohlenstoffbuchhaltung des Bundesstaats berücksichtigt, kommt es zur doppelten Anrechnung einer (vermeintlichen) Emissionsminderung.

Die Regierung von Acre plant, die bisher nicht über REDD Early Movers vergütete oder stillgelegte Emissionsminderung an andere Interessenten zu verkaufen. Als potentiellen Käufer hofft sie unter anderem auf Unternehmen aus Kalifornien, sollte der dortige regionale Emissionshandel internationale Emissionsgutschriften aus REDD+-Projekten in Zukunft anerkennen. Basis für den Verkauf solcher Emissionsgutschriften wäre das auch mit Mitteln aus REDD Early Movers aufgebaute System der Kohlenstoffbuchhaltung im Rahmen des staatliche SISA-Programms.⁷⁹

Die Vergütung zahlt die KfW an die Regierung von Acre, die dann entscheidet, welche Maßnahmen sie damit finanziert. Eine Vorgabe der KfW: „Der Großteil der Gelder – mindestens 70% - geht an Kautschukzapfer, indigene Gruppen und Kleinbauern.“⁸⁰ Inwieweit eine Verpflichtung der Regierung von Acre besteht, Umsetzung und Wirksamkeit der mit den ergebnisbasierten Zahlungen finanzierten Maßnahmen im Detail offenzulegen, geht aus dem REDD Early Movers-Vertrag der KfW mit der Regierung von Acre nicht eindeutig hervor. Auch ist unklar, wie die KfW das Kriterium „gehen an die lokale Bevölkerung und ihre Aktivitäten“ definiert und prüft, ob

⁷⁸ Die Umsetzung dieser Projekte wurden von der Regierung in Acre begleitet. Die Erfahrungen der lokalen Bevölkerung mit diesen REDD+ Projekten beschreibt der Bericht *Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: violações de direitos no estado do Acre*. http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia_verde_relatorio.pdf

⁷⁹ Vgl.: KfW (2016): REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development. http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/2017_01_24_Acre-Fact-Sheet-FinalDraft.pdf (Seite seit Oktober 2017 nicht mehr online).

⁸⁰ BMZ (2015): REDD+: Wälder und Klima schützen für nachhaltige Entwicklung. Seite 29. https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materiale273_redd.pdf

tatsächlich Mittel in diesem Umfang bei der lokalen Bevölkerung ankamen bzw. für von der lokalen Bevölkerung bestimmte Maßnahmen verwendet wurden. Ein quantifizierbarer Zusammenhang zwischen den aus REDD Early Movers-Vergütung finanzierten Maßnahmen und den in der Kohlenstoffbuchhaltung nachgewiesenen Emissionseinsparungen besteht nicht.⁸¹ Die KfW begründet dies mit dem ‚Benefit-Sharing‘-Ansatz von REDD Early Movers, der Anreiz bieten soll sowohl für Wald-erhalt dort, wo keine Entwaldungsgefahr besteht, als auch für Maßnahmen zur Reduzierung von Entwaldung.⁸²

Zentrale Kritikpunkte an Konzeption und Umsetzung von REDD Early Movers Acre

Im Folgenden werden einige zentrale Kritikpunkte an Konzeption und Umsetzung von REDD Early Movers in Acre aufgegriffen, die Bestandteil einer ernsthaften Evaluierung des Programms sein sollten. Der Schwerpunkt liegt hier auf zwei konzeptionellen Aspekten. In Bezug auf die Umsetzung werden einige Aspekte exemplarisch genannt; sie umfassen jedoch bei weitem nicht das gesamte Spektrum der von lokalen Organisationen geäußerten Kritik und Fragen an der Umsetzung von REDD Early Movers in Acre.

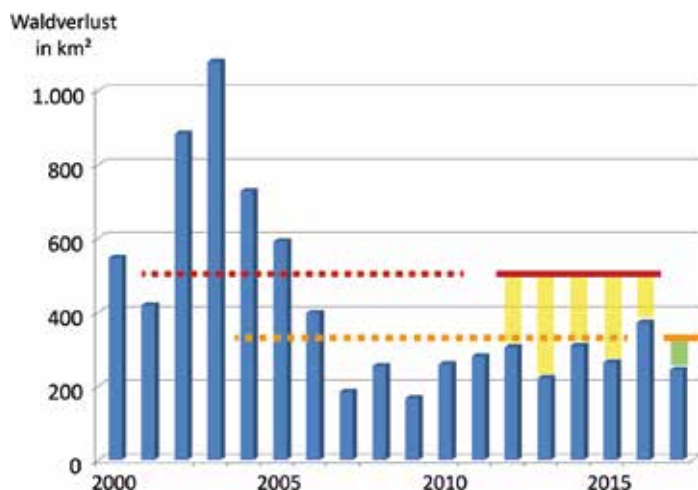
DER REFERENZWERT IST SO HOCH ANGESETZT, DASS EINE KLIMARELEVANTE WIRKUNG AUS ERGEBNISBASIERTEN ZAHLUNGEN NICHT ZU ERWARTEN IST.

