

# REDD-Benefit-Sharing zwischen subnationaler und nationaler Ebene

## Das Beispiel Brasilien\* Juni 2011

**Für die Gestaltung eines internationalen REDD-Regimes bleiben weiterhin zwei wichtige Fragen ungeklärt: Wie kann eine verlässliche REDD-Finanzierung mittelfristig gewährleistet werden und wie kann ein „gerechtes“ Benefit-Sharing zwischen der nationalen und der lokalen Ebene aussehen?**

Mit der Verankerung von REDD in der Klimarahmenkonvention wurde in Cancún, auf der 16. Vertragsstaatenkonferenz, ein wichtiger Fortschritt erzielt. Trotzdem stehen wesentliche Entscheidungen eines verbindlichen und operativ ausgerichteten institutionellen Rahmens weiterhin aus. Klar scheint, dass ein neues Klimaabkommen auf substanzielle Minderungsbeiträge durch REDD, die gut ein Drittel der gesamten Emissionsreduktionen ausmachen können, angewiesen sein wird. Dass wichtige Industrieländer, unter ihnen auch die USA und Deutschland, für REDD eine prominente Rolle in der zukünftigen Klimapolitik sehen, zeigt u.a. ihr Engagement bei der REDD-Fast Start Finanzierung. Dafür wurden von der Gebergemeinschaft bis 2012 insgesamt 4 Mrd. USD zur Verfügung gestellt. Offen bleiben eine mittelfristig verlässliche Finanzierung und die Gestaltung des Zusammenwirkens zwischen subnationalen REDD-Aktivitäten und einem nationalen REDD-Monitoring- und Kompensationsregime. Aus Brasilien kommt ein interessanter Vorschlag, wie insbesondere der letztgenannten Herausforderung begegnet werden kann.

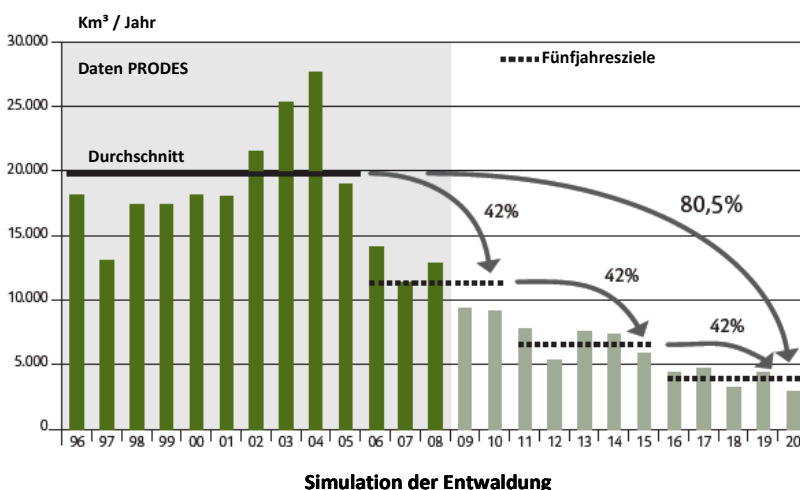
### Der brasilianische Klimaplan

Brasilien ist heute bei REDD Problem und Lösung zugleich. Das Land hat die höchsten Treibhausgasemissionen aus Waldzerstörung und die größten Waldbestände, die in Zukunft durch landwirtschaftliche Nutzung gefährdet sind. Brasilien ist gleichzeitig Vorreiter bei der Entwicklung einer erfolgreichen REDD-Politik. Diese Politik fußt auf politischen und rechtlichen Grundlagen zur Emissionsminderung (Gesetz), auf einem ausgefeilten satellitenüberwachten Monitoringsystem für die Entwaldung im Amazonasraum und auf neuen Instrumenten, wie dem Amazonien-Fonds, zur Finan-

