Kleine Anfrage

der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Heike Hänsel, Žaklin Nastić, Victor Perli, Helin Evrim Sommer, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

Der Pillay-Report des World Wide Fund for Nature (WWF) II – Konsequenzen für die deutsche Schutzgebiets-Finanzierung in der Demokratischen Republik Kongo/Salonga-Nationalpark

Durch Recherchen von Rainforest Foundation UK wurde 2018 publik, dass die Anrainerbevölkerung des kongolesischen Nationalparks Salonga seit Jahren schweren Menschenrechtsverletzungen durch die dortigen Parkwächter ausgesetzt gewesen ist (<https://www.rainforestfoundationuk.org/media/abf196ba-89da-4680-8df3-af5d382f7d5f>). Der WWF betreibt den Park seit 2016 im Co-Management mit der staatlichen Nationalparkbehörde ICCN. Die Bundesregierung hat dem WWF für das Co-Management im Salonga zwischen 2016 und 2018 rund 3 Mio. Euro ausbezahlt, 1 144 000 Euro davon 2018, als sie von RFUK Hinweise zu konkreten Missbrauchsfällen erhielt (Bundestagsdrucksache 19/11368, Anlage 1, S. 20). Zudem sagte die KfW der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) im Jahr 2018 im Bereich Umweltschutz neue Mittel im Umfang von 45 Mio. Euro zu (www.kfw.de/microsites/Microsite/transparenz.kfw.de/#/country/COD/2018), die teilweise für Salonga vorgesehen sind. Damit wurden Fahrzeuge (Autos, Motorräder, Boote, Flugzeuge etc.), Feldausrüstung (Zelte, Feldbekleidung, GPS-Geräte, Funkequipment, Rationen etc.), Bürotechnik für die Parkverwaltungen sowie Erfolgsprämien von Parkwächtern finanziert (Bundestagsdrucksache 19/8418, Anlage 2, S. 21). Laut einer Studie von 2018 waren Boni im Salonga zeitweise die einzige Einnahmequelle der Parkwächter (Pillay-Bericht, S. 75). Im Gegensatz dazu sind die Gelder, deren Auszahlung an WWF und ICCN die KfW im Jahr 2019 vorläufig verweigerte (70 000 Euro), relativ gering (Bundestagsdrucksache 19/14667, Frage 3). Mit der Umsetzung der im von BMZ und ICCN 2020 unterzeichneten Memorandum of Understanding (MoU) soll die Finanzierung des ICCN schrittweise wieder aufgenommen werden (<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Unsere-Themen/Biodiversit%C3%A4t/Dossier-Biodiversit%C3%A4t/>).

Der Bericht der Pillay-Kommission (siehe Bundestagsdrucksache 19/25888) konstatiert, dass der WWF im Salonga die Einhaltung von Menschenrechten nicht genügend abgesichert, auf Missbrauchsvorwürfe nicht adäquat reagiert und bis heute nur ungenügende Maßnahmen ergriffen hat, um zukünftig einen menschenrechtskonformen Naturschutz im Salonga zu betreiben. An mehreren Stellen weist der Pillay-Bericht darauf hin, dass für die Versäumnisse auch WWF International und WWF Deutschland verantwortlich seien, die zentrale Geldgeber des Parks sind (S. 83, 84).

Zur fehlenden Vorsorge: 2015 unterzeichneten der WWF und die Parkbehörde ein MoU für das ab 2016 beginnende Co-Management im Salonga-Nationalpark. Darin wurde festgehalten, dass der WWF die Patrouillen der Parkwächter technisch und finanziell unterstützen würde, jedoch keine Mitbestimmungsrechte über die Ausgestaltung der Patrouillen habe. Bezüge zu Menschenrechten fehlten in dem MoU völlig (S. 71). Dies wiegt nach Ansicht der Fragesteller umso schwerer, da in einer vorangegangenen Risikobewertung, an der auch der WWF Deutschland beteiligt gewesen war, Übergriffe von Parkwächtern genannt worden waren. Der WWF hatte laut Pillay-Bericht (S. 82) vor Übernahme des Co-Managements auch keine Konsultationen mit Gemeindevetretern durchgeführt, und den ICCN bzw. die Parkverwaltung nicht deutlich über menschenrechtliche Verpflichtungen, die sie durch die Einführung eines Co-Managements eingehen würden, oder über „rote Linien“, deren Überschreitung die Zusammenarbeit beenden würden, informiert. Auch ein Beschwerdemechanismus war nicht etabliert worden (S. 82).