Außerdem ist nicht erkennbar, welche Anreize die ergebnisbasierte Finanzierung der KfW der Regierung von Acre bietet, ihr ehrgeiziges Ziel zu verwirklichen, die jährliche Entwaldung bis 2020 um 80 Prozent, auf ca. 120 km² pro Jahr zu reduzieren. Bei Abschluss des REDD Early Movers-Vertrags 2012 lag die jährliche Entwaldung bei 305 km², 2016 stieg sie auf 372 km².

Ähnlich wie im Fall von REDD Early Movers in Kolumbien, erfüllt die Regierung von Acre die mit der KfW vereinbarten Bedingungen für ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen für verminderte Emissionen aus Entwaldung, obwohl die jährlichen Entwaldungszahlen im gesamten Vertragszeitraum höher lagen als in den davorliegenden Jahren 2007-2009!

Entwaldung in Acre und Referenzwerte für REM

Den Referenzwert für die erste Phase von REM (rote Linie) bildet die Entwaldung der Jahre 2001 bis 2010. Für die zweite Phase (orangene Linie) wurden die Jahre 2004 bis 2015 zu Grunde gelegt.



⁸¹ Vgl.: Antwort der Bundesregierung vom 30. Juni 2015 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Entwicklungspolitischer Nutzen. Bundesdrucksache 18/5433 vom 02.07. 2015: S. 14 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/057/1805705.pdf>

⁸² In der KfW-Publikation ‚REDD+ in the State of Acre, Brazil‘ (s. Fußnote 77, Seite 6) heißt es dazu: „Hence, REM’s approach to benefit sharing seeks to balance incentives between : ▪ Protecting and conserving standing forests and carbon stocks, while not necessarily under immediate threat. This approach is referred to as “stock” and rewards forest protectors; ▪ Addressing drivers of deforestation and to reduce deforestation and the flow of emissions even further. This approach is referred to as “flow” and provides incentives to actors along the agrarian frontier that strive to reduce deforestation.“

Die Zahlen zeigen deutlich, wie irreführend die Vorstellung ist, dass die „historische Entwaldung“ ein linearer Prozess sei. Im Fall von Acre schließt der Referenzwert des ersten REDD Early Movers-Vertrags die Spitzenjahre der Entwaldung (2002 -2004) mit ein. In den darauffolgenden Jahren gelang der brasilianischen Regierung eine drastische Verringerung der Entwaldung, vor allem durch Ausweitung von Schutzgebieten, Demarkierung indigener Territorien und das verstärkte Vorgehen gegen illegale Entwaldung.

Der Referenzwert lag mehr als doppelt so hoch wie die Entwaldung im Jahr 2007, als die seit 2004 ergriffenen staatlichen Maßnahmen begannen, Wirkung zu zeigen. Die Konsequenz: Die KfW leistet ergebnisbasierte Zahlungen an die Regierung von Acre, obwohl die tatsächliche Entwaldung in allen Jahren des Vertragszeitraums höher war als im Zeitraum 2007 -2009, und trotz einer seit 2009 steigenden Tendenz der Entwaldung.

DIE EMISSIONSMINDERUNGEN, DIE REDD+-PROJEKTE DES PRIVATSEKTORS IN ACRE ANGENOMMEN ERZIELEN, SIND NICHT AUSREICHEND IN DER KOHLENSTOFFBUCHHALTUNG DES BUNDESSTAATES REFLEKTIERT.

Dies birgt das Risiko der doppelten Anrechnung einer (angeblichen) Emissionsminderung, wenn, wie in Acre, diese REDD+-Projekte des Privatsektors Emissionsgutschriften auf dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt verkaufen, die Regierung von Acre aber einen zu niedrigen Pauschalbetrag für Reduzierungen aus diesen Projekten ansetzt.

Dies scheint im Fall von Acre gegeben zu sein. Statt der Emissionsminderungszahlen, die die privaten Betreiber der REDD+-Projekte in ihren Projektunterlagen angeben, veranschlagt die Regierung von Acre lediglich einen Pauschalbetrag von 10 Prozent für deren Anteil an der gesamten bundesstaatlichen Emissionsminderung. Die bestehenden fünf privaten REDD+-Projekte reklamieren jedoch wenigstens 12,6 Prozent der angeblichen Emissionsminderung laut Kohlenstoffbuchhaltung des Bundesstaats – auf 3,7 Prozent oder weniger der Fläche des Bundesstaats. Projektdokumente und Beschreibungen der Projektgebiete legen nahe, dass der Wald in den REDD+- Projekten nicht kohlenstoffreicher ist als der Durchschnitt der Wälder in Acre. Diese Erklärung für den hohen Anteil der Emissionsminderung auf sehr kleiner Fläche entfällt also.

