

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Birgit Menz, Niema Movassat, Caren Lay, Herbert Behrens, Annette Groth, Heike Hänsel, Ralph Lenkert, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Ökologische Integrität

Jährlich werden weltweit rund 13 Millionen Hektar Wald abgebrannt oder gerodet. Diese Zerstörung trägt mit zirka 10 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen wesentlich zum Klimawandel bei. Im Kampf gegen die Erderwärmung hat daher der Erhalt der Wälder große Bedeutung. Auch zum Schutz der Biodiversität und der lokalen Bevölkerung, die besonders in den Tropen von den Wäldern als Lebensraum abhängig ist, muss die Entwaldung und Walddegradierung (Verringerung der Baumbestände, die noch nicht den Status einer „Entwaldung“ erreicht hat) gestoppt werden.

Bislang haben offensichtlich die Instrumente des klassischen Tropenwaldschutzes nicht ausgereicht, um die Entwaldung zu verhindern. Dies ist ein Grund, warum seit einigen Jahren internationale neue Instrumente diskutiert und mit Pilotprojekten vorangetrieben werden; einige davon sind höchst umstritten. Vor allen geht es hier um Mechanismen, die ökonomische Anreize dafür schaffen sollen, die Abholzung zu stoppen oder wenigstens das Tempo von Entwaldung und Walddegradierung zu bremsen. Die Palette der Vorschläge reicht von Fondslösungen zur Honorierung vermiedener Entwaldung bis zum Bestreben, den CO₂-Gehalt vermiedener Entwaldung bzw. Aufforstung zu bewerten und die daraus generierten Emissionsgutschriften in globale Emissionshandelsmärkte einzubringen.

Das wichtigste Instrument in diesem Kontext ist das REDD-Programm der Vereinten Nationen (REDD – Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation). Laut UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) ist es ein Mechanismus zur Reduzierung von Emissionen aus Entwaldung und Waldschäden in Entwicklungsländern. Das Programm wurde im Jahr 2007 auf der UN-Klimakonferenz in Bali ins Leben gerufen und später zu „REDD+“ erweitert, indem der Erhalt und der Ausbau des Kohlenstoffvorrates des Waldes sowie nachhaltige Waldbewirtschaftungsformen in den Mechanismus einbezogen wurden.

REDD bzw. REDD+ waren von Beginn an heftig umstritten. Zum einen thematisierten Entwicklungsorganisationen sowie Verbände von indigenen Völkern drohende oder erfolgte Vertreibungen und andere Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Vorbereitung oder der Umsetzung des Mechanismus (siehe www.redd-monitor.org sowie die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „REDDplus-Mechanismus zur Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen aus

Entwaldung und Waldschäden im globalen Süden – Entwicklungspolitischer Nutzen“, Bundestagsdrucksache 18/5433).

Zum anderen wurden in der politischen Debatte und fachlichen Diskussion erhebliche methodische Probleme bei der Honorierung vermiedener Entwaldung bzw. des Waldschutzes auf Basis von Kohlenstoffbilanzen aufgezeigt (vgl. „Tropenwaldschutz durch Emissionshandel?“, Grella/Witt, Bundestagsfraktion DIE LINKE., 2008, www.nachhaltig-links.de). Diese sind unter anderem:

- Beständigkeit der Wälder – Permanenz

Für den Waldschutz ausgegebene Zertifikate würden (zumindest bei einem Emissionsrechtemodell zur Finanzierung von REDD+) zeitnah zu entsprechend hohen CO₂-Emissionen in den Industrieländern führen, welche in der Atmosphäre eine Verweildauer von rund 100 Jahren haben. Brennt aber nun beispielsweise nach zehn Jahren „die vermiedene Entwaldung“, also das geschützte Waldgebiet, weitgehend ab, so geht die Emissionsbilanz nicht auf. Netto-Mehremissionen zulasten des Klimaschutzes wären die Folge.

