

Innovativer Waldschutz

- Mehrebenenansatz REDD

Interview mit Lucio Pedroni*

März 2011

REDD-Projekte für den freiwilligen Kohlenstoffmarkt werden immer häufiger von NROs oder privaten Projektentwicklern auf der lokalen Ebene gestartet. Bei den internationalen Klimaverhandlungen wird seit Bali 2007 vor allem ein nationaler REDD-Ansatz verfolgt. In Cancun gab es jetzt eine leichte Öffnung in Richtung sub-nationale Ebene. Wie können diese beiden Welten zusammenkommen?

Dies kann über einen Mehrebenenansatz (MA) – ursprünglich auch *Nested Approach* genannt - geschehen. Es ist ein Vorschlag zur Emissionsreduktion mittels Waldschutz. Das Konzept wurde zunächst von CATIE, einem Wissenschaftsinstitut für tropische Landwirtschaft in Costa Rica, entwickelt und dann von mehreren lateinamerikanischen Ländern in die internationalen Klimaverhandlungen eingebracht.

Der MA strebt einen schrittweisen Übergang von der lokalen zur nationalen Ebene an. Er ist vor allem für Länder attraktiv, die kurzfristig aufgrund hoher Kosten und schlechter Governancebedingungen nicht in der Lage sind, ein nationales Programm umzusetzen. Der MA wurde für REDD entwickelt, kann aber auch als Ansatz für Emissionsminderungen in anderen Bereichen dienen.

Wie kann der Übergang von einer Ebene zur anderen in der Praxis aussehen?

Der MA zielt auf ein international vereinbartes System zur Messung und Überwachung von Emissionsreduktionen (MRV-System). Durch die Anwendung einheitlicher Standards soll die positive Wirkung auf Umwelt und Klima sichergestellt werden. Eine Kohlenstoffbuchhaltung auf der Grundlage von nationalen Registern soll den direkten Zugang von sub-nationalen Projekten zum internationalen Kohlenstoffmarkt erlauben.

Die Umsetzung des MA kann schrittweise erfolgen. Am Anfang stehen lokale Projekte, später gibt es gleichzeitig nationale Programme und einzelne Projekte. Schließlich gehen die sub-nationalen Ansätze ganz in einem nationalen REDD-Regime auf.

Das klingt ziemlich abstrakt. Vielleicht gehen wir nochmal einen Schritt zurück. Wie unterscheidet sich der MA denn überhaupt von einem nationalen REDD-Ansatz?

Der MA generiert von Anfang an Emissionsreduktionen, während ein nationaler Ansatz einen längeren Vorlauf braucht. Bei einer nationalen Vorgehensweise müssen die Regierungen zunächst die Voraussetzungen für eine landesweite

REDD-Politik schaffen, indem sie Institutionen aufbauen, Rechtsgrundlagen und Instrumente für die Überwachung des Waldbestandes schaffen und ein nationales Referenzniveau bestimmen, von dem aus die Ermittlung der Emissionsminderungen erfolgt. All das läuft in der internationalen Debatte unter dem Begriff „REDD-Readiness“. Erst am Ende einer längeren Vorbereitung, die mehrere Jahre in Anspruch nimmt, können verifizierbare Emissionsreduktionen geliefert werden.

Gegenwärtig geht man davon aus, dass eine nationale REDD-Politik drei Phasen (siehe Schaubild „Mehrebenenansatz“) durchläuft. Bei einem rein nationalen Ansatz werden erst in der dritten Phase verwertbare Emissionsreduktionen (ER) generiert. Der MA liefert diese ab Projektstart.

Wer erhält in einem solchen System die Emissionsgutschriften von wem?

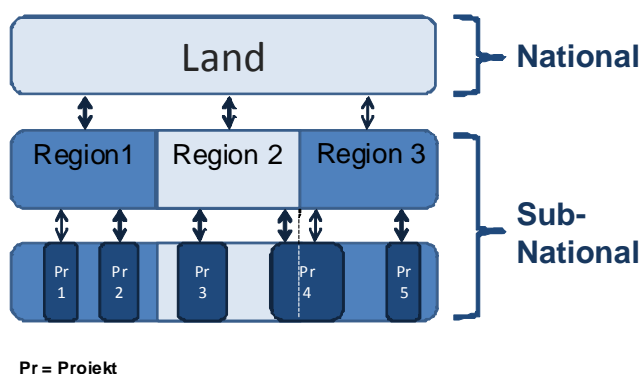
Bei einem rein nationalen Ansatz würden sub-nationale Projekte ohne ein übergeordnetes nationales REDD-System nicht möglich sein. Es sei denn, die Nationalregierung förderte sie mit eigenen Mitteln. Werden nationale ER produziert, hängt die Verteilung der Erlöse von den politischen Entscheidungen der Regierung und von der Effizienz der Transfermechanismen ab. Da private Investoren keine Kontrolle über den Verteilungsmechanismus haben, werden sie kaum in den lokalen Waldschutz, d.h. in REDD, investieren.

