



Reduzierung von Treibhausgasemissionen durch Vermeidung von Entwaldung

Positionen deutscher Experten zur Integration des Waldschutzes in Entwicklungsländern in das internationale Klimaregime

Von Dinah Tyczewski & Till Pistorius

Arbeitsbericht 01/2007

ISSN 1865-3863



Vorwort

Die fortschreitenden Entwaldungsprozesse – besonders in den tropischen Ländern – stehen schon seit einigen Jahrzehnten auf der politischen Agenda. Obwohl dieses Problem übereinstimmend als besonders wichtig für eine global nachhaltige Entwicklung eingeschätzt wird, ist es bislang nicht gelungen, die Waldverluste zu stoppen oder auch nur zu begrenzen. Immer noch werden jährlich weltweit ca. 13 Mio ha Wald gerodet. Auch das internationale Waldregime konnte mangels tragfähigen Finanzierungskonzepts bislang keinen überzeugenden Fortschritt erzielen.

Die Rahmenbedingungen könnten sich nun durch die aktuelle Debatte um die globale Klimaerwärmung ändern. Unter dem Schlagwort „Reduzierung der Emissionen aus Entwaldung“ (RED) wird derzeit innerhalb der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) eine Diskussion über die Etablierung eines wirksamen finanziellen Walderhaltungsinstruments geführt. Noch ist nicht klar, welche Form das angestrebte Finanzierungsinstrument haben wird. Auch in Deutschland besteht diesbezüglich noch Informations- und Diskussionsbedarf. Es liegen jedoch inzwischen einige interessante Vorschläge vor, welche im weiteren politischen Prozess diskutiert werden müssen.

In jedem Fall scheint es mit Blick auf die voranschreitende Waldzerstörung notwendig, möglichst rasch und dennoch auf einer soliden fachlichen Grundlage zu neuen Instrumentarien zur Walderhaltung zu gelangen. In diesem Sinne soll der vorliegende Arbeitsbericht als ein fachlicher Beitrag zur wissenschaftlichen und politischen Diskussion um RED verstanden werden.

PD Dr. Ulrich Schraml (Institutsleiter)

Freiburg, 30.Juli 2007

Reduced Greenhouse Gas Emissions by Avoiding Deforestation

Positions of German Experts on the Integration
of Deforestation in Developing Countries into
the International Climate Regime

Abstract

This article is based on a study which examines the positions of German experts on the issue of reduced emissions from deforestation (RED) in developing countries – an issue which is being negotiated under the UNFCCC since COP 11 in Montreal. In the study expert interviews were carried out with different actor groups. Results are that most experts are in favour of integrating RED into the international climate negotiations and regulations. However there are still technical and methodological challenges which must be overcome. The idea to determine historical national baselines instead of working on the project level seems to have dispersed concerns such as the danger of leakage. Unsurprisingly there are only vague ideas on how to pursue integration into the political framework because most organizations of the questioned experts are still in the phase of defining their position in this relatively new issue. The majority does not pledge for a reopening of the CDM-package as decided upon in Marrakech. The question on necessary incentives for developing countries results in differing opinions: While some experts favour integration of RED into emission trading, others prefer a differentiation of the fossil fuel sector and the biosphere and are thus opposed to the generation of certificates from such measures.

Zusammenfassung

Die Studie, auf dem dieser Artikel basiert, untersucht das Meinungsbild deutscher Experten in Bezug auf den aktuell in der internationalen Klimapolitik diskutierten Aspekt des Primärwaldschutzes in Entwicklungsländern (reduced emissions from deforestation, RED). Hierzu wurden mit Experten aus verschiedenen Akteursgruppen Leitfaden-gestützte Interviews durchgeführt. Sie haben ergeben, dass sich die meisten befragten Experten definitiv für eine Einbindung von RED in das Klimaregime aussprechen, jedoch noch wichtige technische und methodische Fragen geklärt werden müssen. Die Idee der Festlegung von historischen nationalen anstelle von projektbezogenen *baselines* scheint bei den meisten befragten Experten grundlegende Bedenken, wie z.B. die Gefahr von *leakage*, beseitigt zu haben. Über den politischen Rahmen für eine Integration in das internationale Regelwerk existieren bislang nur vage Vorstellungen. Hier befinden sich die Organisationen häufig noch in der Phase der Positionsfindung. Gemeinsamkeit scheint darin zu bestehen, dass niemand eine Öffnung der CDM-Beschlüsse von Marrakesch im Rahmen der Diskussion um RED für sinnvoll hält. In der Frage nach den notwendigen Anreizen für die Entwicklungsländer gibt es unterschiedliche Auffassungen: Während manche Experten eine Einbindung in den Emissionshandel befürworten, erachten andere eine Trennung der Emissionen aus den Sektoren ‚Wald‘ und ‚fossile Energien‘ für sinnvoller und sehen eine Generierung von Zertifikaten aus RED-Massnahmen kritisch.