Zur ungenügenden Aufarbeitung: Das WWF-Büro der DR Kongo erfuhr 2016 von Vorwürfen gegenüber Parkwächtern in Salonga bezüglich Menschenrechtsverletzungen, leitete jedoch entgegen eigenen internen Empfehlungen keine Untersuchungen ein (S. 76). Der WWF Deutschland wurde im März 2018 auf die Vorwürfe aufmerksam gemacht. Auch danach führte der WWF jedoch keine eigenen, intern vorgeschlagenen Untersuchungen durch (S. 76). Selbst nachdem die Rainforest Foundation UK den WWF im Mai 2018 von Vorwürfen lokaler Gemeinschaften, die Parkwächter hätten Frauen vergewaltigt, Anwohnerinnen und Anwohner ermordet und durch das Gesetz nicht gedecktes Gewalt ausgeübt, informiert wurde, leitete der WWF keine Untersuchungen ein, sondern verlangte von RFUK genauere Informationen (S. 74). Erst nach dem Vorliegen der RFUK-Untersuchung startete der WWF Ende 2018 eigene Nachforschungen. Diese sollten jedoch lediglich klären, ob die Anschuldigungen von RFUK zu konkreten Fällen richtig seien (S. 77, 78). Der interne Abschlussbericht bestätigte alle Vorwürfe, der WWF veröffentlichte ihn aber nicht (S. 78). Auch eine zweite Untersuchung, die der WWF im Dezember 2019 zu konkreten Missbrauchsvorwürfen durchführen ließ, bestätigte massive Missbräuche von Parkwächtern gegenüber der lokalen Bevölkerung sowie eine große Enttäuschung der lokalen Bevölkerung darüber, keine Gegenleistung für die Abgabe von Rechten über den Wald erhalten zu haben (S. 80). Der WWF hat auch diesen zweiten Bericht weder in seiner Gesamtheit noch in Ausschnitten veröffentlicht, mit der Begründung, um nicht die Opfer und laufende Verfahren zu gefährden (S. 80). Die Pillay-Kommission kritisiert zudem, dass für beide internen Berichte Befragungen in nicht einmal 2 Prozent aller Nationalparkgemeinden durchgeführt wurden, und deshalb mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nur ein sehr kleiner Teil der Missbräuche erfasst worden wäre (S. 84 f.).

Zu mangelnden Konsequenzen: Zu keinem Zeitpunkt hat der WWF die technische und finanzielle Unterstützung für den Salonga-Nationalpark eingestellt. Lediglich die Bezahlung von Boni für die Parkwächter wurde vom 11. Dezember 2019 an für zwei Monate ausgesetzt (S. 75). Von dem im Frühjahr 2019 verabschiedeten Aktionsplan, den der WWF erstellte, um zukünftige Missbräuche im Salonga zu verhindern, wurden bis Ende 2020 laut Pillay-Bericht nur zwei der acht darin festgehaltenen Maßnahmen umgesetzt. Zentrale Maßnahmen harren ihrer Umsetzung (S. 81):

- ICCN hat den vom WWF ausgearbeiteten Verhaltenscodex bisher nicht gebilligt, die Unterzeichnung des Verhaltenscodex durch Parkwächter ist bisher keine Bedingung für Patrouillengänge.
- Bis heute werden Patrouillen nicht vom WWF überwacht. Planung und Auswertung der Patrouillen erfolgt allein durch den ICCN. Lokale Gemein-

schaften wurden bisher entgegen den Ankündigungen des WWFs nicht als Spurensucher oder Träger engagiert.