zierung der REDD-Politik. Brasilien hat in Kopenhagen unilateral zugesagt seine bis 2020 zu erwartenden Emissionen um 36-39% zu reduzieren. REDD soll mit einer Minderung der Emissionen aus Landnutzungsänderungen in Höhe von 80% für die Amazonasregion und von 40% (jeweils zum Vergleichsjahr 2005) für die Trockensavanne *Cerrado* den größten Teil dazu liefern. Als freiwilliger aber zugleich verbindlicher Beitrag, wurde diese Zusage als „Nationally Appropriate Mitigation Action – NAMA“ im Rahmen des Copenhagen Accords formalisiert. Gleichzeitig erlangte die „freiwillige Zusage“ durch die Verabschie-

naler Ansatz nicht „aus dem Stand“ erreichbar ist, geht es heute vor allem um die Entwicklung von Instrumenten, die einen geordneten Übergang von einer projektbasierten zur nationalen REDD-Politik erlauben. Dabei spielt die Zwischenebene der Regionen und Bundesstaaten eine wichtige Rolle. Über diese Ebene gilt es die Verursacher der Entwaldung einzudämmen und das Benefit-Sharing zu ermöglichen. Von einem „gerechten“ Interessensausgleich zwischen den subnationalen Einheiten und der Zentralregierung hängt die politische Durchsetzung von REDD entscheidend ab.

**Grafik 1: Fünfjahresziele vermiedene Entwaldung in Amazonien**



zung des „Nationalen Plans zum Klimawandels – NPCC“ (‘‘Plano Nacional sobre Mudança do Clima’’ – PNMC) nationale Gesetzeskraft. Bei den Klimaverhandlern gibt es einen breiten Konsens, dass REDD seine volle Wirkung nur als nationaler Ansatz entfalten kann. Dies ist u.a. ein Ergebnis der Erfahrungen, die innerhalb der ersten Kyoto-Verpflichtungsperiode von 2008-2012 mit projektbasierten Offsets im Rahmen von CDM (Clean Development Mechanism) gesammelt wurden. Über CDM wurden zwar Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe mobilisiert, ohne dabei aber eine nachhaltige Wirkung auf den Emissionspfad insbesondere in den Schwellenländern (auf die sich CDM-Investitionen konzentrierten) entfalten zu können. Obwohl klar ist, dass ein natio-

### Nationale und bundesstaatliche Klimapläne<sup>1</sup>

Einen konkreten Vorschlag, wie ein Zusammenspiel zwischen diesen beiden Ebenen in Hinblick auf die gemeinsame Zielerreichung der REDD-Emissionsminderung, einer integrierten Kohlenstoffbuchhaltung (zur Vermeidung von Verlagerungseffekten und Doppelzählungen) und eines „gerechten“ Benefit-Sharings aussehen könnte, kommt aus Brasilien.

Im Rahmen des „Nationalen Klimawandelplans“ (PNMC) entwickelte die brasilianische Regierung

<sup>1</sup> Die folgende Darstellung beruht im Wesentlichen auf der 2011 veröffentlichten Studie „REDD no Brasil: um enfoque amazônico“.

\* Diese Darstellung beruht im zweiten Teil im Wesentlichen auf der 2011 veröffentlichten Studie „REDD no Brasil: um enfoque amazônico“. Quelle: P. Moutinho, O. Stella, A. Lima, M. Christovam, A. Alencar, J. Castro e D. Nepstad: REDD no Brasil: um enfoque amazônico, 2011. Brasília, DF, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Die Studie wurde unterstützt vom CGEE des brasilianischen Wissenschafts- und Technologieministeriums sowie von der Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), des Präsidialamtes Brasiliens.