1. Einleitung

Das Thema „Entwaldung“ ist aus verschiedenen Gründen von großer Relevanz für die Bekämpfung der globalen Umweltprobleme, insbesondere des Klimawandels. Schätzungen des IPCC zufolge betragen Emissionen von Treibhausgasen (THG) aus der Änderung von Landnutzungen in den 90er Jahren $1,6 \pm 0,8 \text{ Gt}^1$ C pro Jahr, größtenteils verursacht durch den Verlust und die Umwandlung von Waldflächen in den Tropen (IPCC 2000). Laut FAO (2005) beträgt der Waldflächenverlust zurzeit pro Jahr ca. 13 Mio. ha. Daraus resultieren ca. 18 (STERN 2006) bis 25% (FEARNSIDE & LAURANCE 2004) der weltweit verursachten anthropogenen Emissionen. Vor allem in Entwicklungsländern besteht in den ein großes Potential, die globalen THG-Emissionen zu mindern, indem Entwaldung und Degradierung von Primärwäldern reduziert werden – mit positiven Auswirkungen auf Artenvielfalt, Boden- und Wasserschutz, aber auch auf die Erwerbsmöglichkeiten und Lebensbedingungen von lokaler und indigenen Bevölkerungsgruppen.

Die Regelungen des Kyoto Protokolls verpflichten bislang nur die Industriestaaten, ihre THG-Emissionen zu reduzieren und auch Landnutzungsänderungen in ihren THG-Bilanzen zu berücksichtigen. Als im Jahr 2005 in Montreal die elfte Vertragsstaatenkonferenz (COP 11²) der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) stattfand, war dies zugleich die erste Konferenz seit Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls. Ziel war unter anderem, zukünftige Strategien für eine internationale Klimapolitik nach 2012 festzulegen – dem Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls.

In Montreal wurde von Papua-Neuguinea, Costa Rica und sieben weiteren Entwicklungsländern mit großem Anteil an tropischem Primärwald, der sogenannten Rainforest Coalition, das Thema „*Reduced Emissions from Deforestation (RED)*“ in Entwicklungsländern auf die offizielle Tagesordnung gebracht (UNFCCC 2005): Durch positive Anreize sollen die

Emissionen aus Entwaldung in Entwicklungsländern in einem künftigen Klimaregime reduziert werden. Neben der Reduktion dieser bedeutenden THG-Quelle wird eine künftige Einbeziehung von reduzierter Entwaldung in die internationalen Regeln als Chance betrachtet, Entwicklungsländer in ein künftiges Klimaregime zu integrieren ohne deren Recht auf (industrielle) Entwicklung durch konkrete Reduktionsziele in Frage zu stellen.

Auf COP 11 wurde daher beschlossen, dass eine Einbeziehung von vermiedener Entwaldung in Entwicklungsländern vom Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) geprüft und entsprechende Vorschläge gemacht werden sollen. Für den Diskussions- und Planungsprozess ist ein Zeitraum von zwei Jahren vorgesehen, der 2007 mit COP 13 in Bali endet.

Vorgesehen ist eine freiwillige Teilnahme der Länder, die mit positiven Anreizen zu einer Reduktion ihrer nationalen Entwaldungsraten bewegt werden sollen. Gegenstand des aktuellen Diskussionsprozesses sind die Art der Anreize, technisch-methodologische Fragen der Umsetzung – z.B. die Definition von *baselines*³, Monitoring, wie Degradation von Waldflächen integriert werden kann, wie Pilotmaßnahmen berücksichtigt werden etc. – sowie ob eine Referenz zu anderen relevanten Konventionen und Prozessen gemacht werden soll.

Im Rahmen einer am Institut für Forst- und Umweltpolitik entstandenen Studie wurden bis November 2006 deutsche Experten zu ihren Ansichten in Bezug auf das Thema „Primärwaldschutz in Entwicklungsländern“ befragt. Diese Ergebnisse werden im Folgenden präsentiert und diskutiert.

2. Methode

Die Befragung wurde als leitfadengestütztes Experteninterview nach GLÄSER & LAUDEL (2004) durchgeführt. Ausgewählt wurden Experten aus Politik, NGOs, Forschung und Politikberatung sowie Projektdurchführung. Die Befragung sollte einen Überblick über das

¹ Gigatonnen; 1Gt = 10^9 Tonnen

² Conference of the Parties = Vertragsstaatenkonferenz

³ Die baseline ist ein Referenzszenario dafür, wie sich die Emissionen ohne Maßnahmen entwickeln würden.

Meinungsbild der klimapolitisch engagierten Akteure in Deutschland zum Thema RED geben.

Im Anschluss an die Interviews wurden die Transkripte einer kategoriebezogenen Inhaltsanalyse nach MEUSER & NAGEL (1991) unterzogen. Hierfür wurden die Aussagen der Interviewpartner paraphrasiert und folgenden Kategorien zugeordnet:

1. Grundsätzliche Positionen der Akteure
2. Technische Probleme
3. Politischer Rahmen
4. Reduktionsziele
5. Marktsituation, Konkurrenz
6. Engagement in der Diskussion
7. Klimaschutz als Plattform für weitere Ziele

Die Mehrheit der befragten Experten hat explizit erklärt, dass es sich bei den Positionen und Statements nicht um festgelegte Meinungen der Organisation handelt, sondern um persönliche Auffassungen. Das liegt unter anderem daran, dass der Diskussionsprozess über die Möglichkeiten noch nicht weit genug fortgeschritten ist, um sich auf eine konkrete Positionen festzulegen. Man kann vermuten, dass sich in einigen Punkten die Meinungen der jeweiligen Experten mit der ihrer Organisation decken – dennoch können aus den Aussagen der Experten keine Rückschlüsse auf die offizielle Position der Organisation gezogen werden.