Eine weitaus wahrscheinlichere Erklärung: die REDD+-Projekte der privaten Betreiber haben unverhältnismäßig hohe Referenzszenarien zum Vergleich herangezogen und so die angebliche Emissionsminderung der Projekte deutlich zu hoch angesetzt. Dies ist ein weithin bekanntes Problem bei allen Projekten, die Emissionsgutschriften generieren.⁸³ Die angebliche Emissionsminderung solcher Projekte ergibt sich aus einem Vergleich der aktuellen Emissionen mit den angenommenen Emissionen in einem hypothetischen Szenario ohne Emissionsminderungsprojekt. Gerade bei REDD+-Projekten des Privatsektors ist dies häufig zu beobachten.

Es ist zu erwarten, dass diese überhöhten Schätzungen zunehmend sichtbar werden, wenn Privatsektorprojekte im Zuge der Umsetzung des UN-Klimaabkommens von Paris in nationale oder subnationale Kohlenstoffbilanzen eingebunden werden müssen. „Das Einbetten solcher Projekte in ein REDD+-Programm auf der Ebene einer Verwaltungseinheit könnte im Laufe einer Anpassung an Referenzwerte, Verteilung und Zuteilung anfallender Ergebnisse und/oder anderer Belange des Programms auf Ebene einer staatlichen Verwaltungseinheit die Änderung der Schätzungen auf Projekt-Ebene erfordern,“ beschreibt eine Publikation der Organisation Climate Advisers⁸⁴, ausgewiesene Befürworter von REDD+, die Situation.

Pikantes Detail im Falle von Acre: Die Zertifizierungsorganisationen Verified Carbon Standard (VCS) bewilligte die Methodik sowohl für die privaten REDD+-Projekte als auch für die Kohlenstoffbuchhaltung der Regierung von Acre – Berechnungsverfahren, die sich nun als unvereinbar herausstellen und den privaten REDD+-Projekten einen unverhältnismäßig großen Anteil der Gesamtminderung der Emissionen aus Entwaldung in Acre zuzusprechen scheinen.

⁸³ Öko Institut (2016): How additional is the Clean Development Mechanism? https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

⁸⁴ Climate Advisers (2017): Im Original heißt es: „The nesting of such projects into a jurisdictional REDD+ program may result in a change in project-level estimates as a result of aligning baselines or reference levels, distribution and allocation of accrued results, and/or other jurisdictional program considerations“

Auch das Kapitel „Lessons Learned“ in der KfW-Publikation zum REDD Early Movers Programm in Acre spricht konzeptionelle Schwierigkeiten an: „Konzeptionelle Basis der ergebnisbasierten Finanzierung und von Benefit-Sharing: in der operationalen Realität der alltäglichen Umsetzung ist es schwierig, die konzeptionell herausfordernden Elemente des Projektdesigns im Blick zu behalten.“⁸⁵

Neben der konzeptionellen Kritik wird auch die Umsetzung von Maßnahmen, die aus den ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen finanziert werden, vielfach kritisiert. Eine umfassende Beschreibung geht über den Rahmen der vorliegenden Publikation hinaus, die den Blick insbesondere auf die konzeptionellen Widersprüche von REDD+ lenken möchte. Einige Beispiele in Bezug auf die Umsetzung seien dennoch im Folgenden kurz erwähnt:

DIE KfW STELLT GERNE HERAUS, DASS WENIGSTENS 70 PROZENT DER REDD+-Zahlungen IN ACRE DER LOKALEN BEVÖLKERUNG ZUGUTEKOMMEN.

„Ein Kriterium das besonders von lokalen Akteuren und zivilgesellschaftlichen Organisationen geschätzt wird.“ An anderer Stelle in der Publikation der KfW aus dem Jahr 2016 zum REDD Early Movers-Programm in Acre heißt es: „Insgesamt wurden bisher durch diese Aktivitäten rund 8500 Familien von Bauern, 3000 Familien von Kautschuk-Zapfern sowie 5200 Indigene Personen direkt begünstigt.“

Es ist nicht nachvollziehbar, auf welchen Daten diese Aussagen beruhen. Im Fall von Acre ist selbst mit erheblichem Rechercheaufwand nicht nachvollziehbar, wie viel der 70 Prozent der REDD+-Gelder, die der lokalen Bevölkerung zugute kommen sollen, tatsächlich für Maßnahmen in den betroffenen Gemeinden bzw. in Entscheidungshoheit der Betroffenen ausgegeben wurde. VertreterInnen mehrerer indigener Völker bemängeln zudem die fehlende Transparenz der Mittelverwendung. Sie forderten aus diesem Grund im August 2017 die Bundesstaatsanwaltschaft auf, die Verwendung der Mittel aus den REDD+-Zahlungen zu prüfen, die für Maßnahmen ausgegeben wurden, die indigenen Völkern zugute kommen sollten.