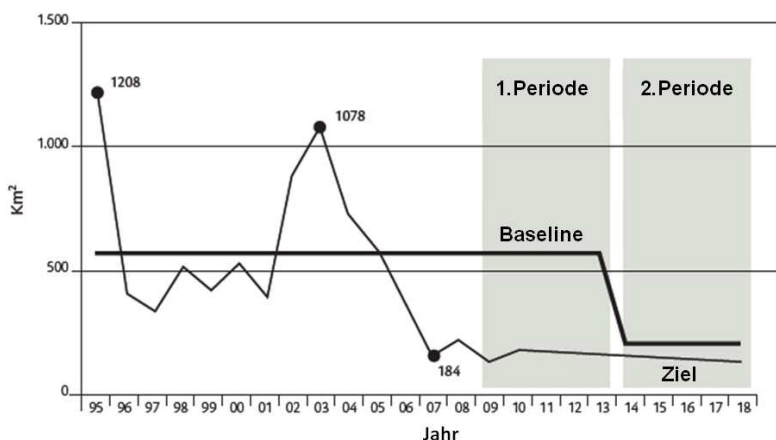
anische Bundes-Regierung ein Emissionsreduktionsziel REDD, das für den Amazonasraum, der mehrere Bundesstaaten umfasst, bei 80% für 2020 liegt. Die dabei zugrunde gelegte historische Baseline bezieht sich auf den Ausgangszeitraum von 1996-2005. Die Baseline ist jeweils für 5 Jahre gültig und wird dann auf der Grundlage der mittleren Entwaldung des vorausgehenden Zeitraums angepasst (vgl. Grafik 1). Neben dem Nationalen Klimaplan haben einige der Bundesstaaten mittlerweile eigene Klimapläne verabschiedet. Der Bundesstaat Acre setzt sich darin das Ziel seine Entwaldung basierend auf der Referenzperiode von 1999-2008 im Zeitraum 2009-18 um 75% zu reduzieren (vgl. Grafik 2).

Würde sich ein Vergütungssystem für Emissionsreduktionen einzig auf die vermiedene Entwaldung beziehen, würden die Bundesstaaten, in denen in der Referenzperiode besonders radikal abgeholzt wurde, am meisten verdienen. Allein der Bundesstaat Mato Grosso mit seinen ausgedehnten Weiden und Sojafeldern, die sich besonders aggressiv in den Urwald fressen, würde 50% der amazonasweiten Benefits erhalten. Der Bundesstaat Amazonas, in dem die Entwaldungsrate sehr niedrig war, würde dagegen nur 10% bekommen. Gleichzeitig ist zu sehen, dass die Lukrativität der landwirtschaftlichen Produktion in Mato Grosso doppelt so hoch ist, wie in den meisten anderen amazonischen Bundesstaaten. Dies erklärt nicht nur die höheren Entwaldungsraten in der Vergangenheit, sondern verdeutlicht auch die größeren Anstrengungen, die zur Erreichung von Emissionsreduktionen zu machen sind.

### Benefit-Sharing zwischen Bundesstaaten und nationalen Programmen

In der bereits zitierten Studie zu „REDD in Brasilien“ wird ein konkreter Vorschlag des Benefit-Sharings unterbreitet. Dieses soll über eine gewichtete Anrechnung von a) Emissionsreduktionen (carbon flow); b) Waldbestand (carbon stock) und c) die Erreichung bzw. Übererfüllung der gesteckten Ziele erfolgen. Die Gewichtung könnte nach einem Schlüssel 30:50:20 erfolgen. Dadurch würde sich – um auf das oben zitierte Beispiel zurückzukommen – die Vergütungen für die Bundesstaaten Mato Grosso (20%) und Amazonas (26%) ausbalancieren. Diese Verteilung sollte aber nicht als „fix“ gesetzt werden, sondern kann in politischen Verhandlungen zwischen Bundesstaaten und Zentralregierung angepasst werden.