3. Ergebnisse

Grundsätzliche Positionen der Akteure

In den Interviews wurden die Akteure zunächst direkt auf ihre Meinung zum Thema RED angesprochen und bezüglich eventueller Veränderungen im Hinblick auf ihre Position in der Vergangenheit befragt.

Die Bundesregierung sprach sich in der Vergangenheit deutlich gegen die Einbeziehung des Waldes ins Kyoto-Protokoll aus (MICHAELOWA ET AL. 2001, LANGROCK ET AL. 2003). Damals ging es jedoch mehr darum, die vereinbarten Reduktionsziele der Industriestaaten durch die Anrechenbarkeit von Senken nicht zu verwässern. In der aktuellen Diskussion treten die befragten Experten aller

zuständigen Ministerien – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) – dafür ein. Der Experte des BMZ sieht das „ganz allgemein sehr positiv“, das BMELV sieht sich sogar als „eines der Ressorts, die auch jetzt im Ressortkreis sehr stark in Richtung eines Instruments für avoided deforestation arbeiten“.

Auf die Diskrepanz der aktuellen und der damaligen Position angesprochen, werden unterschiedliche Gründe für den Positionswechsel genannt. Besonders wichtig für die Experten des BMELV und des BMU ist die Tatsache, dass sich der Ansatz von der Projektebene auf die nationale Ebene verschoben hat und dadurch zumindest die vor allem auf Projektebene immanente Gefahr des *leakage*⁴ nicht mehr gegeben ist. Das wurde auch von der Expertin des UBA als einer der Hauptgründe für eine Verschiebung der Position zu RED gesehen. Der Vorschlag der Integration in den CDM und die damit verbundene Projektebene für Maßnahmen hat viele Unsicherheiten und Bedenken ausgelöst. Der Vorschlag der Rainforest Coalition, stattdessen Reduktionen auf nationaler Ebene zu bemessen, scheint viele Bedenken bei den Akteuren gemindert zu haben. Als positiver Aspekt wird außerdem gesehen, dass der Vorschlag aus einer Initiative von Entwicklungsländern stammt. Bestrebungen der Industrieländer für ein post-Kyoto-Regime zielen darauf ab, die Entwicklungsländer stärker in den Klimaschutz mit einzubeziehen, da aufgrund ihrer rasanten ökonomischen Entwicklung und den Emissionen aus Entwaldung eine Stabilisierung atmosphärischer THG-Konzentrationen als schwer implementierbar gilt.

Der Experte des BMZ sieht den Hauptgrund der ablehnenden Haltung in der Vergangenheit darin, dass viele Akteure, bei den Ministerien insbesondere das in den Verhandlungen federführende BMU, die Befürchtung hatten, dass sich die Industrienationen aus ihrer

⁴ unbeabsichtigte maßnahmenbedingte Verlagerung von THG-Emissionen

Verantwortung freikaufen könnten, indem sie billige Zertifikate aus Waldprojekten in Entwicklungsländern erwerben. Dadurch würde hier der technologische Fortschritt nicht weiter gefördert, etwa im Bereich der regenerativen Energien und der effizienten Filtertechnik. Diese Aussagen wurden von den Expertinnen des Umweltbundesamtes und des BMU bestätigt. Die sowieso schon niedrigen Ziele der Vergangenheit sollten allein durch Reduktionen bei den fossilen Energien erreicht werden und nicht durch unsichere Senken- und Walderhaltungsprojekte unterminiert werden. Lediglich einer der befragten Experten lehnt die Idee von RED ab, da er generell den Ansatz der Bezahlung für Umweltschutzleistungen in Frage stellt. Obwohl diese Haltung im Rahmen der Befragung nicht von anderen Experten geteilt wurde, ist dies ein diskussionswürdiger Aspekt, der die schwer zu beantwortende Fragen aufwirft, wie viel diese Leistungen wert sind, wie und ob sie überhaupt messbar sind und wer diese Kosten tragen sollte.

Technische Probleme

Die Interviewpartner wurden im Laufe der Gespräche zu den ihrer Meinung nach aktuell größten Problemen bei der technischen Umsetzung von RED-Maßnahmen befragt. Die meisten Experten sehen *leakage* innerhalb eines Landes aufgrund der Verschiebung bei der *baseline*-Bestimmung vom Projekt zur nationalen Ebene zwar nicht mehr als Problem an, befürchten jedoch eine Verschiebung der Abholzung über die nationalen Grenzen hinweg (*internationales leakage*). Einige der Experten sehen dies allerdings als wesentlich weniger wahrscheinlich an. Außerdem würde diese Verschiebung deutlich sichtbar werden, und im Rahmen der Machbarkeit müssen auch Grenzen definiert werden (UBA, GTZ).

Auch das Monitoring wurde angesprochen. Hier gehen die Meinungen der Experten deutlich auseinander. Einige der befragten Experten sehen beim Monitoring momentan bzw. in naher Zukunft keine Probleme mehr (BMZ, Greenpeace), wogegen ein anderer Experte konstatiert, dass das auf der Ebene eines ganzen Landes „*alles nicht seriös kalkulierbar*“ sei (Forum Umwelt & Entwicklung). Die Mehrheit

der Meinungen liegt zwischen diesen beiden Extrempositionen. Das bedeutet, dass das Monitoring von Entwaldung als relativ unproblematisch angesehen wird, das von Walddegradierung jedoch als schwierig zu überwachen gilt. Die Berechnung der Kohlenstoffspeicher in den tropischen Primärwäldern wird nur von einigen wenigen erwähnt, dann jedoch als durchaus problematisch eingestuft.

