SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Weltklimapolitik im Kongobecken: neue Chance oder Ökorente für die Eliten?

Horta, Korinna; Gereke, Madeleine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Horta, K., & Gereke, M. (2009). *Weltklimapolitik im Kongobecken: neue Chance oder Ökorente für die Eliten?* (GIGA Focus Afrika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275254

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

Nummer 3
2009
ISSN 1862-3603

AFRIKA

Weltklimapolitik im Kongobecken: Neue Chance oder Ökorente für die Eliten?

Korinna Horta und Madeleine Gereke

Vom 29. März bis 8. April 2009 fanden in Bonn Vorbereitungsverhandlungen für die UN-Weltklimakonferenz im Dezember in Kopenhagen statt. Seit der UN-Klimakonferenz von 2007 in Bali steht der Erhalt der Tropenwälder auf der Tagesordnung der internationalen Klimaverhandlungen. Neben der Reduzierung des CO_2-Ausstoßes der Industrieländer wird ein entscheidender Beitrag zur Verminderung des Klimawandels von Ländern erwartet, die über reichhaltige Waldvorkommen verfügen. Damit rücken die Staaten des Kongobeckens in den Mittelpunkt des internationalen Interesses, da sie nach Amazonien über das zweitgrößte tropische Regenwaldgebiet verfügen. Der Bali-Aktionsplan ruft zu Initiativen auf, um Emissionen aus Entwaldung und Walddegradierung zu verringern – bekannt als REDD, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*.

Analyse:

Obgleich die REDD-Initativen für das Kongobecken noch am Anfang stehen, zeichnen sich doch bereits zahlreiche grundlegende Probleme ab:

- Die bi- und internationalen Geberinitiativen, um den Tropenwaldschutz zu finanzieren und praktisch umsetzen, sind weitgehend unzureichend koordiniert, und zahllose technische Probleme sind noch ungelöst.
- Bei den Empfängerländern handelt es sich meist um autoritär regierte Staaten, die weder über eine effiziente Verwaltung noch über eine „gute“ Regierungsführung oder eine positive Entwicklungsbilanz verfügen.
- Dass die zusätzlichen Finanzmittel zum Erhalt des Tropenwaldes als Ökorente von den regierenden Eliten für deren Bereicherung missbraucht werden, ist daher nur schwer auszuschließen.
- Außerdem sind die Staaten des Kongobeckens für gravierende Menschenrechtsverletzungen bekannt, so dass kaum zu erwarten ist, dass die Bedürfnisse von rund 60 Millionen traditionellen und kleinbäuerlichen Waldnutzern sowie von Waldvölkern berücksichtigt werden, deren nachhaltige Beteiligung als unerlässlich für den Erfolg des Waldschutzes angesehen wird.
- Durch all diese kaum überschaubaren Schwierigkeiten birgt der mögliche Nutzen der REDD-Initiative zum Schutz des Tropenwaldes erhebliche Risiken.

Schlagwörter: Tropenwald, Kongobecken, Waldvölker, Entwaldung und Degradierung des Waldes, Rente

open access

1. REDD: Klimaschutz durch Regenwaldschutz

Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, „The United Nations Framework Convention on Climate Change" (UNFCCC), geht davon aus, dass die Emissionen, die bei der Zerstörung und Abholzung von Wäldern entstehen, rund 20 % der durch den Menschen verursachten Treibhausgase ausmachen. Dies führte dazu, dass die Rolle der Wälder im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen wieder in den Mittelpunkt der Verhandlungen gerückt ist. Während die Reduzierung von Treibhausgasen dadurch erreicht werden soll, dass die Nutzung fossiler Brennstoffe vor allem in den Industrie- und Schwellenländern zurückgenommen werden soll, bietet sich eine weitere relativ kostengünstige Möglichkeit an, um CO_2-Emissionen zu vermeiden: die Emissionen aus der Entwaldung (mindestens 90 % der übererdigen Biomasse des Waldes sind zerstört) und der Degradierung (Ausdünnung) von Wäldern zu verringern.

Auf der UN-Klimakonferenz in Bali 2007 wurde *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD) erstmals offizieller Programmpunkt der internationalen Klimapolitik und in den Bali-Aktionsplan aufgenommen. Ungeklärt ist noch, ob REDD tatsächlich ins Kyoto-Nachfolgeabkommen einbezogen werden wird, das auf der nächsten UN-Weltklimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen verhandelt werden soll.[1] Der Grundgedanke von REDD ist, dem im Wald gespeicherten CO_2 einen materiellen Wert beizumessen und damit den Schutz der Wälder mindestens genauso profitabel zu machen wie deren Abholzung. Die betroffenen Länder, vor allem Entwicklungsländer, sollen einen Ausgleich für den Erhalt ihrer Wälder bekommen.