In diesem Fall könnten Anreizzahlungen nur aus internationalen Fonds kommen, die über erhebliche Finanzmittel verfügen müssten. Es ist jedoch wenig wahrscheinlich, dass sich dafür eine ausreichende Zahl von Gebern findet. Wir reden immerhin über jährliche Investitionen von ca. 20 Mrd. US\$.

Wenn ich das richtig verstehe, bleiben die Regierungen beim MA erst mal außen vor. Warum sollten diese einen solchen Ansatz fördern, wenn daran letztlich nur die Projektentwickler verdienen?

Die Kosten eines nationalen REDD-Programms sind hoch, verglichen mit der niedrigen Investitionskapazität der öffentlichen Haushalte in Entwicklungsländern.

REDD auf drei Ebenen



* Lucio Pedroni ist Gründer und Präsident von *Carbon Decisions International*, einer Consultingfirma mit Sitz in Costa Rica. Er arbeitet seit 23 Jahren in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, ist Spezialist für Forest Carbon und hat den Nested Approach-Ansatz mitentwickelt. Lucio Pedroni ist Autor der Schaubilder im Text. Das Interview führte Karl-Heinz Stecher.

Beim MA könnte der Privatsektor einen Großteil der Investitionskosten übernehmen.

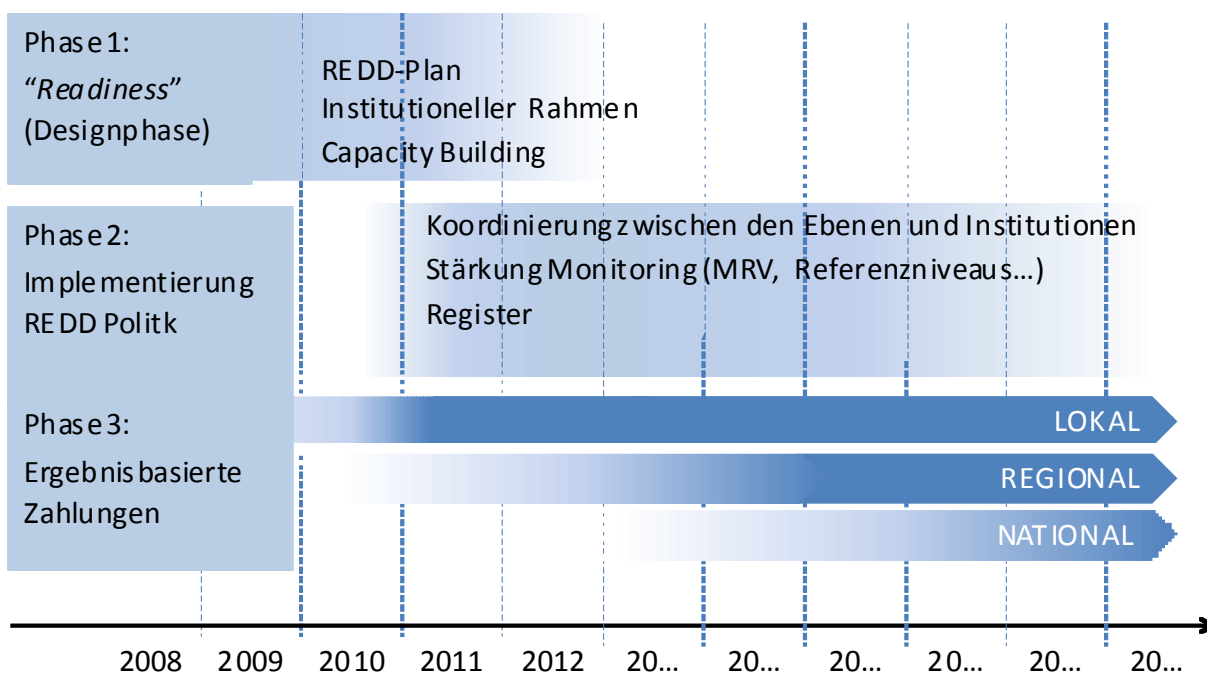
Beim MA setzt der internationale Kohlenstoffmarkt einen direkten Anreiz für lokale Akteure. Sie investieren an Brennpunkten der Entwaldung, an denen die Governance häufig schwach ist.