Politischer Rahmen

Die Vorstellungen über die konkrete Ausgestaltung eines politischen Rahmens für RED sind noch sehr vage. Auch hier zeigt sich, dass die Diskussion noch am Anfang steht. Die Experten äußerten sich diesbezüglich so, dass man sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht explizit für eine der Optionen entscheiden könne, da jeder Partei die Möglichkeit gegeben werden müsse, Ideen in die Diskussion einzubringen, welche dann auch angemessen beratschlagt würden. Der grobe Rahmen sei abgesteckt, und nun sind die Akteure „*offen für Vorschläge und auch selber dabei, die Positionierung zu entwickeln*“ (BMU).

Gemeinsamkeit besteht bei allen Experten jedoch darin, dass die Option einer Öffnung des CDM für die Walderhaltung nicht in Frage kommt. Diese Option wird aus mehreren Gründen abgelehnt: Es wird zum einen angemerkt, dass das Instrument des CDM in der heutigen Form durch seinen Projektbezug nicht für eine nationale *baseline* anwendbar sei. Es seien zwar Modelle denkbar, „*bei welchen man eine nationale *baseline* generiert und trotzdem auf Projektbasis weiter arbeitet*“ (BMELV), das klassische CDM sei aber für *avoided deforestation* nicht geschaffen. Zum anderen sind sich alle darin einig, dass man an den mühsam abgeschlossenen Vereinbarungen (Übereinkommen von Marrakesch) nicht rütteln solle. Auch unter dem Aspekt der Einbeziehung der Entwicklungsländer in den Klimaschutz gibt es nach Meinung der Experten bessere Wege als den CDM. Eine Lösung müsse übrigens auch nicht unbedingt auf einen Marktmechanismus außerhalb des CDM hinauslaufen - auch darin sind sich alle Experten einig. Es sei durchaus möglich, „*dass man sagt, man entwickelt einen*

Finanzierungsmechanismus, der über die staatliche Finanzierungsschiene geht“ (Greenpeace).

Diese Lösung hätte jedoch folgenden Nachteil, wie der Experte der GTZ verständlich darstellte: *„Ich glaube etliche Länder haben damit weniger ein Problem, gerade auch skandinavische, die kein Problem mit Fonds haben und dort auch Geld einspeisen. Ich könnte mir vorstellen, dass Deutschland und das BMZ da eher ein Problem hat, weil wir ja mit bilateraler Entwicklungszusammenarbeit, mit eigenen Vorhaben, doch stärker agieren und operieren und da nicht aus dem Stand noch mal größere Summen in einen Fonds einspeisen können.“*

Uneinigkeit herrscht darüber, inwieweit es notwendig ist, einen sektoralen Ansatz⁵ zu verfolgen. Grundsätzlich bestehen hier Differenzen zwischen den Experten der Bundesministerien BMELV, BMZ und BMU und den NGOs bzw. der Politikberatung. Die NGOs und die Politikberatung sehen in der Trennung der Sektoren, auch des Waldsektors, eine große Chance im zukünftigen Klimaschutz. Die Ministerien hingegen stellen sich zwar nicht gegen eine solche Lösung, sehen aber durchaus auch ein Klimaregime der Zukunft mit Vermischung der Sektoren. Entgegen der Einschätzung des BMZ-Experten ist auch die Expertin des BMU nicht strikt für eine Trennung der Sektoren. Eher wird eine Sektortrennung hier als Übergangslösung gesehen *„um in diesem Zeitraum zu lernen mit dem Problem umzugehen und Kapazitäten aufzubauen zum Monitoring usw. ohne das Regime zu gefährden“*. Als relativ sicher kann gelten, dass die Trennung zumindest nicht in Richtung eines separaten Protokolls gehen wird.

Reduktionsziele

Bis auf zwei Gegenstimmen und eine eher neutrale Reaktion waren sich alle befragten Akteure einig, dass die Reduktionsziele erhöht werden müssen, sollten Zertifikate durch RED generiert werden (*„ja, die müssen verschärft werden“*, *„man muss die Ziele verschärfen“*, *„auf jeden Fall“*, *„ganz unstrittig“*). Begründet