- Der WWF hat Standardverfahren zum Umgang mit Vorwürfen und Missbräuchen nicht fertig ausgearbeitet und mit dem ICCN geteilt.
- Die Nationalparkverwaltung hat Missbrauchsoffer nicht entschädigt. Der Vorschlag von RFUK, einen unabhängigen Fonds für Opfer zu gründen, wurde nicht aufgegriffen.
- Bisher hat die Militärgerichtsbarkeit nur einen einzigen Missbrauch zur Anklage gebracht.

Der Pillay-Bericht kritisiert zudem, dass der Aktionsplan das Verbot des Zutritts zum Nationalpark und die fehlenden Nutzungsrechte nicht thematisiert. Diese Verbote stellen für die Pillay-Kommission ein zentrales menschenrechtliches Problem und eine wichtige Konfliktsache zwischen lokalen Gemeinden und der Parkverwaltung dar (S. 85).

Im Auftrag der KfW haben das Consulting-Unternehmen MFC Social & Environment Performance sowie das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) ebenfalls Analysen zur Menschenrechtslage im Nationalpark Salonga verfasst (zu DIMR siehe Bundestagsdrucksache 19/52888). MFC kritisiert u. a., die Bewaffnung der Parkwächter mit AK47-Sturmgewehren sei durch kein Bedrohungsszenario gerechtfertigt (https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen/2020_MFC-Report-on-Salonga-National-Park.pdf, S. 10). Zudem weist das Consulting-Unternehmen auf das Fehlen einer sozialen Folgekostenabschätzung und Risikoanalyse sowie eines umfassenden Sozialmanagementplans für den Park hin, welches auch den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung Rechnung tragen würde (S. 17, 18).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie viele finanzielle Mittel der Bundesregierung wurden von 2005 bis inklusive 2019 für den Nationalpark Salonga (bitte Finanzierungszusagen einzeln ausweisen) frei gegeben?
 - a) Aus welchen Programmen stammten diese Mittel?
 - b) An welche Partner ist das Geld jeweils geflossen, und welche Maßnahmen wurden bzw. werden damit konkret finanziert?
2. Wofür waren die 70 000 Euro vorgesehen, deren Auszahlung die Bundesregierung 2019 stoppte?

Wurde das Geld mittlerweile ausbezahlt?
3. Inwiefern finanzieren Bundesregierung und KfW seit 2020 die Nationalparkverwaltung und die Parkwächter des Salonga (bitte anführen, was genau finanziert wird)?
4. Welche Punkte des MoU zwischen MBZ und ICCN hat der ICCN bisher so weit umgesetzt, dass eine Auszahlung von Mitteln durch die KfW gerechtfertigt ist?
5. Welche Risikobewertung lag der Finanzierung des Nationalparks Salonga (über WWF oder ICCN) durch Bundesregierung und KfW zu Beginn zugrunde, und welche Maßnahmen wurden unternommen, um diese Risiken zu minimieren?
6. War der KfW vor der Finanzierung des WWFs im Salonga die Risikobewertung des WWFs bezüglich möglicher menschenrechtlicher Probleme bekannt, und inwiefern ging die KfW davon aus, dass der WWF ausreichende Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken getroffen hatte?

7. Warum haben Bundesregierung und KfW die Finanzierung des Nationalparks Salonga begonnen, obwohl eine soziale Folgekostenabschätzung und Risikoanalyse für den Nationalpark ebenso fehlte wie ein Sozialmanagementplan?

Wie ist dies mit dem Anspruch der Bundesregierung vereinbar, Naturschutz zum Wohle und in Kooperation mit der lokalen Bevölkerung zu betreiben?

8. Welche Schritte hat die KfW seit Beginn der Finanzierung des Nationalparks konkret unternommen, um die Erstellung einer sozialen Folgekostenabschätzung, einer Risikoanalyse, sowie eines umfassenden Sozialmanagementplans für den Nationalpark sicherzustellen?