- Berechnung der gespeicherten THG-Mengen und Monitoring

Welche Art von Bewuchs vorherrscht, wie er sich im Zeitablauf geändert hat und, noch schwerer, welcher Gehalt an CO₂ das jeweilige Waldsystem speichert, lässt sich derzeit nur äußerst aufwendig und vielfach nur ungenau ermitteln. Zudem ist die Datenlage für etliche Tropenländer weiterhin sehr lückenhaft. Ferner fehlen meist die finanziellen und technischen Mittel genauso wie die notwendige Expertise vor Ort, um die gebundenen oder vermiedenen Mengen Treibhausgase (THG) exakt zu berechnen.

- Verlagerungseffekte – Leakage

Es muss sichergestellt werden, dass die vertraglich festgelegte Reduzierung der Entwaldung in einem Teil des Landes nicht durch vermehrten Einschlag an einer anderen Stelle oder im Ausland wieder aufgehoben wird. Wie das bewerkstelligt werden soll, ist unklar.

- Zusätzlichkeit, Berechnung der Baseline und der eingesparten THG-Menge

Als Baseline wird unter dem REDD-Modellen jene Entwicklung des jeweiligen Waldbestandes bezeichnet, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eingetreten wäre, wenn es das Tropenwaldschutz-Instrument nicht gegeben hätte. Sie bildet das Referenzszenario für die spätere Erfolgsberechnung. Die Differenz zwischen tatsächlicher Entwicklung und Baseline gilt zumindest in den einschlägigen Modellen als die vermiedene Entwaldung, welche entsprechend des dadurch nicht emittierten THG-Potenzials mit Geld oder Zertifikaten honoriert wird. Da die Baseline notwendigerweise eine Hypothese ist, kann sie aber schon aus methodischen Gründen sehr fehlerhaft sein. Insofern stellt die Berechnung der Baseline eine besondere Herausforderung dar – auch weil sie enormes Missbrauchspotenzial birgt und die zugrundeliegenden Annahmen – da hypothetisch – nicht nachprüfbar sind.

- Honorierung frühen Waldschutzes – Early Action

Würde REDD ohne Maßnahmen starten, die die unterschiedlich starken Bemühungen der Länder um den Tropenwaldschutz in der Vergangenheit berücksichtigen, würden jene Länder bzw. Regionen bevorteilt, die bislang weitgehend untätig waren. Dies gilt insbesondere bei einer ausschließlich an historischen Entwaldungsraten ausgerichteten Baseline. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wie frühzeitige Bemühungen eines Landes, seine Entwaldung zu reduzieren (so genannte Early Action), honoriert werden sollen. Dabei geht es auch darum, zu verhindern, dass in- und ausländischen Akteuren in Tropenwaldländern ein Anreiz geliefert wird, vor der Einführung von

REDD+ Wälder zu roden, um die Baseline zu erhöhen und gleichzeitig noch kurzfristig Profite aus dem Holzhandel zu erwirtschaften.

Obwohl all diese methodischen Probleme weitgehend ungelöst sind, wurden auf der Frühjahrstagung der UN-Klimaverhandlungen im Juni 2015 in Bonn innerhalb des 42. Treffens des Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) die Verhandlungen zu methodischen Fragen eines möglichen REDD+-Mechanismus abgeschlossen.

Ferner steht die Finanzierung des Mechanismus vor allem dahingehend in der Kritik, dass neben Fondslösungen immer wieder auch die perspektivische Verknüpfung von REDD+ mit Emissionshandelssystemen ins Spiel gebracht wird. Dabei erhalten Eigentümer oder Nutzer der Waldflächen bzw. staatliche Stellen oder private Investoren Zertifikate für jene Menge CO₂, die durch vermiedene Entwaldung innerhalb eines Zeitraums nicht emittiert wird. Entsprechend ließe sich auch – ähnlich wie bereits unter dem Clean Development Mechanism (CDM) möglich – Aufforstung belohnen.