⁵ Trennung von technischen Emissionen und Emissionen aus der Biosphäre

wurde das u.a. damit, dass das ganze Klimaregime auf der Idee aufbaue, dass die Reduktionsziele in regelmäßigen Abständen angehoben und ehrgeiziger definiert würden. Umweltpolitische Notwendigkeit sei es, bis 2050 die weltweiten Emissionen um 50% gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Dieses Emissionsreduktionsziel sei zwar durchaus ambitioniert, jedoch bestehe die Notwendigkeit, es noch weiter zu erhöhen, will man eine Nachfrage für RED-Zertifikate schaffen: *Es würde dem Wald gar nichts nützen, wenn Millionen von Gutschriften da wären und kein Bedarf danach, weil die Emissionsreduktionsziele zu niedrig angesetzt seien*. Auch bestehen Bedenken, dass keine Notwendigkeit mehr besteht, die Emissionen an den Quellen in den Industrieländern zu senken, da sie die benötigten Zertifikate auch durch die flexiblen Mechanismen oder RED-Maßnahmen erbracht werden könnten. Dass in der folgenden Verpflichtungsperiode eine Verschärfung der Ziele folgen wird, sei im Übrigen auch allen Kyoto-Staaten klar, und darüber werde auch schon konkret verhandelt. Als Beispiel wird bei den meisten Befragten aus allen Gruppen das Ziel angeführt, in der EU bis 2020 eine Verringerung der Emissionen um 30% zu erreichen. Zwei Experten äußerten sich durchaus kritisch zur Erhöhung der Reduktionsziele, wenn dies nur in der Hoffnung geschieht, die Verpflichtungen durch den Ankauf von RED-Zertifikaten zu erfüllen. Sie gehen bei ihrer Argumentation von einem anderen Zukunftsszenario aus als die anderen befragten Experten: Sie teilen nicht die Befürchtung, dass zu viele Zertifikate den Markt überschwemmen könnten, sondern dass zu wenige Zertifikate generiert werden und damit die erhöhten Reduktionsziele nicht erreicht werden können.

Marktsituation, Konkurrenz

Zur Marktsituation und eventuellem Konkurrenzverhalten konnten sich nur wenige Akteure präzise äußern. Es zeigte sich, dass manchmal nur rudimentäre Kenntnisse über den Zertifikatmarkt und die aktuelle Preisentwicklung vorhanden sind. Von nahezu allen Akteuren wurde allerdings angemerkt,

dass durch die Generierung von RED-Zertifikaten Preisänderungen möglich sind. Die neuen Zertifikate könnten das bereits instabile Marktgleichgewicht erheblich stören.

Direkt auf eventuell vorhandene Konkurrenzen angesprochen konnten sich die Experten durchaus vorstellen, dass es zwischen den einzelnen Anbietern auf dem Markt zu Konkurrenzsituationen kommen kann „ja, die Konkurrenz ist ganz klar da“, „das hängt davon ab, wie die Waldschutzzertifikate generiert werden“). Es wurde jedoch bislang noch nicht festgestellt, dass sich die Marktteilnehmer, besonders CDM-Senkenprojektentwickler, aufgrund dessen gegen RED aussprechen („das wäre mir jetzt neu“, „(...) keine konkreten Hinweise darauf“).

Die Befragung des Entwicklers von CDM-Senkenprojekten hat ergeben, dass es nicht zu einer Konkurrenzsituation kommen könne, da in der kommenden Verpflichtungsperiode die RED-Maßnahmen noch gar nicht zugelassen seien. Was nach 2012 geschehe, sei sowieso unter der Voraussetzung erhöhter Reduktionsziele zu sehen. Die Projektdurchführer gehen folglich schon jetzt davon aus, dass in der kommenden Verpflichtungsperiode genug Bedarf entstehen wird für jede Art von CO₂-Zertifikaten. Anderen Zukunftsszenarien wird kein Platz eingeräumt.

Engagement in der Diskussion

In der Kategorie „Engagement in der Diskussion“ wurden zunächst Äußerungen der Experten zusammengefasst, die sich auf den Austausch von Informationen innerhalb und zwischen den Akteuren beziehen. Außerdem geht es um Aussagen, die das Durchsetzen eigener Interessen und das Verhalten gegenüber anderen Akteuren bzw. das weitere Vorgehen der Organisationen verdeutlichen.

Allgemein stehen die Ministerien bei den Themen mit Bezug zu Klima in Kontakt mit den NGOs, allerdings ist die Diskussion im Fall von RED noch sehr eingeschränkt. Die NGOs verteidigen ihr bislang geringes Engagement in der Diskussion damit, dass es noch zu früh für ein Eingreifen sei, da noch niemand wirklich wisse, wie das Instrument wirklich aussehen soll. Widersprüchlich ist in diesem

Zusammenhang, dass sie einerseits gerade diese Phase als besonders interessant und wichtig beurteilen, um Ideen in die Diskussion einzubringen, aber andererseits genau das nicht tun. Eben diese passive Haltung wird innerhalb der Gruppe der NGOs von einigen Mitgliedern kritisiert, die sich in diesem Bereich mehr Engagement wünschen und deshalb versuchen, Kontakte zu den Entscheidungsträgern aufzubauen. Mangels Interesse der Gruppe der NGOs allgemein führt das allerdings nicht zu einer nennenswerten Beteiligung bei politischen Entscheidungen. Auch die Zusammenarbeit der deutschen NGOs untereinander in Bezug auf das Thema erscheint einigen Experten als verbesserungswürdig. Wie die Befragungen gezeigt haben, ist das mangelnde Interesse vor allem darauf zurückzuführen, dass es sich hier um ein Randthema in Deutschland handelt, dem die meisten NGOs keine wirkliche Bedeutung zumessen. Erwähnt wurden hier als aktuelle Themen die Diskussion um CCS (Carbon Capture and Storage) oder die Bioenergie-debatte (Stichwort Palmöl), bei denen die Meinungen heftiger aufeinander prallen und für die nationale Politik potenziell viel größere Auswirkungen haben. Die Zurückhaltung der NGOs kann darauf zurückgeführt werden, dass zur Zeit andere Themen größere Priorität genießen.