Zahlungen für alternative Einkommensprogramme laufen oft ins Leere.

BMZ und KfW heben hervor, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen von waldabhängigen Bevölkerungsgruppen beim 'Benefit-Sharing' von REDD Early Movers in Acre im Vordergrund steht und dass alternative Einkommensquellen für Kleinbauernfamilien und Kautschukzapfer geschaffen werden sollen.⁸⁶

In der Realität läuft die Förderung dieser alternativen Einkommensmöglichkeiten jedoch oft ins Leere. So wurde etwa der Anbau von Açai-Palmen in der Reserva Chico Mendes in Xapuri gefördert, obwohl in der abgelegenen Region in Acre die Gegebenheiten für eine Weiterverarbeitung der leicht verderblichen Açai-Früchte weitgehend fehlen. Im Gegensatz zu Pará, wo eine starke lokale und regionale Nachfrage und lokale Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen existieren und Açai eine wichtige Einkommensquelle für viele Kleinbauern und indigene Familien darstellt, sind Nachfrage und Vermarktungsstrukturen in Acre kaum vorhanden.

Auch die Anlage von Fischteichen wurde mit ergebnisbasierten REDD+-Zahlungen finanziert. Die 'Associação dos Moradores e Produtores da Reserva Extractivista Chico Mendes em Xapuri – AMOPREX' erhielt zum Beispiel im Jahr 2014 399.900 Reais (rund 110.000 €), um Fischteiche anzulegen.⁸⁷ Mehr als ein Dutzend dieser Teiche enthielten während der trockeneren Monate 2015 und 2016 so wenig Wasser, dass eine Fischzucht nicht möglich war. Andere Teiche, die in der trockeneren Zeit ausreichend Wasser führen, liefen in der Regenzeit über. In beiden Fällen verlieren die Kleinbauern nicht nur die Fische, sondern auch das Geld, das sie als Eigenbeitrag in die Anlage und den Unterhalt der Fischteiche investiert haben. Was als Beitrag zur Schaffung von zusätzlichen Einkommensmöglichkeiten für Kautschukzapfer dargestellt wird, führt zumindest bei den im Rahmen der Recherche für den vorliegenden Bericht besuchten Familien in der Reserva Chico Mendes – Xapuri dazu, dass zusätzliche Ausgaben anfallen,

⁸⁵ Im Original heißt es: „Conceptual basis of results-based finance and benefit-sharing: in the operational reality of everyday implementation, it is difficult to maintain the focus on the conceptually challenging elements of the programme design.“ KfW (2016): REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development. Seite 9. http://imc.ac.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/2017_01_24_Acre-Fact-Sheet-FinalDraft.pdf (Webseite seit Oktober 2017 nicht mehr online).

⁸⁶ KfW (2016): REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development.

⁸⁷ Contrato No. 001/2014. www.jusbrasil.com.br/diarios/84465070/doeac-unico-17-07-2014-pg-100

aber kein zusätzliches Einkommen erwirtschaftet wurde. Interviewpartner erwähnten ähnliche Erfahrungen mit der Anlage von Fischteichen in anderen Regionen.

Dies ist für die betroffenen Familien in der Reserva Chico Mendes – Xapuri um so problematischer, als sie auch die Einnahmen aus dem Verkauf von Latex an die nahegelegene Kondomfabrik weitgehend verloren haben. Die in der Nähe der Reserva in Xapuri errichtete halbstaatliche Firma NATEX wurde über Jahre auch mit Mitteln aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert und weithin als Beispiel für die Schaffung lokaler Absatzmärkte für Naturkautschuk aus der Reserva Chico Mendes gepriesen. Die Firma wurde jedoch 2016 unter dubiosen Umständen privatisiert, und kaufte schon im Vorfeld der Privatisierung kaum noch Latex von den Kautschukzapfern der Reserva, sondern primär von mittelgroßen Landbesitzern, die Kautschukplantagen entlang der Bundesstraße angelegt hatten.