nationales Referenzszenario (Baseline) fest. Falls das Land jedoch mehr Zeit für eine Bestandsaufnahme der Entwaldungsdynamik und für die gesamte Vorbereitung, den sogenannten Readiness-Prozess (Konsultationsprozesse, Aufbau von Institutionen, gesetzliche Grundlagen etc.) braucht, könnte es mit freiwilligen REDD-Aktivitäten auf sub-nationaler

ständig könnte jedes Land, falls die Bedingungen dafür reif sind, auch bereits vor Ablauf der Übergangsperiode ein nationales REDD-Regime installieren.

Welche Vorleistungen muss die nationale Ebene erbringen, bzw. wie viel von ihrer Souveränität muss sie abgeben?

REDD Mehrebenenansatz



Gleichzeitig können nationale Regierungen ihre Programme auf Wälder fokussieren, die weniger stark unter Druck stehen. Orte, an denen die Opportunitätskosten für den Verzicht auf wirtschaftliche Ausbeute niedriger sind, so dass größere Flächen geschützt werden können. Staatliche Schutzgebietsprogramme und Waldschutzprogramme, wie Sociobosque in Ecuador und das Programm zur Förderung kommunaler Wälder in Peru, sind solche Ansätze. Diese Programme, die häufig erhebliche Flächen von bis über 10 Mio. ha abdecken, leisten einen wichtigen Beitrag, um der Verlagerung (*Leakage*) von Waldzerstörung innerhalb der nationalen Grenzen vorzubauen.

Vielleicht können sie noch mal Schritt für Schritt erklären, welche Rolle die nationale Ebene bei der Umsetzung des MA hat?

Im Idealfall legen Entwicklungsländer freiwillig zu einem frühen Zeitpunkt ein

Ebene beginnen. Nach dem Konzept des sog. „Committed Forest Approach“ würde das Land zunächst nur einen Teil seiner nationalen Wälder – in denen eine verlässliche Kontrolle möglich ist – in ein REDD-Regime integrieren, um später nach und nach das ganze Land abzudecken.

Der Übergang zu einem nationalen REDD-Regime könnte dann beim Überschreiten von bestimmten Schwellenwerten erfolgen. Dies ist zum einen die Größe der Fläche, die zentral registrierte sub-nationale Initiativen abdecken. Es könnte aber auch eine Anzahl von Jahren sein, die seit dem MA-Start vergangen ist, also eine festgelegte Übergangsperiode, nach der automatisch ein Umschalten auf ein nationales System erfolgt. Der US-Gesetzesvorschlag von Boxer und Kerry, der leider nicht verabschiedet wurde, ging von einer Anerkennung von sub-nationalen Initiativen bis zu maximal acht Jahren aus. Selbstver-

Es wäre notwendig, dass die Nationalstaaten den sub-nationalen Initiativen zugestehen, Emissionskredite über den Zeitpunkt der Umstellung auf den nationalen Ansatz hinaus zu generieren, d.h. über die gesamte Laufzeit des Projektes. Die Laufzeit kann nach dem „Voluntary Carbon Standard“ (VCS) bei 20 bis 100 Jahren liegen. Mit anderen Worten: der Übergang zu einem nationalen Regime würde nicht automatisch das Ende der sub-nationalen Projekte bedeuten, sondern ihr Fortbestehen wäre in einem Rahmen möglich, der kompatibel ist mit der Referenzszenario-Systematik und den MRV-Protokollen, die auf nationaler Ebene angewandt werden.

Kommt es durch diese Überlagerung nicht zu einer Vermischung der Ebenen und letztlich zu Doppelzahlungen, die die Klimaintegrität von REDD aushebeln?

Voraussetzung für den MA ist die Ge

nehmung und Registrierung von sub-nationalen Initiativen durch die nationale Regierung. Dabei ist es entscheidend, dass dies auf eine transparente und verbindliche Weise geschieht.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, wäre ein Register notwendig, das ausweist, ob die entsprechende Emissionsreduktion von einem sub-nationalen Projekt oder aus einem nationalen Programm stammt.