Aufgrund der globalen Bedeutung des Tropenwaldes im Kongobecken betrachten die Geberländer und internationale Entwicklungs- und Finanzinstitutionen die dortigen Staaten als Spitzenkandidaten für das REDD-Programm, an dem die betreffenden Regierungen bereits großes Interesse bekundet haben. Mit 1,7 Mio. km^2 ist das Kongobecken – nach Amazonien – das zweitgrößte Tropenwaldgebiet der Erde und umfasst ein Viertel des weltweit verbliebenen tropischen Regenwaldes – und damit eine der wichtigsten Quellen der Biodiversität.[2] Zu den betroffenen Ländern des Kongobeckens zählen Äquatorialguinea, Burundi, Gabun, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Ruanda, São Tomé & Príncipe, Tschad und Zentralafrikanische Republik, die sich zur regionalen Koordination der Waldschutzpolitik in der Waldkommission Zentralafrikas (*Commission for the Forests of Central Africa* – COMIFAC) zusammengeschlossen haben.

2. REDD: Ungelöste Probleme

2.1. Bemessungsgrundlagen

Da REDD auf dem Konzept beruht, dem Waldschutz einen ökonomischen Wert beizumessen, entsteht die Frage, wie die „Kosten" der Entwaldungs- und Degradierungsrate eines Landes zu berechnen sind. Hierzu ist vorgesehen, jedem der betroffenen Länder eine „historische" Referenzgröße der Emissionen (aus Entwaldung und Degradierung), eine „*baseline*", für einen bestimmten Zeitraum zuzuweisen, auf deren Grundlage dann die „vermiedene" Entwaldung gemessen und entsprechende Ausgleichszahlungen geleistet werden sollen. Jedoch herrscht noch große Uneinigkeit über die genaue Methode, eine solche nationale Referenzgröße der Entwaldung festzulegen.

Ganz gleich, welche der vorgeschlagenen Bemessungsmethoden angewandt werden sollen, gibt es ein grundlegendes Problem: Bisher fehlen empirisch geprüfte Daten zu den jeweiligen Entwaldungs- und Degradierungsraten der meisten Länder. Nur wenige Länder, mit Ausnahme von Brasilien, verfügen über die finanziellen und technischen Mittel, die eigene Abholzungsrate zu ermitteln oder die tatsächliche Entwaldung und Degradierung des Waldes zu überwachen. Deshalb gibt es bisher fast keine oder nur lückenhafte Datensammlungen, um die Entwaldungs- und Degradierungsraten festzustellen (Streck 2008).

Weitaus schwieriger, als die Zerstörung des Waldes zu messen, ist es, exakte wissenschaftliche Daten zu erhalten, um die Degradierung des Waldes festzustellen. Dazu fehlt noch immer eine einheitliche und allgemeingültige Definition dieses Sachverhalts. So bilden die Methoden, um die nationalen Referenzgrößen festzulegen, weiterhin eine Herausforderung, die gemeistert werden muss, wenn REDD glaubhaft umgesetzt werden soll.

2.2. Ursachen von Entwaldung

Internationale Initiativen zum Schutz des Waldes sind nicht nur mit den Problemen der Messung und der Finanzierung konfrontiert, sondern müssen, um der

1 REDD-Monitor, www.redd-monitor.org/redd-an-introduction/ (Zugriff: 15.04.2009).

2 Vgl. www.greenpeace.de/themen/waelder/urwaelder_afrikas/artikel/zentralafrika_das_kongobecken/ (Zugriff: 15.04.2009).

Entwaldung wirksam begegnen zu können, ebenfalls deren Ursachen identifizieren. Diese haben zumeist ihren Ursprung in den internationalen Märkten für land- und forstwirtschaftliche Produkte. Beispiele dafür sind die Abholzung von Regenwäldern für Palmplantagen in Indonesien, für Rinderzucht und Sojaanbau in Brasilien oder für den industriellen Holzmarkt im Kongobecken. Weitere Ursachen der Entwaldung liegen in unzureichend durchdachter Investitionspolitik, schwachen Regierungen und ineffektiven, korruptionsanfälligen Institutionen. Nicht selten führen die Ursachen der Entwaldung auch zu wachsender Ungleichheit, wie die Vertreibung der traditionellen und kleinbäuerlichen Waldnutzer. Diese, darunter oft Waldvölker (indigene Völker), werden aufgrund expandierender landwirtschaftlich-industrieller Produktion aus ihren angestammten Gebieten vertrieben.