9. War der Bundesregierung oder der KfW vor der Veröffentlichung des Pillay-Berichts bekannt, dass in dem MoU, das der WWF 2015 mit dem ICCN für das Co-Management von Salonga unterzeichnete, (i) jeglicher Bezug zu Menschenrechten fehlte und (ii) dem WWF keine Mitentscheidungsrechte bei den Patrouillen zugestanden wurde, obwohl der WWF diese mitfinanzierte, und wenn ja,

a) wie konnten Bundesregierung oder KfW davon ausgehen, dass der WWF trotz Fehlen dieser Bezüge und Mitspracherechte seiner menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommt und die Einhaltung von für die KfW verpflichtenden Menschenrechten auch gegenüber seinen Projekt- und Vertragspartnern nachhält,

b) warum haben Bundesregierung oder KfW die Aufnahme menschenrechtlicher Bezüge und Mitspracherechte bei der Gestaltung der Patrouillen im MoU nicht zur Bedingung für die (weitere) Finanzierung des WWFs gemacht?

c) Wenn nein, hat die Bundesregierung oder die KfW das betreffende MoU nicht ausgehändigt bekommen oder aus anderwärtigen Gründen (bitte gegebenenfalls nennen) nicht eingesehen?

d) Wenn nein, wie hat die Bundesregierung oder die KfW überprüft, inwiefern der WWF in seinen Projekten die für die KfW verpflichtenden Menschenrechte einhält und gegenüber seinen Projekt- und Vertragspartnern nachhält?

10. Waren der Bundesregierung und der KfW bekannt, dass der WWF den ICCN bzw. die Parkverwaltung nicht deutlich über menschenrechtliche Verpflichtungen, die sie durch die Einführung eines Co-Managements eingehen würden, oder über „rote Linien“, deren Überschreitung die Zusammenarbeit beenden würden, informiert hatte?

11. War der Bundesregierung oder der KfW bekannt, dass der WWF vor Übernahme des Co-Managements keine Konsultationen mit Gemeindevertretern durchgeführt hatte?

Sind vorherige Konsultationsprozesse mit der lokalen Bevölkerung aus Sicht der Bundesregierung nicht notwendig, bevor NGOs oder andere private Organisationen lokale Verwaltungs- oder Managementaufgaben in einem bestimmten Territorium übernehmen, die auch potentiellen Einfluss auf die dort lebende Bevölkerung haben?

12. Wurde die Bundesregierung oder die KfW vom WWF vor Mai 2018 (als RFUK Informationen darüber mit dem WWF und der KfW teilte) darüber informiert, dass es Missbrauchsvorwürfe gegen Parkwächter im Salonga gab?

Wenn ja, wann war dies genau der Fall, und welche Konsequenzen zog die KfW aus diesen Berichten?

Wenn nein, steht diese Nicht-Information im Einklang mit den Ansprüchen, die die Bundesregierung und die KfW an die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ihrer Partner stellen?

Welche Konsequenzen haben die Bundesregierung und KfW in diesem Fall aus der Nicht-Information durch den WWF gezogen?

13. Bleibt die Bundesregierung angesichts der vom Pillay-Bericht detailliert dokumentierten anfänglichen Verweigerungshaltung des WWFs, mögliche Menschenrechtsverletzungen im Salonga-Nationalpark eigenständig zu untersuchen, sowie der späteren, sehr eingeschränkten und nicht öffentlich gemachten WWF-Untersuchungen bei ihrer Aussage, dass der WWF „erhebliche und glaubwürdige Anstrengungen unternommen [hat], um Fälle von möglichen Menschenrechtsverletzungen aufzuklären“ (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 74 der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber auf Bundestagsdrucksache 19/23605)?

14. Haben Bundesregierung und KfW die zwei internen Untersuchungsberichte des WWFs zu Menschenrechtsverletzungen im Salonga ausgehändigt bekommen, und wenn ja,

- a) was spricht aus Sicht der Bundesregierung dagegen, diese Untersuchung zu veröffentlichen,
- b) welche Schlussfolgerungen wurden daraus für die weitere Finanzierung von WWF und ICCN im Salonga gezogen?