Die Emissionsgutschriften würden direkt an die Projekte ausgestellt. Dies könnte über eine extra dafür eingerichtete Einheit der UNFCCC geschehen. Nach dem Start eines nationalen REDD-Programms könnten lokale Projektentwickler, Lokalregierungen oder indigene Gemeinschaften entscheiden, ob sie die direkte Ausstellung von Gutschriften über die UNFCCC anstreben oder sich in den nationalen Ansatz integrieren und eine Zuweisung von Gutschriften über die Nationalregierung erhalten wollen.

Wird durch ein solches projektbasiertes Vorgehen der Verlagerung der Entwaldung nicht Tür und Tor geöffnet?

Es wird immer deutlicher, dass regionale Baselines für größere Flächeneinheiten lokalen Projektbaselines vorzuziehen sind. Diese sollten möglichst homogene Regionen mit einheitlicher sozio-ökonomischer Struktur und gleichen Verursachern der Entwaldung abdecken. In Ländern, in denen Bundesstaaten oder Provinzen die walddpolitische Zuständigkeit haben, bietet sich eine einheitliche Baseline für die jeweilige territoriale Einheit an.

Die geografischen Grenzen der Referenzregionen und die dazugehörigen Baselines sollten möglichst bei der UNFCCC, mindestens aber auf nationaler Ebene registriert werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sub-nationale Initiativen in der gleichen Region die gleiche Baseline benutzen. Damit

Emissionsreduktionsquoten oder vermiedene Entwaldungsraten auf die regionalen Baseline-Einheiten übertragen. Grundlage dafür wäre die von der UNFCCC anerkannte Baseline-Methodik, um so willkürliche Aufteilungen durch die nationalen Regierungen zu vermeiden.

Und wie sieht es mit dem nationalen Referenzniveau aus, würde bei der Bestimmung die gleiche Methode der regionalen Baselines angewandt?

Für die Bestimmung des nationalen Referenzniveaus ist es wenig wahrscheinlich, dass die Regierungen der Entwicklungsländer in die Zukunft projizierte Baselines akzeptieren werden. Wahrscheinlich ist dagegen ein historisches Referenzniveau wie beim Kyoto-Protokoll, bei dem das Referenzjahr 1990 zugrunde gelegt wurde. Unter den Bedingungen starker Fluktuation von Waldzerstörung ist ein durchschnittliches historisches Niveau, z.B. der letzten fünf oder zehn Jahre, denkbar.

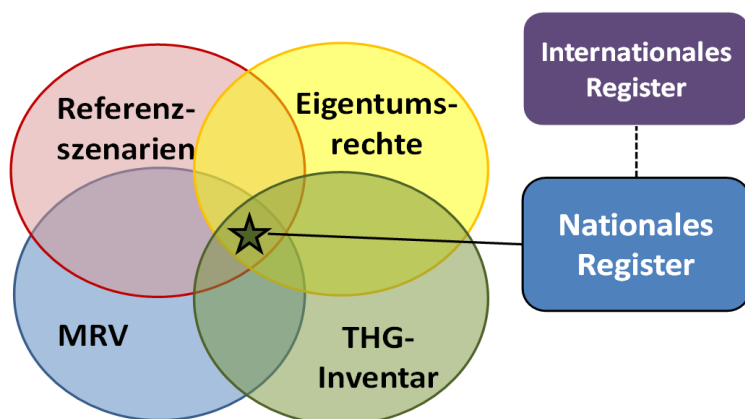
Wie kann bei Anwendung unterschiedlicher Methoden - von in die Zukunft gerichteten lokalen und regionalen Baselines und historischen nationalen Referenzniveaus - sichergestellt werden, dass das ganze System nicht implodiert?

Der beste Weg wäre, die nationale Baseline als die Summe aller registrierten sub-nationalen Baselines zu bestimmen. Wenn ein Land den historischen Durchschnitt zu Referenz macht, können der sub-nationalen Ebene über einen Verteilungsschlüssel Emissionsquoten zugewiesen werden. Diese würden an individuelle Verwaltungseinheiten, Ökoregionen (Biome) oder andere Großlandschaften, sozusagen in einem Top-Down-Verfahren, vergeben. Die Baseline für Projekte innerhalb dieser territorialen Einheiten, könnte dann über die Ausweisung besonders bedrohter Gebiete bestimmt werden.