Die Gründe für Entwaldung und Degradierung des Waldes hängen folglich direkt mit der politischen und wirtschaftlichen Lage eines Landes zusammen. Korrupte, schwache Regierungen mit ihren ineffektiven Verwaltungen haben zum einen nicht die Mittel, gegen die Zerstörung der Wälder vorzugehen, und zum anderen sind sie anfälliger gegenüber kurzfristig lukrativen (teils illegalen) Geschäften mit der Abholzung ihrer Wälder.

2.3. Waldnutzer

Eine effektive Politik zum Schutz des Waldes muss auch die Frage der Land- und Ressourcennutzungsrechte der Bevölkerungsgruppen mit einschließen, deren Lebensgrundlage zum großen Teil direkt vom Wald und dessen Ressourcen abhängig ist. Diese Gruppe der Waldnutzer (*forest dependent people*) wird weltweit auf 1,2 Milliarden Menschen geschätzt (World Bank 2008). Für das gesamte Kongobecken wird die Zahl der Waldnutzer, die fast ausschließlich vom Wald abhängig sind, auf über 63 Millionen Menschen geschätzt, allein für die DR Kongo auf 40 Millionen (Inspection Panel 2007; African Development Bank Group 2009). Im Kongobecken leben vor allem Waldvölker wie die Mbuti, Aka, Baka und Twa (so genannte „Pygmäen"), deren Zahl auf 150.000 bis 300.000 geschätzt wird. Ihr Lebensraum und ihre Rechte sind durch den industriellen Holzeinschlag immer stärker bedroht.

Die Herausforderung für die nationale und die internationale Waldschutzpolitik besteht darin, dass diese Personengruppe in den betreffenden Ländern zu den am stärksten benachteiligten und ärmsten Bevölkerungsgruppen zählt. Zudem verfügen diese Waldnutzer über traditionelles Wissen bezüglich der Nutzung des Waldes. So ist inzwischen weitgehend anerkannt, dass diese Expertise für ein modernes Waldschutzmanagement nicht übergangen werden kann. Dies verdeutlicht, dass die Wald- und Klimaschutzpolitik hier zugleich auch „Sozialpolitik" im Sinne von Armutsbekämpfung sein muss, die die betroffene Bevölkerung mit einbezieht.

Auch wenn die meisten Waldnutzer und Waldvölker in aller Regel nur sehr eingeschränkten Zugang zu Informationen über die gegenwärtigen Verhandlungen der Klimapolitik und die mögliche Einbindung des Waldschutzes in internationale Klimaabkommen hatten, haben einige ihrer Interessenvertretungen das REDD-Programm aufgegriffen: Einerseits äußern sie die Hoffnung auf noch nie da gewesene Möglichkeiten zum Schutz der Wälder, andererseits sehen sie aber die Gefahr, dass REDD zu einer noch stärker zentralisierten, *Top-down*-Entscheidungsfindung führt, die Vertreibung und Enteignung unter dem Vorwand des Waldschutzes fördert (Tebtebba 2008).

Im November 2008 trafen sich in Kinshasa Repräsentanten der Waldvölker und Nichtregierungsorganisationen aus dem Kongobecken, um über die Rolle der Wälder in einem zukünftigen Klimaabkommen zu diskutieren. In der Abschlusserklärung der Konferenz fordern sie die Beteiligung indigener Bevölkerungsgruppen an den Entscheidungsprozessen zu REDD und an nationalen Gesetzesreformen, was die Anerkennung der Landnutzungsrechte der Waldvölker in allen Kongobeckenstaaten beinhaltet (Declaration of Indigenous Communities 2008). Die Anerkennung der Landnutzungsrechte traditioneller Waldnutzer wird auch für internationale Klima- und Waldschutzabkommen verlangt.