Klimaschutz als Plattform für weitere Ziele

Eine interessante Frage ist, inwiefern die Experten bereit sind, Zugeständnisse zu machen, die zunächst keinen signifikanten Beitrag zum Klimaschutz leisten, aber übergeordnete und langfristige Ziele verfolgen. Zu diesem Aspekt wurde ein Zitat vorgelesen, demzufolge Personen oder Personengruppen im Klimaschutz teilweise bereit seien, auch bei RED im Hinblick auf den Aspekt „hot air“⁶ Zugeständnisse zu machen, um die Entwicklungsländer in den Klimaschutz zu integrieren.

Hier gaben alle Befragten an, dass primär die Oberziele des Klimaschutzes⁷ zu erreichen seien

⁶ Hot Air bedeutet, dass CO₂-Zertifikate für Maßnahmen ausgestellt werden, denen keine tatsächlichen Emissionsreduktionen zu Grunde liegen.

⁷ Z.B. 2°-Ziel der EU

und alles, was dem entgegenstünde, in den Verhandlungen nicht akzeptiert würde. So hielten auch die meisten Befragten den Vorschlag des europäischen Joint Research Center in Ispra für verbesserungswürdig, die „guten“ Ländern für ihre Anstrengungen in der Vergangenheit zu belohnen und es ihnen zu ermöglichen, trotz einer hypothetischen Steigerung ihrer Entwaldungsraten dennoch CO₂-Zertifikate zu erhalten. Ein Experte hielt diese Idee dann für berechtigt, wenn man dadurch wirklich viele Länder zum Mitmachen bewegen könne. Ihm zufolge wäre das wäre ein Schritt, um diese Länder „in den Prozess reinzuholen“. Die Entwaldungsrate würde zwar dann eventuell noch ein paar Jahre steigen, aber das müsse für eine Übergangszeit akzeptiert werden. Einigkeit besteht unter den Experten darüber, dass die bisherigen Waldschutzinstrumente nicht funktioniert haben und nun der Umweg über das Klimaregime gemacht werden muss.

Diskussion der Ergebnisse

Die meisten deutschen Experten, die sich in den Interviews zu RED geäußert haben, haben sich für eine Integration des Primärwaldschutzes in Entwicklungsländern in ein post-Kyoto-Regime ausgesprochen. Ihre Positionen gleichen den offiziellen Submissionen der Vertragsstaaten im Verhandlungsprozess dahingehend, dass eine grobe Positionierung klar ist, wohingegen die Details der Ausgestaltung noch der Ausgestaltung bedürfen. Ein Beispiel dafür ist die von der Rainforest-Coalition vorgeschlagene Einbindung in den Emissionshandel. Auf finanzielle Hilfen von Staatsseite scheint man, zumindest in der Übergangsphase, nicht verzichten zu können, z.B. für den Aufbau von Monitoring-Kapazitäten oder „up-front financing“.

Der Vergleich der internationalen Submissionen mit den Aussagen der Experten zu der Diskussion um die Einbindung von avoided deforestation in den CDM vor der Klimakonferenz in Bonn 2001 zeigt, dass sich die Position der EU und der NGOs in den letzten Jahren gewandelt hat. Die Experten schreiben diesen Wandel neben technischen Aspekten unter anderem der Erkenntnis zu, dass

in der globalen Waldpolitik, z.B. im UNFF-Prozess, zur Frage der Entwaldung seit einigen Jahren kein erkennbarer Fortschritt erzielt werden konnte. Nun suchen auch die EU-Staaten nach neuen Wegen um der globalen Entwaldung entgegenzuwirken. Es werden viele Hoffnungen in den neuen Ansatz gesetzt, „vielleicht auch zu viele Hoffnungen“, wie eine Expertin kritisch anmerkte. Falls durch Emissionszertifikate signifikante neue Geldströme in die Bekämpfung der Entwaldung gelenkt werden, könnten vielleicht Fortschritte erzielt werden.

Zweifel können auch aus einem weiteren Grund aufkommen. Das aufgrund seiner riesigen Waldflächen, der vorherrschenden Entwaldungsproblematik und ökonomischen Entwicklung einflussreiche Land Brasilien hat sich in der Diskussion zu RED relativ ablehnend zu den Vorschlägen der Rainforest-Coalition verhalten. Auf dem ersten UNFCCC-Expertenworkshop zu diesem Thema im September 2006 in Rom wurde von Brasilien eine Fondslösung vorgeschlagen, welcher in ausgearbeiteter Form bei SBSTA 25 in Nairobi im November vorgestellt werden sollte. Falls Brasilien sich mit seiner Forderung nach einem Fonds-basierten Mechanismus durchsetzt, der von den Industrienationen gespeist werden soll, ist fraglich, wie die benötigte (geschätzte) Summe von \$ 10 Milliarden pro Jahr (EBELING 2006) aufgebracht werden kann. Die Einrichtung eines internationalen Fonds gegenüber der Integration in den Emissionshandel hat den Nachteil, dass Länder, die aktuell viel Geld in bilaterale Projekte und Zusammenarbeit gegen Entwaldung investieren, neue Mittel bereitstellen müssten, um zusätzliche Anstrengungen zu finanzieren. Daher besteht die Gefahr einer Umschichtung finanzieller Mittel aus anderen Projekten in den neu eingerichteten Fonds. Für den Wald- und Klimaschutz wäre dadurch nichts gewonnen.