Verbleiben bei einem solchen hybriden System nicht erhebliche Risiken, dass die Verlagerungseffekte der Waldzerstörung nicht ausreichend erfasst werden? Wie könnte im Zusammenwirken von sub-nationalem und nationalem REDD Leakage unterbunden werden?

Am Beginn jedes Verpflichtungszeitraums würden die Mitgliedsstaaten ein nationales Reduktionsziel festschreiben.

Zentrale Elemente REDD-Mehrebenenansatz



Entscheidend für die Bemessung der Emissionsgutschriften ist die zugrunde gelegte Messlatte, d.h. das Referenzszenario. Länder, die mit sub-nationalen Aktivitäten starten wollen, legen konsequenterweise sub-nationale Baselines zugrunde, die neben der aktuellen Situation der Entwaldung auch Zukunftprojektionen, z.B. für die nächsten 5 bis 10 Jahre, berücksichtigen. Die Baselines würden nach der gültigen Methodik eines dann zuständigen Organs der UNFCCC ermittelt. Im Prinzip ist aber bereits die unter VCS gebräuchliche Methodik ausreichend akkurat. Die ausgewiesenen Baselines würden von unabhängigen Gutachtern validiert und wären für eine bestimmte Zeit, z.B. 10 Jahre, gültig.

wird die Konsistenz der Vorhaben erhöht und es werden die Vorbereitungskosten und -zeiten minimiert. Um ein Beispiel zu nennen: in der Region Madre de Dios in Peru gibt es gegenwärtig 11 sub-nationale REDD-Initiativen; eine gemeinsame Baseline für die gesamte Region würde Kosten sparen und Reputationsrisiken, die aus der Anwendung von unterschiedlichen Baseline-Methoden entstehen, reduzieren.

Nach Einführung eines nationalen Referenzszenarios behalten die registrierten sub-nationalen Baselines bis zum Ende ihrer Laufzeit Gültigkeit. Die nationale Regierung würde für diesen Zeitraum

Zum Umgang mit *Leakage* gibt es im Prinzip zwei Möglichkeiten:

- *Leakage* wird entsprechend einer verbindlichen, bei der UNFCCC registrierten Methodik geschätzt und von den Emissionsgutschriften abgezogen, sozusagen nach der Formel: *Emissionsgutschriften* = *Baselineemissionen* – *beobachtete Emissionen* – *Leakage*.
- Die sub-nationalen Initiativen passen sich in ein regionales Referenzszenario ein. Da *Leakage*-Effekte dann auf einer übergeordneten Ebene erfasst würden, wäre dies auf der Projektebene nicht notwendig. Handelt es sich bei der übergeordneten Ebene um eine Region oder die nationale Ebene, so könnten die jeweiligen Regierungen als Vorsorge für mögliche *Leakage*-Effekte eine Abgabe oder Steuer auf Emissionsgutschriften erheben.

Die Projektbetreiber hätten ein Wahlrecht, entweder projektbezogenes *Leakage*, wie oben dargestellt, auszuweisen und dadurch z.B. 30% weniger Emissionsminderung in Rechnung zu stellen oder eine Abgabe in vergleichbarer Höhe zu bezahlen.

Und wer garantiert beim MA die Dauerhaftigkeit (Permanenz) der Emissionsreduktionen?

Um Permanenzrisiken zu reduzieren, gibt es mehrere Möglichkeiten: Entweder es werden zeitlich begrenzte Emissionsgutschriften ausgestellt oder es wird ein Reservefonds/Pufferfonds von Emissionsgutschriften und/oder ein Versicherungsmechanismus eingerichtet. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Käufer von Emissionsgutschriften keine Zertifikate wollen, die sie periodisch erneuern müssen. Deshalb sind die letztgenannten Lösungen attraktiver.

Unter der Option "Reservefonds" könnten die sub-nationalen Initiativen, wie auch die nationalen Programme, nur einen Teil ihrer Emissionsreduktionen verkaufen. Der Rest ginge auf ein nationales „Reservekonto“, aus dem zukünftige Emissionserhöhungen kompensiert würden.

Das klingt nach komplizierter Kohlenstoffbuchhaltung. Wie würde ein Ausgleich zwischen sub-nationaler und nationaler Ebene aussehen?