3. Finanzierung von REDD

Schätzungsweise werden 12 Mrd. bis 30 Mrd. US$ jährlich benötigt, um eine bedeutende Verringerung der Entwaldungsrate und der Degradierung von Wäldern zu erreichen (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2008). Ungeklärt ist jedoch noch die Frage, woher die finanziellen Mittel kommen und wie REDD damit finanziert werden soll. Drei alternative Ansätze werden gegenwärtig debattiert:

1. Der marktgestützte Ansatz sieht vor, die REDD-Zertifikate in den Emissionshandel einzubinden. Das heißt, dass Länder auch CO_2-Zertifikate auf

dem Emissionsmarkt verkaufen können, die sie durch Verminderung von Emissionen aus Entwaldung und Degradierung von Wäldern erworben haben. Dieser Ansatz ist nicht unumstritten. Einige Umweltschutzgruppen und andere Akteure befürchten, dass das Angebot an Verschmutzungsrechten steigen und damit der Kohlenstoffpreis sinken würde, was wiederum Industrie- und Schwellenländer dazu verleiten könnte, mehr Verschmutzungsrechte einzukaufen, statt in erneuerbare Energien und alternative Energiegewinnung zu investieren. Andere Gruppen vertreten die Position, dass der öffentliche Sektor allein nicht in der Lage wäre, die notwendigen Mittel für den Waldschutz bereitzustellen, und dass daher Kohlenstoffmärkte unumgänglich seien. Sie verweisen auf mögliche technische Lösungen, um eine Überschwemmung des Marktes mit REDD-Zertifikaten zu verhindern und so den Kohlenstoffpreis zu stützen (Environmental Defense Fund 2008).

2. Marktgekoppelte Ansätze basieren zwar ebenfalls auf den Dynamiken des Emissionsmarktes, auf diesem jedoch können REDD-Zertifikate nicht oder nur sehr eingeschränkt gehandelt werden. Vertreter der Idee des marktgekoppelten Mechanismus sind Greenpeace sowie Norwegen und das *Climate Action Network International* (CAN), die jeweils einen eigenen Vorschlag erarbeitet haben. Bei diesen Vorschlägen handelt es sich darum, einen separaten Markt für REDD-Zertifikate zu schaffen, ein ganz neues Kohlenstoffzertifikat einzuführen oder REDD über die Versteigerung von Emissionsrechten auf internationalen oder regionalen Kohlenstoffmärkten zu finanzieren.
3. Im fondsgestützten Ansatz soll REDD ähnlich wie Entwicklungshilfe mit öffentlichen Geldern der internationalen Gemeinschaft, über Spenden oder auch aus Steuereinnahmen finanziert werden (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2008).

4. REDD-Geber-Initiativen im Kongobecken

Die zehn in der COMIFAC zusammengeschlossenen Länder des Kongobeckens haben es sich zur Aufgabe gemacht, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Waldpolitik zu koordinieren und den Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Staat zu fördern und zu lenken (COMIFAC 2008). Auf ihrem Treffen im September 2008 in Bangui, Zentralafrikanische Republik, forderten die zuständigen Minister die forcierte Unterstützung seitens der internationalen Gebergemeinschaft, um die zukünftige Beteiligung ihrer Länder an REDD vorzubereiten und um ihre Initiativen innerhalb der COMIFAC koordinieren zu können.

Internationale Geber zeigen ihrerseits großes Interesse daran, die Kongobeckenstaaten bei der Organisation und der Überwachung ihrer Waldschutzpolitik zu unterstützen. Jedoch richten sich die meisten Geberinitiativen nicht an die COMIFAC als mögliche regionübergreifende Koordinierungsinstanz, sondern zumeist direkt an einzelne Länder des Kongobeckens.

Während die UNFCCC noch über das Folgeabkommen zu Kyoto und die mögliche Aufnahme des Waldschutzprogrammes REDD verhandelt, stellt neben einer Reihe bilateraler Gebern die Weltbank bereits Mittel für erste REDD-Aktivitäten zur Verfügung. Folgende Programme und Projekte sind bereits im Kongobecken angelaufen:

- Kongobecken-Waldpartnerschaft (*Congo Basin Forest Partnership* – CBFP): deutsch-französisches Projekt mit Japan, den USA u. a. als Gründungsmitgliedern, das 2002 anlässlich des Weltgipfels zur Nachhaltigkeit in Johannesburg gegründet wurde.[3]
- Kongobecken-Waldfonds (*Congo Basin Forest Fund*): norwegisch-britisches Projekt, das 2008 ins Leben gerufen wurde, um die Kongobeckenstaaten bei der Forstverwaltung und Waldbewirtschaftung zu unterstützen, um die Entwaldungsrate zu senken.[4]
- Strategisches Programm für nachhaltiges Handeln im Kongobecken (*Strategic Program for Sustainable Management in the Congo Basin*): einer der im Januar 2009 beschlossenen fünf neuen programmatischen Ansätze der *Global Environment Facility* (GEF).
- *UN REDD Initiative*: im Juli 2008 gegründete Kooperation zwischen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (*Food and Agriculture Organization* – FAO), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Program* – UNDP) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Environment Program* – UNEP), welche die Umsetzung von REDD unterstützen soll.[5]
- *Forest Carbon Partnership Facility:* Initiative der Weltbankgruppe, die ebenfalls Entwicklungsländer darin unterstützen soll, gegen die Zerstörung und Degradierung ihrer Wälder vorzugehen, und

3 Deutsch-Französische Zusammenarbeit, Entwicklungszusammenarbeit – 9. Deutsch-Französischer Ministerrat (Straubing, 9. Juni 2008), www.deutschland-frankreich.diplo.de/Entwicklungszusammenarbeit-9,3461.html (Zugriff: 15.04.2009).