Parallel zum drastischen Rückgang der Naturkautschukgewinnung aus den Wäldern der Reserva Chico Mendes – Xapuri aufgrund der nun weitgehend fehlenden Absatzmärkte steigt der Holzeinschlag innerhalb der Reserva deutlich an. Wie bei der Privatisierung der Kondomfabrik NATEX, spielt die Regierung eine zentrale Rolle: Durch den massiven Ausbau von Straßen innerhalb der Reserva wird der Abtransport von Holz in Großlastern erst ermöglicht.

**Fischteich in
der Reserva
Chico Mendes -
Xapuri.**



ZAHLUNG FÜR MASSNAHMEN, BEI DENEN IN KEINER WEISE EIN BEITRAG ZUR MINDERUNG VON ENTWALDUNG ODER ZUM WALDSCHUTZ ZU ERKENNEN IST.

Eine kursorische Recherche in regionalen Tageszeitungen und von Ausschreibungen für Maßnahmen, die aus REDD Early Movers-Zahlungen finanziert wurden, fördert einige kuriose Beispiele zutage. Genannt seien die Veranstaltung eines Fußballturniers in der Region Juruá und die Übernahme der (sehr hohen) Kosten für Englischkurse des Gouverneurs und einiger weiterer hoher Regierungsvertreter in den USA. Unmut in Sozialen Medien in Acre erregten auch die Kosten von 200.000 Euro für die Teilnahme der Delegation aus Acre an den Klimaverhandlungen in Paris 2015. Kritisiert wurden dabei sowohl die Zusammensetzung der Delegation als auch die Höhe der Ausgaben – letzteres insbesondere vor dem Hintergrund der drastischen Kürzungen von staatlichen Sozialprogrammen im gleichen Zeitraum.

Im Rahmen von REDD Early Movers I wurden mehr als 70 Ausschreibungen veröffentlicht. Während die Ausschreibungen umfangreiche Details zum Gegenstand der Ausschreibung enthalten, ist über die Ergebnisse der Maßnahmen nichts bekannt. Wie wurde die lokale Bevölkerung, der laut KfW 70 Prozent der Zahlungen direkt zugute kommen, einbezogen? Wurden sie umgesetzt? Wurden die zahlreichen in Auftrag gegebenen Studien erstellt? Mit welchem Ergebnis für die lokale Bevölkerung? Wurden die Studien veröffentlicht und in den Gemeinden diskutiert?

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch in Acre ein besorgniserregender Trend in Verbindung mit der Umsetzung von REDD+-Programmen erkennbar ist: REDD+ schürt Konflikte. Die Einführung des SISA und die Umsetzung seiner Kohlenstoffkomponente durch REDD Early Movers hat die politische Spaltung der Zivilgesellschaft in Acre angeheizt. Indizien hierfür sind unter anderem die Zunahme von öffentlicher Diffamierung der kritischen Stimmen zu REDD+ in Acre oder die oben erwähnte Aufforderung an die Bundesstaatsanwaltschaft, die Mittelverwendung für Maßnahmen zu prüfen, die indigenen Völkern zugutekommen sollten.

Auch ein zivilrechtliches Verfahren wegen Diffamierung oder der Brief des lokalen Büros der für die Belange indigener Völker zuständige Bundesbehörde FUNAI, der einem Mitarbeiter die Teilnahme (auch außerhalb der Arbeitszeit) an kritischen Veranstaltungen zu REDD+ untersagt, seien erwähnt. Zudem berichteten Interviewpartner bei Recherchen in den Jahren 2015 und 2016, dass eine kritische Debatte immer öfter mit dem Argument unterdrückt werde, jedwede kritische Äußerung zu REDD+ gefährde „die Millionen aus Deutschland“. Diese Anschuldigung kommt immer wieder insbesondere in indigenen Gemeinden auf, wo kritische Stimmen zu REDD+ beschuldigt werden, das Einkommen der Agentes Agro-florestais Indígena, die seit 2012 aus REDD Early Movers-Mitteln finanziert wurden, zu gefährden.

Die Finanzierung der Bundesregierung via REDD Early Movers hat zweifelsohne dazu beigetragen, dass kritische Stimmen zu REDD+ in Acre diffamiert und eingeschüchtert werden. Eine offene Debatte zu REDD+ in Acre, an der auch kritische Stimmen ohne Angst vor Einschüchterung, Diffamierung oder Vereinnahmung teilhaben können, ist in einem solchen Umfeld nicht möglich. Die mangelnde politische Akzeptanz kritischer Stimmen in Acre bleibt somit ein großes Manko von REDD+-Programmen in Acre.

Lehren aus der bisherigen Umsetzung von REDD Early Movers

“REDD+ was sold as this surefire and quick way to address the issue of deforestation. Just give people the money, and they’ll let the trees stand – finished. It’s not that simple.”