15. Inwiefern geht die Bundesregierung davon aus, dass WWF und KfW eine realistische Einschätzung der Menschenrechtslage bzw. des Ausmaßes der Menschenrechtsverletzungen im Nationalpark Salonga haben, obwohl der WWF bei seiner Untersuchung weniger als 2 Prozent der Nationalparkgemeinden kontaktierte?

Wie kommt die KfW nach Kenntnis der Bundesregierung zu einer realistischen Einschätzung der Situation in den restlichen 98 Prozent der Gemeinden?

16. Wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in der Untersuchung des Consulting-Unternehmens MFC Social & Environment Performance die gleichen oder andere Gemeinden besucht und befragt als in den Untersuchungen des WWFs?

Falls andere Gemeinden befragt wurden: hat sich dadurch der Prozentsatz an Gemeinden, die kontaktiert und befragt wurden, gegenüber den WWF-Untersuchungen signifikant erhöht?

17. Welche Konsequenzen zieht die KfW aus dem Umstand, dass laut Pillay-Bericht die vom WWF befragten Anwohnerinnen und Anwohner des Salonga-Nationalparks enttäuscht über den Nationalpark seien, da sie keine Gegenleistungen für die Abgabe von Rechten über den Wald erhalten hätten?

Wie versuchen Bundesregierung und KfW hier gegenzusteuern?

18. Hatten die Bundesregierung und der KfW vor Erscheinen des Pillay-Berichts Kenntnis davon, dass bisher nur zwei der acht im WWF-Aktionsplan für den Salonga festgehaltenen Maßnahmen umgesetzt wurden?

Welche Konsequenz hat die fehlende Umsetzung des Aktionsplans für die weitere Förderung von WWF und den ICCN?

19. Warum setzt der WWF nach Kenntnis der Bundesregierung die Kooperation mit dem ICCN und der Parkverwaltung im Salonga-Nationalpark fort, obwohl (bitte die Fragen 19a bis 19d jeweils getrennt beantworten)
- a) der ICCN den Verhaltenscodex des WWF bisher nicht gebilligt hat, und dieser auch keine Grundlage für Patrouillengänge darstellt,
 - b) der WWF bis heute keine Überwachungsmöglichkeiten bei den Patrouillengängen hat und an deren Planung und Auswertung nicht beteiligt wird,
 - c) die Parkverwaltung bisher kein Missbrauchsopfer entschädigt hat,
 - d) eine gerichtliche Aufarbeitung der Missbräuche bisher weitgehend fehlt (die Militärgerichtsbarkeit hat bis zum Abschluss des Pillay-Berichts einen einzigen Missbrauch zur Anklage gebracht)?
20. Warum setzt die Bundesregierung die Finanzierung des Salonga-Nationalparks, des WWF und des ICCN fort, obwohl (bitte die Fragen 20a bis 20f jeweils getrennt beantworten)
- a) der ICCN den Verhaltenscodex des WWF bisher nicht gebilligt hat, und dieser auch keine Grundlage für Patrouillengänge darstellt,
 - b) der WWF bis heute keine Überwachungsmöglichkeiten bei den Patrouillengängen hat und an deren Planung und Auswertung nicht beteiligt wird,
 - c) der WWF bisher keine Standardverfahren zum Umgang mit Vorwürfen und Missbräuchen fertig ausgearbeitet und mit dem ICCN geteilt hat,
 - d) weder der WWF noch die Parkverwaltung bisher Missbrauchsopfer entschädigt hat,
 - e) eine gerichtliche Aufarbeitung der kolportierten Missbräuche bisher weitgehend fehlt (die Militärgerichtsbarkeit hat bisher einen einzigen Missbrauch zur Anklage gebracht),
 - f) der WWF ein Kernproblem zwischen Nationalpark und Anwohnerinnen und Anwohnern – das Betretungsverbot und die fehlenden Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung – im bisherigen Aktionsplan nicht thematisiert, geschweige denn Lösungen dafür aufzeigt?
21. Wird die Bundesregierung die Finanzierung fortsetzen, wenn es keine ausreichende gerichtliche Aufarbeitung der Missbräuche gibt, und was ist aus Sicht der Bundesregierung eine ausreichende Aufarbeitung?
22. Inwiefern sollten die Missbrauchsopfer rund um den Nationalpark Salonga nach Meinung der Bundesregierung entschädigt werden, und wie müsste eine solche Entschädigung aussehen?
23. Ist im Salonga-Nationalpark nach Kenntnis der Bundesregierung mittlerweile ein Beschwerdemechanismus eingeführt, wie funktioniert dieser, und wie ist gewährleistet, dass die lokale Bevölkerung über dessen Existenz informiert ist und diesen auch nutzen kann?
24. Wie kann es nach Meinung der Bundesregierung zu einer friedlichen Koexistenz zwischen Nationalpark und Anrainerbevölkerung kommen, wenn die Fragen der Zutritts- und Nutzungsrechte bisher nicht ausreichend bearbeitet werden?