4 Congo Basin Forest Fund, www.cbf-fund.org/ (Zugriff: 15.04.2009).

5 UN REDD Programme Fund, www.undp.org/mdtf/UN-REDD/overview.shtml (Zugriff: 15.04.2009).

auf der Klimakonferenz in Bali im Dezember 2007 ins Leben gerufen wurde (siehe unten).

Einige dieser Initiativen befinden sich noch in der Anfangsphase, und vollständige Informationen sind noch nicht verfügbar. Jedoch zeigt sich schon, dass viele der Themen und Ziele überlappen. Allen sind folgende Eckpunkte und Ziele gemeinsam:

- nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen,
- Unterstützung nationaler Politik und nationaler Strategien zur Umsetzung von REDD,
- Methoden zur Messung und Überwachung von Entwaldung und Degradierung des Waldes,
- Stärkung nationaler Institutionen und Regierungen sowie Erhöhung von deren Leistungsfähigkeit.

Angesichts der thematischen Überlappung ist offenkundig, dass die Effektivität von REDD-Initiativen durch die große Zahl von Gebern mit unterschiedlichen Politiken und Methoden gefährdet ist. Genau wie bei der gewöhnlichen Entwicklungshilfe führt eine ausufernde Zahl von Gebern, mit unterschiedlichen Regelwerken, Ansprüchen und Voraussetzungen, zu einer zusätzlichen Bürde für die ohnehin überlastete und überforderte öffentliche Verwaltung in den Empfängerländern.

5. Weltbank: Forest Carbon Partnership Facility

Das fortgeschrittenste Projekt im Rahmen des REDD ist die *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) der Weltbank. Die FCPF wurde 2007 gegründet und trat 2008 in Kraft. Ziel dieses Programms ist, Entwicklungsländer hinsichtlich der Verringerung von Emissionen durch Entwaldung und Degradierung des Waldes zu unterstützen. Hierfür wurden zwei Ablaufpläne entwickelt (World Bank 2008):

1. *Readiness Mechanism:* Entwicklungsländern soll geholfen werden, die notwendigen technischen und administrativen Kapazitäten bereitstellen zu können. Die Vorstellung dahinter ist, dass nur gut vorbereitete Länder auch die nötigen Fähigkeiten und Kapazitäten für eine erfolgreiche Beteilung an REDD mitbringen. Länder, die sich REDD anschließen, sollen eine so genannte „*Readiness Plan Idea Note*" (R-PIN) erstellen, ein Fahrplan, in dem die Länder ihre Sichtweise von REDD beschreiben sowie die Situation in ihrem Land und die sich daraus ergebenden Herausforderungen an die Umsetzung von REDD erläutern. Dies wiederum bildet die Grundlage für den „*Readiness Plan*" (R-Plan), der detaillierte Aussagen darüber beinhalten soll, welche Aktivitäten die Länder entfalten möchten, um sich auf REDD vorzubereiten. Hierfür wurden anfänglich 100 Mio. US$ bereitgestellt.
2. *Carbon Finance Mechanism:* Für dieses System zur Berechnung der Ausgleichszahlungen wurden anfänglich 200 Mio. US$ zur Verfügung gestellt.

Sechs Kongobeckenstaaten befinden sich unter den 37 Ländern, die mittlerweile in den FCPF aufgenommen worden sind: Gabun, Kamerun, die DR Kongo und die Republik Kongo sowie kürzlich Äquatorialguinea und die Zentralafrikanische Republik.

Diese befinden sich nun in den Anfangsstadien der REDD-Vorbereitungen. Die FCPF hat einige Kriterien aufgestellt, die in den R-Plänen zu berücksichtigen sind. Diese umfassen z. B. die Rücksprache mit der Zivilgesellschaft und den Waldvölkern sowie deren direkte Beteiligung und Mitbestimmung im Rahmen der Projekte. Ferner fordert die FCPF die Länder auf, die Verursacher der Entwaldung ausfindig zu machen und sicherzustellen, dass nationale REDD-Strategien erfolgreich sind und beispielsweise einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Inwieweit diese guten Absichten in die Praxis umgesetzt werden, wird sich noch zeigen müssen.