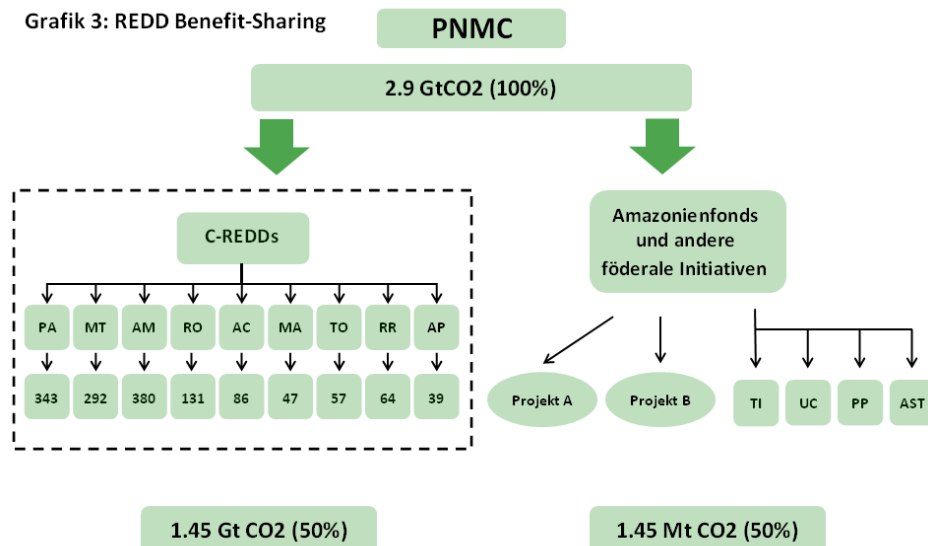
Grafik 2: Ziele vermiedene Entwaldung ACRE



Wie könnte ein nationales REDD-Regime in Brasilien aussehen, das auch für die subnationale Ebene (insbesondere die Bundesstaaten) attraktiv ist? Die Bundesstaaten würden auf der Grundlage der oben dargestellten Gewichtung Zugang zu den REDD-Benefits haben. Die Überwachung der Entwaldung erfolgte über das nationale Institut für Fernerkundung (INPE). Für die Periode 2006-2010 würde dies nun folgendes bedeuten. Legen wir ein historisches Referenzszenario der Jahre 1996-2005 zugrunde, so ergäbe sich eine Entwaldungsbaseline von 19.533 km<sup>2</sup> pro Jahr. Aufgrund der erfolgreichen Reduzierung der Entwaldung im Amazonasraum wurden in Brasilien insgesamt Emissionen von 2,9 Mrd. tCO<sub>2</sub>e eingespart (Berechnungsgrundlage ist die konservative Annahme von 100 t C pro ha). Von diesen 2,9 Mrd. tCO<sub>2</sub>e könnten nun die Hälfte auf das Konto der Bundesstaaten verbucht werden. Die restlichen 50% würden für föderale Programme wie den Amazonienfonds oder für die Ein-

werbung von staatlichen und privaten nationalen und internationalen Investitionen (Gebermitteln) eingesetzt werden. Diese könnten auf spezifische föderale Programme für den Forstsektor oder indigene Gemeinden gerichtet sein. Dies könnte auch – wie in der Grafik 3 vorgeschlagen – über spezifische Fonds oder Förderprogramme für Indigene Territorien (TI), Schutzgebiete (UC), Private Waldeigentümer (PP) und Agrarreformsiedlungen (AST) erfolgen. Alternativ dazu könnte die brasilianische Regierung einen Teil der Emissionsminderungen als freiwilligen Eigenbeitrag zum Klimaschutz ohne finanzielle Kompensation ausweisen. Die Erwartungen der Industrieländer gehen in Richtung eines substanziellen Eigenbeitrags. Die 1,45 Mrd. t CO<sub>2</sub>e für die Bundesstaaten Amazoniens würden als C-REDD-Kredite ausgewiesen und ex-post, nach erfolgter Verifizierung, in handelbare Emissionszertifikate verwandelt. Der voraussichtliche Gesamtwert der Zertifikate würde für den Zeitraum bis 2020 zwischen 7-21 Mrd. USD liegen, bei

Grafik 3: REDD Benefit-Sharing



einem angenommenen Preis von 5 bis 15 USD pro tCO<sub>2</sub>e. D.h., es ist davon auszugehen, dass wesentlich höhere Beträge bewegt werden könnten, als der Amazonienfonds aufzunehmen in der Lage wäre. Damit wäre ausreichend Platz für weitere Vergütungssysteme, mit Begünstigten auf mehreren Ebenen, aber einer einheitlicher Kohlenstoffgesamtbuchführung.