Klimapolitisch wäre die Einbindung des Tropenwaldschutzes in Kohlestoffmärkte im besten Fall ein Null-Summenspiel. Das, was etwa in Brasilien oder Indien durch Aufforstung an CO₂ gebunden würde, würde anschließend über den Emissionsrechtehandel automatisch in Europa mehr ausgestoßen. Einige Nichtregierungsorganisationen (NGO), etwa Germanwatch, verweisen jedoch darauf, dass der Rückgang der Entwaldungsraten zusätzlich zu den Reduktionsverpflichtungen der Industriestaaten erfolgen müsse. Würden die Waldzertifikate beispielsweise im EU-Emissionshandelssystem zur Abrechnung von Minderungsverpflichtungen anerkannt, werde das Ziel verfehlt, den Anstieg der Erdtemperatur auf zwei Grad über vorindustrielle Werte zu begrenzen. Zudem bestehen vielfach Bedenken dahingehend, dass die Einbeziehung von REDD+ in den Emissionshandel den jeweiligen Carbon-Markt mit THG-Emissionsgutschriften überschwemmen könne, sofern die Einsparziele nicht adäquat angehoben würden. Nach Auffassung der Umwelt- und Entwicklungs-NGO FERN sind die existierenden Methoden und Technologien, um den Kohlenstoffgehalt zu messen, nicht ausreichend genau, um ihn in ein Emissionshandelssystem integrieren zu können. Für andere nicht marktabhängige Finanzierungsmöglichkeiten wären ungenauere (und daher auch kostengünstigere) Methoden zur Messung und Überwachung des CO₂ jedoch ausreichend, um eine robuste Klimaschutzstrategie zur Vermeidung der Emissionen aus Entwaldung zu sichern. Als weiterer wunder Punkt des Zertifikatsmodells gilt der Umstand, dass einige wertvolle Naturräume mit hoher Biodiversität nur geringe Mengen Kohlenstoff speichern können. Bei der Einbindung in den Emissionsrechtehandel würden sie dadurch erheblich benachteiligt werden. Als Chancen eines Fondsansatzes zur Finanzierung wird wiederum gesehen, dass die Finanzierung kalkulierbarer sei als bei Marktmechanismen, da sie nicht von dem jeweils aktuellen Marktwert der Zertifikate abhängt. Insbesondere bei der Einrichtung dauerhafter Schutzgebiete lassen sich die notwendigen Beträge relativ präzise errechnen. Kritiker wenden ein, dass zweckgebundene Fonds in der Regel chronisch unterfinanziert sind.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) schreibt auf seiner Webseite: „Insgesamt zählt die Bundesregierung bei REDD+ zu den wichtigsten Gebern weltweit und hat dafür bisher bereits eine halbe Milliarde Euro investiert.“ Entsprechend hoch dürfte das Engagement der Bundesregierung in den internationalen Gremien sein, die Regeln von REDD+ zu beeinflussen. Wenige Monate vor dem möglichen Abschluss eines künftigen internationalen Klimaabkommens, wie es auf der UN-Klimakonferenz in Paris (COP 21) im Jahr 2015 verabschiedet werden könnte, ist darum der Entwicklungsstand von REDD+, der Stand der diesbezüglichen Verhandlungen in den

entsprechenden Gremien sowie die Haltung der Bundesregierung zu REDD+ von Interesse.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Von welchen Organisationen der Vereinten Nationen bzw. Fonds oder multilateralen Fazilitäten wird REDD+ gegenwärtig getragen?
2. Wie ist die Architektur des REDD+-Mechanismus zum gegenwärtigen Zeitpunkt gestaltet, was wurde in Bezug auf REDD+ auf der Frühjahrstagung der UN-Klimakonferenz innerhalb des 42. Treffens des SBSTA in Bonn Anfang Juni 2015 beschlossen, was ist das Verhandlungsziel der Europäischen Union bezüglich REDD+ für COP 21, und welche Haltung hat die Bundesregierung dazu?
3. Welche Staaten beteiligen sich gegenwärtig am REDD+-Mechanismus einerseits aufseiten der Geberländer und andererseits aufseiten der Tropenwälderländer?
4. Sieht die Bundesregierung beim REDD+-Mechanismus das aus Sicht der Fragesteller bestehende methodische Problem „Beständigkeit der Wälder – Permanenz“ im Sinne ihrer Vorbemerkung gelöst?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, welche Probleme erwachsen daraus aus Sicht der Bundesregierung für den Mechanismus und seine ökologische Integrität?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung hier in den von ihr geförderten Projekten gemacht?