Die DR Kongo ist eines der ersten Länder, das einen R-PIN vorgelegt hat. Ein externes technisches Gutachten erweist jedoch, dass das Dokument kaum mit den lokalen Realitäten Vertrauten wurde, da 87 Paragraphen mit dem R-PIN eines anderen Kongobeckenlandes übereinstimmen (Forest Carbon Partnership Facility 2008). Dies legt nahe, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit ausländische Berater das Dokument erarbeitet haben (oder der Text einfach abgeschrieben wurde) – vor allem aber, dass die lokale Bevölkerung kaum die Möglichkeit hatte, daran mitzuwirken. Das externe Gutachten bemängelt zudem, dass Land- und Ressourcennutzungsrechte sowie Einnahmenrechte nicht behandelt wurden und nur wenig über die künftige Forstverwaltung ausgesagt wird. Letztlich stellt dieser R-PIN keine Daten über die Bevölkerung bereit, die vom Wald abhängig ist; er verweist nur darauf, dass diese Informationen in Zukunft wohl gesammelt werden.

Noch ist es zu früh, um die Auswirkungen der *Forest Carbon Partnership Facility* der Weltbank abschätzen zu können. Doch gibt es bereits eine Reihe von Hinweisen, die wenig ermutigend sind. So ist kaum anzunehmen, dass die im Falle des ersten R-PIN der DR Kongo erkennbaren Probleme einen Einzelfall darstellen (siehe unten zur Regierungsführung).

Eine vom *World Resources Institute* in Washington und vom brasilianischen *Instituto Centro de Vida* durchgeführte Studie fand heraus, dass zahlreiche Dokumente des REDD-Fahrplans den Fragen, wem die REDD-Gelder zugutekommen sollen und welche Mechanismen dafür sorgen, dass die Gelder dafür eingesetzt werden, wofür sie gedacht waren, wenig Beachtung schenkten (World Resources Institute/Instituto Centro da Vida 2008).

Zudem kommt ein interner Evaluierungsbericht zum Darlehensgeschäft der Weltbank von 2007 mit Bezug zum Waldschutz zu dem Ergebnis, dass die Anreizstruktur der Bank nicht auf forstwirtschaftliche Projekte zum Waldschutz zugeschnitten ist, da meist auf schnelle und kostengünstige Abwicklung abgezielt wird (World Bank 2007). Projekte zum Waldschutz sind jedoch sehr zeitintensiv. Ein Kontrollgremium innerhalb der Weltbank prüfte 2007 die Unterstützung forstwirtschaftlicher Investitionen durch die Weltbank in der DR Kongo; ihr Endbericht stellte fest, dass die Darlehen hauptsächlich an die industrielle Holzproduktion vergeben wurden und dass Umweltfragen und sozioökonomische Aspekte überwiegend außer Acht gelassen wurden, ebenso wie die Interessen der Bevölkerung, deren Existenz von den Ressourcen des Waldes abhängig ist (Inspection Panel 2007).

6. Problem Regierungsqualität

Der Report 2007 von N. Stern (Stern 2007), der die wirtschaftlichen Folgen der globalen Erwärmung untersucht, verweist auf die Dringlichkeit, Projekte zum Waldschutz so schnell wie möglich auf ihre methodische Brauchbarkeit hin zu prüften, um eventuelle technische und soziale Schwierigkeiten umgehend beheben zu können. Zudem fordert der Report dazu auf, die lokale Bevölkerung einzubeziehen, warnt vor Korruption und nationalen Eliten, die sich selbst zu begünstigen versuchen, sowie vor *rent-seeking*.[6]