Christopher Martius, CIFOR⁸⁸

Der Stern-Report beflügelte die Verankerung von REDD+ im internationalen Klimadiskurs wie keine andere Publikation, und Verweise auf den Bericht finden sich in einer Vielzahl von Publikationen und konzeptionellen Papieren von REDD+-Befürwortern. Stern und jene, die ihr Credo für REDD+ mit seinem Bericht untermauerten, preisen REDD+ als Instrument mit dreifachem Gewinn („triple-win“):

- billige Emissionsgutschriften, die die Freisetzung von Emissionen aus fossilen Kohlenstoffdepots an anderer Stelle erlauben;
- zusätzliche Gelder für Waldschutz und die Unterstützung der Menschen, die im und vom Wald leben;
- sowie ein kurzfristig realisierbarer Beitrag zum Klimaschutz, der die Wartezeit bis zur Verbreitung neuer Technologien überbrücken hilft.

REDD+ hat diese Versprechen (bisher) nicht erfüllen können. Nimmt man das in der Abkürzung „REDD“ klar formulierte Ziel der Emissionsminderung aus Entwaldung als Ausgangspunkt, fällt es ebenfalls schwer, den Mechanismus als erfolgreich zu bewerten.

Auf die große Lücke zwischen theoretischem Konzept und der Umsetzung von REDD+ im Kontext der realen Ursachen von Entwaldung verweist das Zitat von Christopher Martius, der bei CIFOR an einer Langzeit-Studie zur Umsetzung von REDD+ beteiligt ist. Auch die Erfahrungen der Forest Carbon Partnership Facility und des REDD Early Movers-Programms deuten an, dass es sich nicht nur um Umsetzungsprobleme handelt, sondern um planerische Mängel und nicht haltbare Grundannahmen.

Es ist deutlich geworden, dass Entwaldung und Waldschutz keine politisch neutralen Prozesse sind und sich REDD+-Maßnahmen nicht allein auf Kleinbauern als die letzten und schwächsten Glieder der Kette konzentrieren dürfen. Die politischen Rahmenbedingungen für waldzerstörende Sektoren wie Agroindustrie, Bergbau und Infrastrukturprojekte werden, wenn überhaupt, von REDD+ und REDD Early Movers nur am Rande angesprochen. Ursprünglich als finanzieller Anreizmechanismus geplant, der den Walderhalt lukrativ machen soll, hat REDD insbesondere am Zusammenspiel von illegaler oder pseudolegaler Landnahme und Entwaldung nichts ändern können.

So konnte REDD+ weder in Brasilien noch in Kolumbien ursächlich zu einem Rückgang der Entwaldung beitragen. Gleiches gilt auch für Indonesien, ein weiteres Land im Zentrum der REDD+-Finanzierung. Die anfänglichen Erfolge in Brasilien gehen auf politische Entscheidungen zurück, die vor der Integration von REDD+ in die Klimarahmenkonvention getroffen wurden. Später hat sich der politische Wind gedreht und zahlreiche Entscheidungen wurden wieder zurückgenommen oder durch neue Gesetzesvorhaben konterkariert. REDD+ hat diese Entwicklung nicht verhindern können.

Für die Umweltpolitik der Jahre 2004 bis 2006 kann Brasilien mit gutem Grund als „Early Mover“ bezeichnet werden. Doch sowohl auf nationaler wie bundesstaatlicher Ebene sind keine Anzeichen auszumachen, dass dieser Weg fortgesetzt und das Land zu einem „Steady Mover“ in Bezug auf die Reduzierung von Entwaldung wird. Hierzu bedarf es der Schaffung von Rahmenbedingungen, um den eingeschlagenen Weg einer Minderung der Entwaldung konsequent fortzusetzen. Fehlen solche richtungsweisenden strukturellen Veränderungen, werden sich die REM-Zahlungen bestenfalls als Mitnahmegewinne erweisen.

⁸⁸ CIFOR (2017): It’s too soon to bury REDD+. Newsblog, 8 May 2017. <https://forestsnews.cifor.org/49642/its-too-soon-to-bury-redd>

Interpretationsvielfalt von REDD+ erschwert kritische Bewertung

Die Frage ‚Was ist REDD+?‘ wird heute, je nach Interessenlage und Blickwinkel, sehr unterschiedlich beantwortet. Dies gilt umso mehr, als einige Grundannahmen des REDD+-Ansatzes ihre Gültigkeit verloren zu haben scheinen. Insbesondere die Vorstellung, dass REDD+ durch eine Kompensation der sogenannten Opportunitätskosten großflächige Entwaldung stoppen könne, ist im heutigen Diskurs kaum noch präsent. Sie spielte jedoch eine zentrale Rolle bei der konzeptionellen Ausgestaltung von REDD+ zwischen 2005 und 2010, auf die nahezu alle heutigen REDD+-Initiativen zurückgehen. Gleiches gilt für die Annahme, dass REDD+ die Treiber und Ursachen großflächiger Entwaldung adressiere. In der Praxis geht es vor allem darum, kleinbäuerliche und indigene Landnutzung im Wald einzuschränken.