In Deutschland sind sich fast alle Experten einig, dass man mit der Forderung der Erhöhung der Reduktionsziele in die Verhandlungen post 2012 gehen muss. Es ist von einer „Zertifikatflut“ die Rede, die durch die Vermeidung von Entwaldung über den Markt hereinbrechen könnte. Einziger Weg zur

Stabilisierung des Preises sei eine Steigerung der Nachfrage durch Erhöhung der Reduktionsziele. Geschehe dies nicht, bestünde die Gefahr, dass keine weiteren Anstrengungen unternommen werden, die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger zu reduzieren.

Zwei Experten sehen die Erhöhung der Reduktionsziele aus dem Grund der möglichen Überschwemmung des Marktes mit Zertifikaten kritisch. Interessant ist, dass in ihrer Argumentation ein anderes Zukunftsszenario vorausgesetzt wird. Sie gehen nicht davon aus, dass durch die Anerkennung von RED plötzlich Unmengen von Zertifikaten generiert werden, sondern dass das System in seiner endgültigen Form ein freiwilliges System wird und man nicht abschätzen könne, wie viele Länder diesem System beitreten. Selbst wenn die meisten Entwicklungsländer mitmachen würden, sei immer noch nicht garantiert, dass positive Ergebnisse erbracht werden weil viele der betroffenen Länder im Zusammenhang mit Entwaldung gravierende interne Probleme haben, wie Armut, instabile innenpolitische Verhältnisse, schnelles Wirtschaftswachstum etc.

Bei Abwägung der einzelnen Argumente kann man zu dem Schluss kommen, dass eine Erhöhung der Reduktionsziele notwendig ist wenn die globalen Klimaschutzziele erreicht werden sollen, insbesondere wenn RED in den Handel mit Emissionsrechten aufgenommen wird. Nur so kann ein Angebotsüberhang und damit verbundener Preisverfall der Zertifikate verhindert werden und parallel der Umstieg auf neue effizientere Technologien und Produktionsmethoden gefördert werden.

Die Analyse der Experteninterviews hat weiterhin ergeben, dass der Diskussion seitens der NGOs und z.T. der Politikberatungs- und Forschungsinstitute weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird, als es noch in der Debatte vor 2001 der Fall war. Es gibt dafür Anzeichen, die indirekt in den Interviews zum Ausdruck kamen (a), andere wurden direkt angesprochen (b).

Zu (a): Die Position der Experten der NGOs stimmt in den Grundsätzen weitgehend mit der Position der Experten der Bundesministerien

überein. Einziger strittiger Punkt könnte in Zukunft die Frage nach einer kompletten Trennung der Emissionen aus fossilen Energien und Emissionen aus Entwaldung sein. Da zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar ist, ob für RED die Einbindung in den Zertifikatemarkt der richtige Weg ist, gibt es noch keinen Anlass für die NGOs in dieser Hinsicht zu intervenieren. Außerdem ist die Verbindung der Emissionen der beiden Sektoren Wald und fossile Energien für die kommende Verpflichtungsperiode schon im Kyoto-Protokoll kodiert. Es ist fraglich, ob es sinnvoll ist, das gesamte Paket für eine zweite Verpflichtungsperiode nach 2012 komplett neu zu gestalten, oder ob nicht unter den gegenwärtigen Regeln lediglich die Reduktionsziele verschärft werden müssen. Das könnte auch den NGOs entgegen kommen.

Zu (b): Die Aufmerksamkeit der NGOs konzentriert sich zurzeit auf andere Klimaschutzthemen; genannt wurden unter anderem die Themen der CO₂-Speicherung in tiefere Erdschichten und die Nutzung von Soja und Palmöl als Biokraftstoff. Der letztgenannte Punkt ist für eine Strategie zur Verhinderung der Entwaldung in den Entwicklungsländern, besonders in Indonesien, von großer Bedeutung. Ein Problem der Entwaldung ist der finanzielle Wert, welcher den Entwicklungsländern für die Rodung des Waldes zukommt. RED versucht, den Wert des Walderhaltes zu steigern, indem der Erhalt jeder gespeicherten Tonne CO₂ finanziell belohnt wird. Andersherum könnte der Wert des Walderhaltes gesteigert werden, indem der Wert der Abholzung gemindert wird. Das würde möglich durch eine reduzierte Nachfrage nach flächenintensiven Produkten, die die Zerstörung des Primärwaldes in den Tropen fördern (z.B. Palmöl in Indonesien oder Soja in Brasilien) und hauptsächlich in den Industrieländern konsumiert werden. In der deutschen und europäischen Umwelt- und Energiepolitik scheint es hier einen Zielkonflikt zwischen den Bemühungen zu geben, einerseits die globale Entwaldung zu reduzieren und andererseits den Ausbau von Biokraftstoffen zu fördern. Dieser Konflikt lässt sich nur durch nachhaltige Produktions- und Beschaffungskonzepte entschärfen.

4. Fazit

Der Diskussionsprozess über die Integration von RED in die internationale Klimapolitik wird dominiert von der allgemein befürworteten Überzeugung, dass die Entwicklungsländer bei der Entwaldungsproblematik von den Industrieländern unterstützt werden müssen. Hierbei wird die Wirkung der Entwaldung als CO₂-Quelle und umgekehrt der Nutzen von Wald als CO₂-Speicher als Argument genutzt, den Waldschutz zunehmend auf das Klimaregime zu konzentrieren. Die Vorschläge⁸ bieten vielen Staaten eine gute Grundlage zur Einbindung von RED in das Klimaregime, auch wenn sie noch einer weiteren Ausarbeitung bedürfen. Zu diesem Zweck findet im März 2007 ein zweiter UNFCCC-Expertenworkshop in Australien statt. Die meisten Akteure sind zuversichtlich, dass die Probleme im Verlauf des zweijährigen Diskussionsprozess gelöst werden können.