So stellt auch die Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO in ihrem jüngsten Waldzustandsbericht „State of the World's Forests" (FAO 2009) fest, dass schlechte Regierungsführung, schwache Institutionen und geringe Einkommen die größten Hindernisse für ein effektiv funktionierendes Waldschutzsystem sind. Genau davon ist die große Mehrzahl der Staaten im Kongobecken auf gravierende Weise betroffen. Sie gehören nicht nur zu den ärmsten Ländern der Welt, sondern werden – abgesehen vom Inselstaat São Tomé & Príncipe – allesamt seit Jahrzehnten mehr oder minder autoritär regiert (Freedom House), mit den bekannten negativen Folgen für die Qualität der Regierungsführung. Zudem verfügen sie den Regierungsindikatoren der Weltbank zufolge nicht nur über negative Werte (Word Bank 2009), sondern sind teilweise höchst fragile Staaten, die von Bürgerkriegen heimgesucht werden und kaum ihr eigenes Territorium kontrollieren (z. B. DR Kongo, Tschad, ZAR). Selbst wenn für einzelne Staaten seit Mitte der 1990er Jahre teilweise ein positiver Trend etwa in der „Effektivität der Regierungsführung" oder der Rechtsstaatlichkeit (z. B. sehr deutlich für Ruanda) zu verzeichnen ist, so handelt es sich zumeist doch nur um graduelle, keinesfalls um substanzielle Verbesserungen ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. Für Burundi und Tschad wird sogar eine sehr deutliche Verschlechterung festgestellt. Laut Weltentwicklungsbericht rangieren Ruanda, Burundi, DR Kongo, Tschad und die Zentralafrikanische Republik unter den Ländern mit der niedrigsten „menschlichen Entwicklung" zwischen den Plätzen 161 und 171 von 177, während sich die übrigen Staaten des Kongobeckens in der unteren Hälfte der Rangliste mit „mittlerer menschlicher" Entwicklung befinden (UNDP 2008).

7. Herausforderungen und Widersprüche

Ganz offenkundig stellen die gesellschaftlichen Verhältnisse in den autoritären Regimen des Kongobeckens eine große Herausforderung für die internationale Klimapolitik dar. Für eine effektive Waldschutzpolitik sind nicht nur tief greifende Reformen im politischen System und in der staatlichen Verwaltung notwendig (die den Umfang von Staatsaufbau haben), sondern auch beträchtliche soziale und wirtschaftliche Entwicklungsleistungen, die mit erheblichen Investitionen verbunden sind. Bleiben solche Reformen aus, droht angesichts der neopatrimonialen Verhältnisse in den betroffenen Staaten, die von extrem schwachen Institutionen und korrupten Eliten gekennzeichnet sind, die Gefahr, dass die zusätzlichen Transferleistungen, welche die internationale Waldschutzagenda mit sich bringt, weitgehend ergebnislos versickern und nur die Renteneinkommen der herrschenden Eliten aus mineralischen Bodenschätzen, Erdöl und Entwicklungshilfe mehren. Kurzfristig ist hier wenig zu erreichen,

6 Auch politische Rente, es handelt sich um ein Einkommen, das über den Staat vermittelt ist, und für das keine (größere) Gegenleistung erbracht wird; dies sind etwa unmittelbare staatliche Transfers oder Einkünfte, die durch (politisch gesteuerte) staatliche Diskriminierung von Wettbewerbern realisiert werden.

handelt es sich doch zumeist um Dimensionen des Staatsaufbaus.

Zugleich vermittelt die internationale Waldschutzpolitik selbst höchst widersprüchliche Anreize, die unbeabsichtigte Folgen haben können. Das gegenwärtig diskutierte System der Ausgleichszahlungen kann durchaus dazu führen, dass die Abholzung mehr oder weniger informell und illegal weiter vorangetrieben oder auch nur geduldet wird, um dadurch am Ende in den Genuss höherer Zahlungen zu kommen. Daneben stehen Fragen nach der Gerechtigkeit im Raum. Der Regenwald im Kongobecken ist weit weniger zerstört und degradiert als der indonesische – einfach aufgrund geringerer kommerzieller Nutzung. Indonesien betreibt eine klare von kommerziellen Interessen geleitete Politik, wonach die Ausweitung der Palmplantagen für die weltweite Nachfrage nach Biobrennstoffen gefördert wird – angeblich im Interesse des Weltklimas. Sollte nun Indonesien für seine waldvernichtende Politik durch Ausgleichszahlungen mehr belohnt werden als die Kongobeckenstaaten, die ihrem Wald weniger Schaden zugefügt haben? Dies würde dazu führen, dass „Sünder" belohnt werden und Länder, die eine geringere Entwaldungsrate aufweisen, benachteiligt werden. Im Sinnen einer nachhaltigen internationalen Wald- und Klimaschutzpolitik ebenso wie bezüglich REDD sind diese Fragen noch ungeklärt.

Da REDD vermutlich Teil des Kyoto-Nachfolgeabkommens von Kopenhagen 2009 sein wird, gilt es, einige konzeptionelle Fehler zu beseitigen, damit das Rahmenprogramm nicht zu einem kostspieligen „Papiertiger" wird. Dazu zählt vor allem eine bessere, reformorientierte Geberkoordination gegenüber den schwachen Staaten des Kongobeckens im Hinblick auf Demokratisierung und gute Regierungsführung.