Wenn ein Entwicklungsland nach Ende einer MRV-Periode Emissionen über seinem Referenzniveau (nationale Baseline) ausweist, würde das Land weder Gutschriften noch einen negativen Emissionsvortrag erhalten (freiwilliges *no-lose-target*). Dies gilt bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das Entwicklungsland zum ersten Mal Emissionsreduktionen berichtet und dafür Gutschriften erhält. Ab diesem Zeitpunkt ist das Land für die Permanenz dieser Minderungsbeiträge (inkl. der sub-nationalen Reduktionen) verantwortlich.

Kann damit eine Doppelzählung von THG-Minderung vermieden werden?

Ja, dies ist möglich, weil von den Emissionsgutschriften, die auf die nationale Ebene entfallen, die sub-nationalen Gutschriften abgezogen werden. Um dies tun zu können, ist ein internationales oder nationales Register notwendig, das die Nachverfolgung des Gutschriftentransfers erlaubt. Um die nationalen Gutschriften am Ende einer MRV-Periode zu bestimmen, werden von den Emissionen lt. Referenzniveau die durch MRV nachgewiesenen tatsächlichen Emissionen abgezogen. Zusätzlich müssen auch noch die Emissionen aus einer früheren Periode, die noch nicht kompensiert wurden, sowie sub-nationale Gutschriften abgezogen werden.

Bei dieser Berechnung ist es möglich, dass die nationalen Emissionsgutschriften Null oder negativ sind. Letzteres ist dann der Fall, wenn sub-nationale Initiativen Emissionsgutschriften geliefert haben. Diese Gutschriften tragen dann dazu bei, auf nationaler Ebene die „Emissionsschulden“ zu erhöhen. Falls ein Land mit sub-nationalen Initiativen begonnen hat, wird es aber auf dem Reservekonto bereits Gutschriften haben, die zur Kompensation eingesetzt werden können.

Die Gutschriften für die sub-nationale Ebene werden folgendermaßen bestimmt: *Gutschriften* = *Sub-nationale Baselineemissionen* - *nach MRV verifizierte sub-nationale Emissionen* – *Leakageemissionen*.

Gibt es Alternativen zu diesem System der Verrechnung? Die Nichtregierungsorganisation *The Nature Conservancy* (TNC) hat in Zusammenarbeit mit *Project Catalyst* kürzlich eine Studie zum Thema veröffentlicht. Wie unterscheidet sich deren Vorschlag vom MA?

TNC geht davon aus, dass es bereits ein nationales Referenzszenario und MRV-System gibt, und sub-nationale Projekte sich innerhalb dieses Rahmens etablieren. Außerdem stellt die Studie von TNC sehr stark auf Versicherungsmechanismen ab, über die die Nachhaltigkeit (Permanenz) von Emissionsreduktionen sichergestellt werden soll.

Auch in Brasilien werden andere Verrechnungsmethoden zwischen den Bundesstaaten und der nationalen Ebene diskutiert. Was halten Sie von diesen Ansätzen?

Soweit ich informiert bin, werden in Brasilien gegenwärtig mehrere Optionen, unter ihnen auch ein MA, in Betracht gezogen. Das freiwillige System für den Amazonasraum, das Präsident Lula in Kopenhagen vorgestellt hat, ist bemerkenswerterweise auch ein sub-nationaler Ansatz, nur eben für die gesamte Amazonasregion. Gegenwärtig gibt es den Versuch eines REDD-up-scaling durch Ausdehnung auf andere Ökosysteme, wie den Cerrado (Trockensavanne) und ggf. später die Mata Atlantica, den Küstenwald Brasiliens. D.h. Brasilien arbeitet in Wirklichkeit mit einem sub-nationalen Ansatz.

Zum Abschluss noch eine einfache REDD-Botschaft. Worauf kommt es ihrer Meinung nach bei der REDD-Implementierung in den nächsten Jahren besonders an, nachdem jetzt in Cancun die Grundsatzentscheidung zur Einbeziehung von REDD in die Klimarahmenkonvention gefallen ist?

Die Regierungen der Entwicklungsländer, genauso wie die vom Wald lebende Gemeinschaften, die NROs und private Projektentwickler, brauchen die Einrichtung eines effizienten Anreizsystems für REDD. REDD darf nicht in einem endlosen Gerede über Readiness ohne jegliche reale Aktion enden. Wir brauchen Maßnahmen vor Ort, um die Entwaldung zu stoppen. Sub-nationale Projekte haben hier eine große Relevanz.