In Deutschland befinden sich die Experten der Bundesministerien grundsätzlich im Einklang mit den Vorschlägen der Rainforest Coalition. Die NGOs opponieren bislang nicht gegen diese Vorschläge, sondern nehmen eine abwartende, aber grundsätzlich unterstützende Haltung ein. Andere Themen stehen zur Zeit stärker in ihrem Fokus. Die befragten Forschungsinstitute sehen die Entwaldung ebenfalls als große Gefährdung an, stehen der Anrechnung von Zertifikaten im Emissionshandel allerdings teilweise skeptisch gegenüber.

Aufgrund der allgemeinen positiven Beurteilung besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit dass RED in ein Klimaregime nach 2012 aufgenommen wird. Fraglich ist dagegen die Integration in den Emissionshandel, falls sich Brasilien als größtes betroffenes Land weiterhin gegen diese Lösung stellt. Brasilien bevorzugt die Einrichtung eines Fonds unter dem Klimaregime, aus dem Ländern für die Reduktion ihrer Entwaldungsraten positive Anreize gegeben werden. Dieser Vorschlag ist für eine Initialphase denkbar, jedoch aus mehreren Gründen nicht auf unbestimmte Zeit: Zum einen

geben die Länder, die in diesen Fonds finanzieren sollen, bereits heute große Summen für den internationalen Waldschutz aus, zum anderen müssen auch die Entwicklungsländer angesichts des immer bedrohlicher werdenden Klimawandels und ihrer rapide steigenden THG-Emissionen Verantwortung übernehmen. Auch wenn eine Teilnahme für die betroffenen Länder zunächst freiwillig ist und durch positive Anreize gefördert werden soll, sollte daraus die Verpflichtung entstehen, die reduzierten Entwaldungsraten niedrig zu halten, bzw. ins Gegenteil umzukehren.

⁸ Compensated Reduction von SANTILLI et al. bzw. der Vorschlag des Joint Research Center Ispra, Italien (A-CHARD et al. 2005, MOLlicONE et al. 2006)

5. Literatur

- ACHARD, F., BELWARD, A.S., EVA, H.D., FEDERICI, S., MOLLICONE, D. & RAES, F. (2005): Accounting for avoided conversion of intact and non-intact forest; technical options and a proposal for a policy tool. EU Joint Research Council, presented at COP11, Montreal, 1. Dezember. URL: www.jrc.it/EU_development_policy/activities/Avoiding_Deforestation_Proposal_JRC_COP11.pdf
- EBELING, J. (2006): Tropical deforestation and climate change – Towards an international mitigation strategy. Master Thesis. University of Oxford. Aug. 2006
- FAO (2005): Forest Resource Assessment 2005. www.fao.org/forestry/fra2005
- UNFCCC (2005): FCCC/CP/2005/MISC.1, URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>
- FEARNSIDE, P.M. & LAURANCE, W.F. (2004): Tropical Deforestation and Greenhouse-Gas Emissions, *Ecological Applications*, 14(4), 982-986.
- GLAESER, J. & LAUDEL, G. (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- IPCC (2000): Land Use, Land Use Change and Forestry, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers. Online unter URL: <http://www.ipcc.ch/pub/srllulucf-e.pdf>
- LANGROCK, T., STERK, W., WIEHLER, H.A. (2003): Akteurorientierter Diskussionsprozess „Senken und CDM / JI, Endbericht, Wuppertal Spezial 29, Wuppertalinstitut für Klima, Umwelt, Energie GmbH.
- MEUSER, M. & NAGEL, U. (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht, ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, D./ Kraimer, K.: *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen*, Westdt. Verlag
- MICHAELOWA, A., GREINER & DUTSCHKE, M. (2001): Positionen von Ländern und waldpolitisch engagierten Organisationen zur Einbeziehung von Aufforstung und Walderhalt in CDM und Joint Implementation sowie der nationalen Treibhausgasinventare, Studie im Auftrag von PrimaKlima – weltweit – e.v., Düsseldorf, September 2001. URL: www.prima-klima-weltweit.de/presse/Stakeholder.pdf
- MOLLICONE, D., ACHARD, F., FEDERICI, S., EVA, H.D., GRASSI, G., BELWARD, A., RAES, F., SEUFERT, G., MATTEUCCI, G. & SCHULZE, E.-D. (2006): Avoiding Deforestation: An Incentive Accounting Mechanism for Avoided Conversion of Intact and Non-Intact Forests, *Climatic Change*, submitted, January 2006.
- SANTILLI, M., MOUTINHO, P., SCHWARTZMAN, S., NEPSTAD, D., CURRAN, L. & NOBRE, C. (2005): Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay, *Climatic Change*, 71(3): 267-276, zitiert aus: Moutinho, P. & Schwartzman S. (2005): Tropical Deforestation and Climate Change, 47-52.
- STERN, N. (2007): Stern Review on the Economics of Climate Change. Cambridge, UK. 712 pp