Welche Bedeutung haben diese signifikant veränderten Bewertungen der Grundannahmen von REDD+ für die Erwartungen, die mit REDD+ verknüpft werden und mit denen eine Finanzierung dieses Programms weiterhin politisch gerechtfertigt wird? Welche Lehren sind aus den in den letzten zehn Jahren offen zutage getretenen Konflikten auf lokaler Ebene und den Risiken von REDD+ für kleinbäuerliche und indigene Landnutzung zu ziehen? Welche Vorzüge ergeben sich tatsächlich aus der Verknüpfung von Zahlungen an eine Kohlenstoffbuchhaltung für indigene Völker und traditionelle Waldbewohner? Inwieweit ist eine solche Kohlenstoffbilanzierung wirklich zielführend oder notwendig, wenn es nicht mehr darum geht, REDD+ als Kompensationsinstrument zu etablieren, das sich durch den Verkauf von Emissionsgutschriften finanziert? Oder verfolgt die Bundesregierung weiterhin das Ziel, REDD+ als Kompensationsmechanismus zu etablieren?

Bisher deutet sich an, dass die mit REDD Early Movers-Mitteln durchgeführten Aktivitäten (inputs) und die damit erzielten Ergebnisse (outputs) nichts oder nur wenig mit den geplanten Wirkungen (outcomes), den Emissionsminderungen aus reduzierter Entwaldung zu tun haben. Hier fehlt eine ehrliche Wirkungsanalyse, die die konzeptionellen Schwächen des bisherigen Ansatzes anspricht und nach konstruktiven Lösungen sucht.

Die widersprüchlichen Interpretationen von REDD+ und seiner Zielsetzung erschweren bisher eine solche konstruktive Diskussion über die (fehlende) Wirksamkeit des Instruments. Bei Kritik ist schnell zu hören: ‚Das ist aber nicht, was wir heute unter REDD+ verstehen‘.

Es ist deshalb wichtig, dass die Bundesregierung angesichts der zahlreichen Interpretationen klarstellt, welche Spielart von REDD+ sie mit ihrer REDD+-Finanzierung verfolgt – und welche nicht. Insbesondere in Bezug auf eine zukünftige Finanzierung von REDD+ durch den Verkauf von Emissionsgutschriften bedarf es einer klaren Positionierung: Verfolgt die Bundesregierung mit ihrer „Brückenfinanzierung“ weiterhin eine zukünftige Finanzierung von REDD+ durch Emissionsgutschriften? Ohne Kompensationsmechanismus scheint REDD+ wenig Anreize für Privatsektorinvestitionen zu bieten. Welche anderen Mechanismen und Instrumente fördert die Bundesregierung, um einen nennenswerten Beitrag des Privatsektors zum Waldschutz sicherzustellen?

REDD+ scheitert als Ansatz zur Reduzierung von Entwaldung – hat aber bedenkliche Konsequenzen

Eine besorgniserregende Konsequenz der Verknüpfung von Zahlungen für Waldschutz an eine Kohlenstoffbuchhaltung darf nicht unerwähnt bleiben: Durchaus sinnvolle Maßnahmen wie die Absicherung der Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften oder die Förderung nachhaltiger Nutzungsformen durch Kleinbauern sind nun an eine Bedingung gebunden – die quantifizierbare Verringerung von Entwaldung. Hierzu können sie aber nur sehr bedingt beitragen, da ihre Waldnutzung keine nennenswerte Entwaldungsgefahr darstellt – im Gegenteil. Dies kann dazu führen, dass die Finanzierung für solche Aktivitäten reduziert oder eingestellt wird, wenn die erwarteten Minderungsziele auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene nicht erreicht werden, weil Maßnahmen fehlen, die gegen die eigentlichen Ursachen der Entwaldung gerichtet sind.

Inwieweit aus REDD+ also tatsächliche Vorteile für den Klimaschutz und die lokale Bevölkerung entstehen, ist mehr als fraglich. In Regionen, die durch extreme strukturelle Ungleichheit und unklare Landrechte gekennzeichnet sind, zeichnet sich vielmehr ab, dass REDD+ bestehende Ungerechtigkeiten und soziale Konflikte verschärft.