Wie ist diese Nichtbearbeitung, die auch von der Pillay-Kommission als zentrales Problem identifiziert wird, mit dem Anspruch der Bundesregierung in Einklang zu bringen, die lokale Bevölkerung in Naturschutzvorhaben einzubeziehen?

25. Wie hoch waren oder sind die Prämien, die die Bundesregierung und die KfW seit Finanzierung des Nationalparks an Parkwächter im Salonga auszahlten bzw. auszahlen (falls die Prämien unterschiedlich hoch sind, bitte die Spannbreite von bis sowie die Höhe der Prämien nach Jahreszahlen angeben)?
26. Ist die Aussage des Pillay-Berichts nach Informationen der Bundesregierung zutreffend, dass die Prämien zumindest zeitweise die einzige Einnahmequelle der Parkwächter im Salonga war?
27. Lag bzw. liegt der Finanzierung von Patrouillengängen durch die Bundesregierung und die KfW ein Vertrag bzw. ein verbindlicher Verhaltenscodex zugrunde, der die Parkverwaltung und die Parkwächter zur Einhaltung von für die Bundesregierung und die KfW verbindlichen Menschenrechten verpflichtet?
Wenn ja, was wurde darin genau geregelt, und wie wurde deren Einhaltung durch die Bundesregierung und die KfW überprüft?
Wenn nein, durch welche anderen Mechanismen wollten die Bundesregierung und die KfW sicherstellen, dass im Rahmen der Verwaltung des Nationalparks und bei den Patrouillen die Einhaltung von Menschenrechten gewahrt würden?
28. Inwiefern ist in dem von der Bundesregierung und ICCN unterzeichneten MoU die Verabschiedung eines Verhaltenscodex für Parkwächter und dessen Einhaltung bei Patrouillen verpflichtend vorgesehen und Voraussetzung für die Wiederaufnahme von Zahlungen?
29. Seit wann waren der Bundesregierung bzw. der KfW bekannt, dass Parkwächter im Salonga-Nationalpark teilweise mit schweren Waffen wie AK47-Sturmgewehren bewaffnet waren, und welche Konsequenzen haben die Bundesregierung und die KfW daraus für die weitere Finanzierung des Nationalparks und Kooperation mit dem Nationalpark gezogen?
30. Ist die Bewaffnung von Parkwächtern mit schweren Waffen wie den AK47-Sturmgewehren bei Patrouillen im Salonga-Nationalpark nach Informationen der Bundesregierung mittlerweile vollständig beendet worden, bzw. welche konkreten Bedrohungsszenarien rechtfertigen diese Bewaffnung?
31. Inwiefern wurden die in den Fragen 7 und 8 genannten Analysen und Pläne mittlerweile erstellt, und was hat sich dadurch an der Verwaltung des Parks und der Beziehung zur lokalen Bevölkerung verändert?

Berlin, den 19. Januar 2021

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion