

Der Wald als Klimaretter?

Waldschutz bringt neuen Schwung in die festgefahrenen Klimaverhandlungen

Sybille Acosta

Ein umfassendes, rechtlich verbindliches Klimaschutzabkommen ist kurzfristig kaum zu verwirklichen. Allerdings bestehen Chancen, bei den Klimaverhandlungen in Cancún 2010 oder Südafrika 2011 ein Abkommen zur Reduzierung entwaldungsbedingter Emissionen (REDD plus) zu schließen. Weltweit emittiert die Forstwirtschaft mehr Treibhausgase als der gesamte Transportsektor. Waldschutz ist daher effektiver und zudem besonders kostengünstiger Klimaschutz. Daneben könnte REDD plus helfen, Nord-Süd-Blockaden in den internationalen Klimaverhandlungen zu überwinden. Damit das Abkommen sein volles Potential entfalten kann, sollten Deutschland und die EU auf einen baldigen Abschluss hinwirken. Weiterhin sollten sie multilaterale Pilotmaßnahmen für einen schnellen Start von REDD plus aktiv unterstützen.

Wälder tragen entscheidend zum Klimaschutz bei. In ihrer Vegetation und ihren Böden ist mehr Kohlenstoff gespeichert, als sich in der Atmosphäre befindet. Weltweit wird jedoch jährlich eine Fläche von der Größe Griechenlands entwaldet – der Hauptteil davon in tropischen Regionen, wo Wälder im Schnitt 50 Prozent mehr Kohlenstoff speichern als in nicht-tropischen Regionen. Nicht nur reduziert Entwaldung die natürliche Speicherkapazität der Umwelt. Entwaldung und Walddegradation verursachen auch rund 17 Prozent des globalen Ausstoßes von Treibhausgasen. Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) lässt diese Emissionsquellen bisher weitgehend außer Acht. Dabei könnten deren Emissionen besonders kostengünstig verringert werden.

Für die nahe Zukunft zeichnen sich Fortschritte ab. Zwischen den Vertragsstaaten der UNFCCC besteht weitgehend Einigkeit, Waldschutz insbesondere in tropischen Regionen in die Klimarahmenkonvention aufzunehmen. Dazu wird mit REDD plus ein innovativer Mechanismus entworfen: Entwicklungs- und Schwellenländer, die ihre Wälder und damit das globale Klima schützen, sollen dafür von Industrieländern einen finanziellen Ausgleich erhalten. Waldschutz würde also auf freiwilliger Basis funktionieren, angetrieben vom ökonomischen Eigeninteresse der Entwicklungs- und Schwellenländer.

Der Preis der Umwelteleistungen

REDD plus basiert auf grundlegenden ökonomischen Überlegungen. Wälder speichern nicht nur Kohlenstoff, sie schützen auch vor Bodenerosion, sorgen für sauberes Wasser und bewahren die Biodiversität. Diese Umwelteleistungen steigern zwar die Wohlfahrt, werden aber nicht in finanziellen Kategorien beziffert. Werden jedoch Wälder gerodet und die so gewonnenen Flächen landwirtschaftlich genutzt, schafft dies wirtschaftliche Werte. Demnach erhöht Waldrodung nicht nur das Einkommen einzelner Wirtschaftsakteure, sondern steigert auch die nationale Wertschöpfung. Der Wegfall von Umwelteleistungen und die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste dagegen werden nicht bilanziert. Dies verzerrt Entscheidungen und sorgt für mehr Entwaldung, als es ökonomisch sinnvoll wäre. Ein Ausweg sind Zahlungen für Umwelteleistungen (*Payments for Environmental Services*, PES). Damit können für Umwelteleistungen und -kosten Preise festgelegt werden, die bei wirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Zahlungen für Umwelteleistungen helfen nicht nur dem internationalen Klimaschutz. Auch auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 2012 werden sie eine wichtige Rolle spielen. Dort ist »Grüne Ökonomie« das Leitthema. Es wird vor allem darum gehen, wie mit wirtschaftlichen Anreizen nachhaltige Entwicklung befördert und Armut bekämpft werden kann. REDD plus hat hier eine wichtige Pionierfunktion, ist für den Waldschutz doch der bisher umfangreichste internationale PES-Mechanismus geplant.

Nord-Süd-Blockaden überwinden

REDD plus bietet auch die Chance, Nord-Süd-Blockaden in den internationalen Klimaverhandlungen zu überwinden und Entwicklungs- und Schwellenländer aktiv am Klimaschutz zu beteiligen. Ein Hauptprinzip der Klimarahmenkonvention ist die gemeinsame, aber unterschiedliche Ver-

antwortung. Sie beruht darauf, dass hauptsächlich Industrieländer den Klimawandel verursacht haben und nach wie vor pro Kopf mehr Treibhausgase ausstoßen als Entwicklungs- und Schwellenländer. Ein Europäer emittiert zum Beispiel im Durchschnitt mehr als sechsmal so viel wie ein Inder. Zudem sind Industrieländer aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eher in der Lage, Gelder für Emissionsvermeidung und Anpassung an den Klimawandel aufzubringen. Im Kyoto-Protokoll von 1997 haben daher nur Industrieländer völkerrechtlich verbindliche Emissionsbeschränkungen akzeptieren müssen.

Heute sind jedoch vorwiegend die aufstrebenden Schwellenländer für steigende globale Treibhausgasemissionen verantwortlich. Dieser Trend wird sich künftig noch verstärken. Effektiver Klimaschutz ist nur möglich, wenn auch diese Länder in die internationalen Minderungsanstrengungen eingebunden werden. Entwicklungs- und Schwellenländer aber lehnen verbindliche und absolute Reduktionsvereinbarungen ab, weil sie diese als Entwicklungshemmnisse betrachten. Um diese Staaten dennoch ins Boot zu holen, müssen Wege gefunden werden, Klimaschutz und ökonomische Entwicklung zu verbinden. Instrumente wie REDD plus setzen positive Anreize zur Emissionsvermeidung und bieten deshalb ein großes Potential. So könnten auch die Fehler früherer Waldschutzbemühungen der Vereinten Nationen korrigiert werden. Neben mangelnder Finanzierung waren sie nämlich auch daran gescheitert, dass Entwicklungs- und Schwellenländer ihre nationale Souveränität bedroht sahen.

Verlauf der REDD-plus-Verhandlungen

Im Namen der *Coalition for Rainforest Nations* haben Papua-Neuguinea und Costa Rica 2005 vorgeschlagen, Kompensationszahlungen für die Reduzierung nationaler Entwaldungsraten in die Klimarahmenkonvention aufzunehmen. Seitdem haben sich die

Verhandlungen rasant entwickelt. Im Bali-Aktionsplan 2007 wurde die Bedeutung des Waldschutzes für den Klimaschutz hervorgehoben und der *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action* wurde aufgetragen, die Rolle von REDD plus in einer neuen Klimavereinbarung für die Zeit nach 2012 zu diskutieren. Nach Verabschiedung des Aktionsplans wurden erste multilaterale und bilaterale Initiativen zur Finanzierung und Umsetzung von REDD-plus-Maßnahmen angeschoben. Auf multilateraler Ebene gründeten das Umwelt- und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNEP und UNDP) sowie die Welternährungsorganisation (FAO) das gemeinsame Programm UN REDD; die Weltbank finanziert Pilotprogramme mit der *Forest Carbon Partnership Facility* und dem *Forest Investment Program*. Wichtigster Geldgeber dieser multilateralen Initiativen ist Norwegen, das sich besonders für den Tropenwaldschutz engagiert.

Auf dem Klimagipfel 2009 in Kopenhagen waren die Verhandlungen zu REDD plus so weit fortgeschritten, dass viele bereits mit substantiellen Ergebnissen für den Waldschutz rechneteten. Diese blieben aber aus, weil die allgemeinen Verhandlungen stockten. Zum Ende der Konferenz in Kopenhagen schlugen Frankreich und Norwegen eine REDD-plus-Partnerschaft vor. Mehr als 70 Staaten sind dieser bereits beigetreten, um Koordination und Transparenz der bi- und multilateralen Initiativen für einen schnellen Start von REDD plus zu verbessern.

Zentrale Weichenstellungen

Die Vertragsparteien der UNFCCC sind sich weitgehend einig, REDD plus anhand eines Drei-Phasen-Ansatzes zu implementieren. In der ersten Phase sollen unter Beteiligung aller wichtigen Akteure nationale Waldschutzstrategien entworfen sowie die notwendigen Kapazitäten aufgebaut werden. In der zweiten Phase soll die Umsetzung der nationalen Strategien beginnen. Die Kosten für die ersten beiden Phasen werden

vor allem aus Entwicklungshilfegeldern oder Klimaschutzfonds bestritten. In der dritten Phase, der vollständigen Umsetzung, sollen nur noch erzielte Emissionsminderungen finanziert werden. Hier ist eine Umstellung auf einen marktbasieren Finanzierungsmechanismus denkbar: Für tatsächliche Emissionsminderungen würden handelbare Zertifikate ausgestellt, die Industrieländer nutzen könnten, um ihre Minderungsverpflichtungen zu erfüllen. Wegen technischer Schwierigkeiten und politischer Widerstände ist eine solche Finanzierung aber allenfalls langfristig realistisch. Damit nämlich ein marktbasierter Ansatz nicht die Effektivität des Klimaschutzes gefährdet, muss sichergestellt sein, dass die durch den Waldschutz erzielten Emissionsminderungen exakt bestimmt werden können. Die nötigen technischen Kapazitäten sind aber in den meisten Tropenwaldstaaten noch nicht vorhanden. Da Emissionsminderungen durch Waldschutz vergleichsweise kostengünstig sind, würde der Preis für Emissionszertifikate bei einem marktbasieren Ansatz deutlich sinken. Dies möchte die Europäische Union, die über das weltweit umfangreichste Emissionshandelssystem verfügt, jedoch verhindern, um Anreize für Investitionen in klimafreundliche Technologien zu gewährleisten. Auch Brasilien als größter potentieller Anbieter von REDD-plus-Zertifikaten ist dagegen, dass Industrieländer solche Zertifikate für die Erfüllung ihrer eigenen Minderungsziele verwenden.

Die Finanzierung von REDD plus ist eng mit allgemeinen Fragen der Klimafinanzierung im Rahmen der UNFCCC verbunden. Bisher speist sich die internationale Klimafinanzierung vor allem aus öffentlichen Entwicklungshilfegeldern. Daraus allein wird sich REDD plus jedoch kaum bezahlen lassen. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Klimafinanzierung nicht zusätzlich zu bereits zugesagter Entwicklungsfinanzierung erfolgt, sondern dass lediglich Mittel umgeschichtet werden. Aus klimapolitischer Sicht sind solche Finanzierungs-

mechanismen vorzuziehen, die auch Anreize zur Emissionsminderung bieten. Neben der Besteuerung von Kohlenstoffemissionen erfüllt insbesondere das Versteigern von Emissionszertifikaten diese Voraussetzung. Deutschland geht hier mit gutem Beispiel voran: Ein Teil der Auktionserlöse wird schon für internationale Klimaschutzmaßnahmen genutzt.

Damit REDD plus sein Potential entfalten kann, kommt es nicht nur darauf an, genug Geld zu akquirieren, sondern auch, dieses effektiv zu verwenden. Vor allem für die beiden ersten Phasen ist umstritten, wer wie viel davon erhalten soll. Werden eher Staaten unterstützt, in denen viel Wald gerodet wurde, würden zum Beispiel Brasilien, Indonesien, Papua-Neuguinea und die Demokratische Republik Kongo davon profitieren. Leer ausgehen würden dagegen Staaten wie Suriname, Gabun oder Belize, die über einen hohen Waldflächenanteil verfügen und nur geringe Entwaldungsraten aufweisen. Im Hinblick auf die dritte Phase ist besonders wichtig, welche Referenzszenarien für die Höhe der finanziellen Kompensation ausgewählt werden. Ferner ist schon in den ersten Phasen auf eine leistungsgebundene Finanzierung zu achten. Die Tropenwaldstaaten sind gefordert, wirksame und legitime Governance-Mechanismen zu etablieren. Dazu können sowohl regulative Maßnahmen als auch Zahlungen für Umweltleistungen gehören. Entscheidend für den Waldschutz wird sein, dass die tatsächlichen Ursachen der Entwaldung angegangen werden. Dies erfordert sorgfältige länderspezifische Analysen und den Aufbau staatlicher Präsenz auch in abgelegenen Gebieten. Weiterhin wird Korruption energisch bekämpft werden müssen. Schließlich sollten eher artenreiche Wälder erhalten statt abgeholzte wiederaufgeforstet werden. Dazu müsste die Walddefinition in der Klimarahmenkonvention geändert werden, weil sie nicht zwischen Primärwäldern und Plantagen unterscheidet.

Strittig ist, ob das REDD-plus-Abkommen ein quantitatives Globalziel zum Wald-

schutz enthalten soll. Ein solches Ziel erfüllt zwar eine Signalfunktion, doch wichtiger ist, dass effektive Waldschutzmaßnahmen auch tatsächlich bezahlt und umgesetzt werden.

Fortschritt ist nicht kostenlos

Um herauszufinden, ob und wie REDD plus erfolgreich sein kann, sind Pilotmaßnahmen unverzichtbar. Multilaterale Initiativen sind besonders geeignet, um Erfahrungen für einen Mechanismus unter dem Dach der Klimarahmenkonvention zu sammeln. Zudem können sie Kohärenz in der Umsetzung besser gewährleisten als eine bunte Vielfalt bilateraler Maßnahmen. Deshalb sollte sich Deutschland künftig mehr in multilateralen statt wie bisher fast ausschließlich in bilateralen Initiativen zum Waldschutz engagieren.

Möchten Deutschland und die EU neuen Schwung in die festgefahrenen Klimaverhandlungen bringen, sollten sie sich dafür einsetzen, dass zügig ein REDD-plus-Abkommen geschlossen wird. Nach dem enttäuschenden Ergebnis des Kopenhagener Gipfels 2009 können gerade Erfolge auf Teilgebieten dazu dienen, verlorengegangenes Vertrauen in die internationalen Klimaverhandlungen wiederherzustellen.

Ob REDD plus mit genug Geldmitteln ausgestattet wird, um erfolgreich zu funktionieren, hängt maßgeblich von Deutschland und der EU ab. REDD plus sollte daher großzügig unterstützt werden. Wie für die Klimafinanzierung im Allgemeinen gilt auch hier, dass Finanzzusagen sich nicht als Lippenbekenntnisse entpuppen dürfen. In diesem Fall nämlich setzen Deutschland und die EU ihre Glaubwürdigkeit in den internationalen Klimaverhandlungen aufs Spiel.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364