Letztlich wird der Erfolg von REDD davon abhängen, Fragen der Transparenz, Ressourcenrechte und Verteilung von Ausgleichszahlungen in den Vordergrund zu rücken.

Literatur

Africa Development Bank Group (2009), www.afdb.org/en/topics-sectors/initiatives-partnerships/congo-basin-forest-fund-cbff/ (Zugriff: 16.05.2009).

COMIFAC (2008): Communiqué final de la session ordinaire du Conseil des Ministres de la COMIFAC du 09 au 11 septembre 2008 à Bangui (RCA), www.comifac.org/docscomif/docs-inst/conseil-des-ministres-en-charge-des-forets/Communique_final_Bangui.pdf (Zugriff: 16.04.2009).

Declaration of Indigenous Communities and NGOs from the Congo Basin on Forests and Climate Change, Kinshasa, 20.11.2008.

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2008): Reduzierung entwaldungsbedingter Emissionen in Entwicklungsländern, http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=47&fileid=ABAB946C-817A-8EF1-6B44-A12A11FB6B1B&lng=de (Zugriff: 15.04.2009).

Environmental Defense Fund (2008): Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (REDD): Implications for the Carbon Market, Washington, D.C., 22.05.

FAO (2009): State of the World's Forests 2009, Rome.

Forest Carbon Partnership Facility (2008): Readiness Plan Idea Note (R-Pin) – External Review Form, Democratic Republic of Congo, revised July 7.

Freedom House (verschiedene Jahre): Freedom in the World, New York, www.freedomhouse.org.

Inspection Panel (2007): Investigation of Forest Sector Operations in DRC, Report No. 40746-ZR, Washington, D.C., 31.08.

Stern, N. (2007): The Economics of Climate Change: The Stern Review, HM Treasury/Cabinet Office, Cambridge.

Streck, C. (2008): Opinion: Snake Oil for the Mind – National Baselines for Reducing Deforestation, in: Katoomba Group's Ecosystem Marketplance, 26.02.

Tebtebba Foundation (2008): Indigenous Peoples International Centre for Policy Research and Education, Guide on Climate Change and Indigenous Peoples, Philippines.

UNDP (2007): Human Development Report 2007/2008, New York.

World Bank (2007): Mid-Term Review of 2002 Forest Strategy, Washington, D.C.

World Bank (2008): Forest Carbon Partnership Facility – Information Memoradum, Washington, D.C.

World Bank (2009): Governance Indicators, www.govindicators.org (Zugriff: 17.04.2009).

World Resources Institute/Instituto Centro da Vida (2008): A Review of the First Round of Readiness Plan Idea Notes (R-PINs) from the World Bank Forest Carbon Partnership Facility, Washington, D.C., Oktober.

Die Autorinnen

Dr. Korinna Horta (PhD) ist Volkswirtin und Leiterin der Abt. Internationale Finanzen & Entwicklung beim *Environmental Defense Fund* (EDF) in Washington.

E-Mail: khorta@edf.org.

Madeleine Gereke, B.A., ist (dt.-franz.) Sozial- und Politikwissenschaftlerin und Praktikantin am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: gereke@giga-hamburg.de.

GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsprojekt „Persistenz und Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD-Regionen" befasst sich zurzeit mit den Problemen schwacher, neopatrimonialer Staatlichkeit und Rentenökonomie. Es wird von der DFG gefördert und von Dr. Christian von Soest geleitet.

GIGA-Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero (2002): Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra / Croissant, Aurel / Rüb, Friedbert (Hg.): Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen, Opladen, S. 323-342.

Erdmann, Gero/Engel, Ulf (2007): Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: Journal of Commonwealth and Comparative Studies, 45, 1, S. 95-119.

Soest, Christian von (2007): How Does Neopatrimonialism Affect the African State? The Case of Tax Collection in Zambia, in: Journal of Modern African Studies, 45, 4, S. 621-645.

Soest, Christian von (2009): The African State and the Capability to Raise Revenue. A Comparative Study of the Tax Administration in Zambia and Botswana, Baden-Baden (im Erscheinen).

Unmüßig, Barbara/Cramer, Stefan (2008): Afrika im Klimawandel, GIGA Focus Afrika, Nr. 2 (englische Fassung: Climate Change in Africa, GIGA Focus Afrika, No. 2).

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative Commons-Lizenz Attribution No-Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM

www.giga-hamburg.de/giga-focus