5. Sieht die Bundesregierung beim REDD+-Mechanismus das aus Sicht der Fragesteller bestehende methodische Problem „Berechnung der gespeicherten THG-Mengen und Monitoring“ im Sinne ihrer Vorbemerkung gelöst?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, welche Probleme erwachsen daraus aus Sicht der Bundesregierung für den Mechanismus und seine ökologische Integrität?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung hier in den von ihr geförderten Projekten gemacht?

6. Sieht die Bundesregierung beim REDD+-Mechanismus das aus Sicht der Fragesteller bestehende methodische Problem „Verlagerungseffekte – Leakage“ im Sinne ihrer Vorbemerkung gelöst?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, welche Probleme erwachsen daraus aus Sicht der Bundesregierung für den Mechanismus und seine ökologische Integrität?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung hier in den von ihr geförderten Projekten gemacht?

Inwieweit sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass durch REDD+-Maßnahmen Waldzerstörung nur in Nachbarländer oder in Waldregionen außerhalb der REDD+-Programme verschoben wird?

Welche Strategie verfolgt sie, um diese zu verhindern?

7. Sieht die Bundesregierung beim REDD+-Mechanismus das aus Sicht der Fragesteller bestehende methodische Problem „Zusätzlichkeit, Berechnung der Baseline und der eingesparten THG-Menge“ im Sinne ihrer Vorbemerkung gelöst?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, welche Probleme erwachsen daraus aus Sicht der Bundesregierung für den Mechanismus und seine ökologische Integrität?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung hier in den von ihr geförderten Projekten gemacht?

8. Sieht die Bundesregierung beim REDD+-Mechanismus das aus Sicht der Fragesteller bestehende methodische Problem „Honorierung frühen Waldschutzes – Early Action“ im Sinne ihrer Vorbemerkung gelöst?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, welche Probleme erwachsen daraus aus Sicht der Bundesregierung für den Mechanismus und seine ökologische Integrität?

Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung hier in den von ihr geförderten Projekten gemacht?

9. Sieht die Bundesregierung ein Problem darin, dass erwartete Einnahmen aus dem REDD+-Mechanismus möglicherweise tendenziell dazu führen können, dass im Vorfeld des Mechanismus Schutzgebiete nicht ausgewiesen werden oder existierende weniger starken Schutz genießen, um eine „günstigere“ Baseline für den Mechanismus auszuweisen und somit später tendenziell höhere Einnahmen erzielen zu können?

Ist der Bundesregierung solches taktische Verhalten bekannt?

Wenn ja, wo?

10. Welche Instrumente im Wald- und Biodiversitätsschutz hat die Bundesregierung vor RED, REDD oder REDD+ in der Entwicklungszusammenarbeit genutzt bzw. gefördert, und wie schätzt sie deren Erfolg ein?

Wie wurden diese Instrumente evaluiert, und welche Berichte liegen darüber vor?

11. Inwiefern ist die Bundesregierung zu dem Schluss gekommen, dass andere und bisherige Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Wald- und Biodiversitätsschutz nicht ausreichen und es deshalb der Entwicklung des REDD+-Mechanismus bedarf?

12. Welche detaillierten Bewertungen des BMZ, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH oder der KfW zu Erfahrungen in der Umsetzung, etwaigen Zielkonflikten oder Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen zur Vorbereitung oder Umsetzung des REDD+-Mechanismus existieren gegenwärtig (bitte auflisten)?