Die C-REDDs würde auf der Grundlage der oben dargestellten Gewichtung - 30% Carbon-Flow, 50% Carbon Stock und 20% Zielerreichung - verteilt. Dabei ergäbe sich die in der Grafik 3 dargestellte Verteilung (in Mio. tCO<sub>2</sub>e).

### Benefit-Sharing zwischen Bundesstaaten und Projekten und Programmen

Sind die C-REDDs auf der Grundlage des hier dargestellten Schlüssels an die Bundesstaaten verteilt, müssen diese wiederum über eine bundesstaatlichen Registeragentur (Agência Estadual de Registro – AER) für den weiteren Transfer, zumindest eines Teils der Benefits, an die Projekte und Programme auf lokaler Ebene sorgen. Dafür würden sich diese Projekte bei der AER registrieren. Die Bundesregierung wiederum würde für das föderale REDD-Regime eine eigene Agentur einrichten, die unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und Vertretern der Bundesstaaten die Grundsätze und Leitlinien für die Integration der subnationalen Programme in den Nationalen Klimawandelplan (PNMC) festlegen würde. Jeder Bundesstaat der Amazonasregion würde ein „bundesstaatliches REDD-System“ etablieren, das jeweils mit der genannten operativen Registeragentur (AER) ausgestattet wird. Jede AER würde eingebunden in ein „föderales REDD-Regime“ agieren und auch von einer föderalen Einrichtung in Hinblick auf die Umsetzung der Zielvorgaben des Nationalen Klimaplanes überwacht werden. Die Registrierung der Projekte und Programme würde in zwei Schritten erfolgen.

**Vor-Register:** Die subnationalen Projekte und Programme reichen beim bundesstaatlichen REDD-System Unterlagen über erwarteten Emissionsreduktionen für eine gegebene Bezugsperiode ein. Die Informationen werden auf methodische Konsistenz und Übereinstimmung mit den Vorgaben des einzelstaatlichen Klimaplanes geprüft.

Die Projekte und Programme konkurrieren dabei untereinander innerhalb des Rahmens, den die Bundesstaaten als Emissionskorridor vorgeben. Sind die Programme vorregistriert, können sie sich auf dieser Grundlage auf die Suche nach Investoren machen.

**Endregistrierung:** Diese erfolgt nach einer Ex-post Verifizierung der tatsächlichen Emissionsminderungen unter Einschluss eines unabhängigen externen Audits. Erst danach erfolgt die Ausstellung von C-REDDs, die in Kohlenstoffkredite umgewandelt werden können (Gesamtprozess vgl. Grafik 4). Das vorgeschlagene Gesamtsystem vereint die für eine erfolgreiche REDD-Politik nötigen Ebenen und Instrumente in einer Art föderalen Pakt. Das System fußt auf: a) einer institutionellen REDD-Struktur; b) entsprechenden ökonomischen Anreizsystemen; c) der Vergütung von subnationalen Emissionsminderungen bei gleichzeitiger Anerkennung und

Validierung innerhalb der Nationalen Klimapolitik; und schließlich d) einem „gerechten“ Verteilungssystem zwischen der subnationalen und nationalen Ebene. Gleichzeitig bietet das System eine Reihe von politischen Stellschrauben, die im Verhandlungsprozess zwischen der subnationalen (Bundesstaaten und Gemeinden) und der nationalen Ebene justiert werden müssen. Ob dabei ein „gerechtes“ Benefit-Sharing gelingt, wird die Zukunft zeigen. Sie wird auch zeigen, wie viel sich die internationale Gemeinschaft einen im Verhältnis „günstigen“ Waldschutz als Klimaschutz tatsächlich kosten lassen möchte und wer schließlich und endlich bereit ist dafür aufzukommen. Zunächst werden dafür hauptsächlich öffentliche Mittel zum Einsatz kommen, ob und wie in einem weiteren Schritt die Beteiligung privater Unternehmen über den Kohlenstoffmarkt erfolgen wird, ist heute noch vollkommen offen.

Grafik 4: Der REDD-Prozess