REDD knüpft Finanzierungen für indigene Völker, traditionelle Gemeinschaften und Kleinbauern an eine nachgewiesene Reduzierung von Kohlenstoff. Sie werden damit zu Geiseln von Entwicklungen, die sie selbst kaum beeinflussen können, bzw. deren Opfer sie sind.

Forderungen an eine glaubwürdige Evaluierung des REDD Early Movers-Programms

Die Evaluierung des REDD Early Movers-Programms (in Acre) muss:

- darlegen, inwieweit der REDD Early Movers-Ansatz geeignet ist, vor dem Hintergrund steigender Entwaldungsraten im brasilianischen Amazonasbecken Einfluss auf Verursacher und Ursachen von Entwaldung zu nehmen;
- eine solide Wirkungsanalyse enthalten, die zeigt, ob und wie die durchgeführten Maßnahmen und die damit erzielten Ergebnisse mit den erwarteten Wirkungen zusammenhängen. Fehlt eine solche klare Korrelation zwischen Ergebnis und Wirkung, ist dies ein deutliches Indiz für konzeptionelle Schwächen;
- auch die konzeptionellen Grundlagen analysieren und bewerten, inwieweit Abweichungen in der Umsetzung sich auswirken auf die postulierte Wirksamkeit von REDD+ in der Form, wie es die Bundesregierung weiterhin als Konzept beschreibt;
- untersuchen, inwieweit das Urteil der Evaluierer der norwegischen REDD+-Finanzierung, dass ergebnisbasierte REDD+-Zahlungen für den ‚Kontext und die Konditionen einiger REDD+-Länder und Situation‘ ungeeignet sind, auch für REDD Early Movers-Programme gilt;
- die klimapolitische Konsequenz des von REDD Early Movers verfolgten Ansatzes untersuchen, der auf einen quantifizierbaren Zusammenhang von geförderten Maßnahmen und nachgewiesener Emissionsminderung verzichtet;
- untersuchen, inwieweit Mängel und Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung von REDD Early Movers in Acre tatsächlich Umsetzungsprobleme darstellen oder nicht vielmehr strukturelle Unzulänglichkeiten und Widersprüche im Konzept REDD+ widerspiegeln;
- eine Erklärung liefern für das scheinbare Paradox, dass eine Vergütung von fünf US-Dollar pro Tonne vermeintlich reduzierter Emissionen aus vermiedener Entwaldung einerseits ausreichend hoch ist, um – wie in Acre – Maßnahmen durchzuführen, die keinen quantifizierbaren Beitrag zur Emissionsminderung liefern, während andererseits viele REDD+-Akteure argumentieren, dass dieser Preis nicht ausreichend sei, um effektiv Maßnahmen zur Reduzierung von Entwaldung zu finanzieren;

- bewerten, inwieweit die Erkenntnis der Evaluierer der konzeptionellen Grundlagen und Annahmen, auf denen die norwegische Finanzierung von REDD+ basiert, dass „the appropriate factors to allow results based payments to work, especially in a transition from a non-conditional or minimally conditional aid context to a more precise pay for performance context, are rare and difficult to change in the limited time periods which have characterized NICFI REDD+“ auch für REDD Early Movers zutrifft und welche Konsequenzen sich daraus ggf. für die Weiterführung des Programms ergeben;
- einschätzen, inwieweit ein REDD Early Movers-Programm in der Form, wie es in Acre umgesetzt wurde und wird und wie es in Mato Grosso vorgesehen ist, auch in Ländern umsetzbar ist, die keinen drastischen Rückgang der Entwaldung vor Beginn der REDD+-Maßnahmen aufweisen, auf dessen Basis der Referenzwert für ergebnisbasierte Zahlungen festgelegt wird. Mit anderen Worten: Funktioniert REDD Early Movers auch dort, wo wirtschaftliche und politische Interessenkonflikte angegangen werden müssen, um eine Minderung von Entwaldung nachweisen zu können?
- die Ergebnisse der Evaluierung umfassend öffentlich zugänglich machen.

Darüber hinaus sollte eine Bewertung der konzeptionellen Grundlagen auch auf die Unterstützung der Bundesregierung für den Carbon Fund der Forest Carbon Partnership Facility ausgedehnt werden. Denn hierzu heißt es in der Evaluierung der norwegischen REDD+ Finanzierung: “the study found that key REDD+ delivery agents like UNREDD and FCPF appear to have somewhat unelaborated programme theories related to REDD+ and the important mechanisms and results chains involved in its delivery.” Ein niederschmetterndes Urteil für ein REDD+ Programm wie die Facility, das auch die Bundesregierung mit einem dreistelligen Millionenbetrag unterstützt.