Sind sie öffentlich verfügbar?

Wenn ja, wo?

Wenn nein, warum nicht?

13. Welche Ex-post-Projektevaluierungen hat die Bundesregierung zu den von ihr geförderten Maßnahmen zur Vorbereitung oder Umsetzung des REDD+-Mechanismus durchgeführt?

14. Auf welche Summen schätzt die Bundesregierung die Kosten von REDD+ bis zu den Jahren 2020, 2030 und 2050 insgesamt, und welchen Anteil wird davon die Bundesrepublik Deutschland übernehmen?

15. Welche Position vertritt die Bundesregierung bezüglich der langfristigen Finanzierung des REDD+-Mechanismus?

Wie erfolgt sie momentan?

Welche Bedeutung misst die Bundesregierung bestehenden Finanzierungsmodellen im Rahmen eines zukünftigen VN-Klimaabkommens bei?

Welche Position vertritt die Bundesregierung in Bezug auf die Finanzierung von REDD+ über den Handel mit Emissionsgutschriften bzw. die Verknüpfung von REDD+ mit Emissionshandelssystemen?

Was ist hier die Verhandlungsposition der Europäischen Union?

16. Sieht die Bundesregierung klimapolitische Risiken bei der Verknüpfung des REDD+-Mechanismus mit Emissionshandelssystemen?

Wenn ja, wie sollen diese verhindert werden?

Wenn nein, für welchen Zeitraum müsste die Kohlenstoff-Speicherung im Wald mindestens garantiert sein, um eine Verrechnung mit Emissionen aus fossilen Brennstoffen aus klimapolitischen Gesichtspunkten zu rechtfertigen?

17. Lassen sich nach Einschätzung der Bundesregierung mit einem Preis von 5 US-Dollar pro Tonne CO₂ (Preis, den die Weltbank Forest Carbon Partnership Facility und auch das REDD Early Movers Programm der KfW als Richtwert zugrunde legen) lukrative Einnahmequellen, wie z. B. Soja-Plantagen, Palmölplantagen oder (illegaler) Holzschlag, die zu Waldzerstörung führen, verhindern?

Wenn nicht, welche Rolle spielt REDD+ bei der Bekämpfung dieser Ursachen von Waldverlust?

18. Welche Ursachen von Waldzerstörung lassen sich nach Einschätzung der Bundesregierung mit einem Preissignal von 5 US-Dollar pro Tonne CO₂ reduzieren, und welchen Stellenwert haben diese Ursachen im Zusammenspiel der unterschiedlichen Faktoren, die zu Waldverlust in Tropenländern führen?

19. Welche Position vertritt die Bundesregierung in Bezug auf die Anrechnung einer Reduktion von Emissionen aus Waldverlust in einem künftigen Klimaabkommen, wie es in Paris im Rahmen der COP 21 im Jahr 2015 verabschiedet werden könnte?

Sollen Reduktionen auf jeden Fall dem Land angerechnet werden, in dem sie erzielt werden?

Wenn nicht, wie soll bei Anrechnung der Reduktion bei anderen Staaten die doppelte Anrechnung von Emissionsreduktionen aus REDD+ durch das Land, in dem die Reduktion erbracht wurde, und den Käufer einer Emissionsgutschrift verhindert werden?

Wie ist hier der Verhandlungsstand im Vorfeld von COP 21?

20. Wer sollte sich künftig nach Ansicht der Bundesregierung die Reduktion von Waldverlust gutschreiben, wenn REDD+ über marktbasierende Instrumente finanziert würde?

Strebt die Bundesregierung eine (Möglichkeit der) Anrechnung von Emissionsreduktionen aus REDD+-Aktivitäten, die sie (mit-)finanziert, auf die eigenen Emissionsziele nach dem Jahr 2020 an?

Welche Position vertritt die Bundesregierung diesbezüglich in der Vorbereitung von COP 21?

Berlin, den 19. Juni 2015

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

