



April 2014

Weltbank & Wald:

Lernt die Weltbank aus ihren eigenen offiziellen Evaluationsberichten? Können wir es uns leisten noch mehr Zeit zu verlieren?

Die negativen Auswirkungen von Weltbank-finanzierten Programmen in tropischen Wäldern sind seit Jahrzehnten ein großes Anliegen von Wald-abhängigen Bevölkerungen und Zivilgesellschaft. Die Lebensgrundlagen von hunderten Millionen Menschen, die ganz oder teilweise von der Nutzung des Waldes abhängen, werden weiterhin gefährdet. Die Biodiversität, insbesondere in tropischen Regenwäldern, verringert sich schneller als je zuvor. Hinzu kommt, dass die Waldzerstörung ein wesentlicher Faktor des Klimawandels ist.

Die Weltbank-Gruppe (WBG) ist die wichtigste multilaterale Finanzierungsquelle für Waldprojekte.¹ Dies schließt die von ihr beeinflusste Finanzierung für Waldprojekte durch Treuhandfonds, die die Weltbank verwaltet, wie die Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) oder das Forest Investment Program (FIP), einen der Climate Investment Funds der Bank, noch nicht einmal ein. Außerdem haben Weltbank Investitionen in Infrastruktur-, Energie- und Rohstoffprojekte erhebliche Auswirkungen auf den Fortbestand gesunder Wälder.

In Hinblick auf die grundlegende Rolle der Weltbank-Gruppe (WBG) in Wald-bezogenen Investitionen, speziell in den Tropen, ist es fundamental, dass eine revidierter Umweltstandard für Wälder (Forest Safeguard) auf den Lehren aus der Vergangenheit aufbaut.

Die offiziellen Evaluierungsabteilungen der Weltbank, beginnend mit den Berichten des Operations Evaluation Department (OED) in 1999² bis hin zum letzten Bericht der Independent Evaluation Group (IEG) zur Rolle der Bank im Forstsektor aus dem Januar 2013³, dokumentieren fundamentale Fehlschläge im Wald-bezogenen Kreditgeschäft der WBG:

- Unzureichende Betrachtung der sozialen, institutionellen und politischen Realitäten vor Ort beim Projektdesign und der Implementierung;
- Mangel an partizipativen Ansätzen;
- Mangel an Ausrichtung auf Armutsreduzierung;

¹ The World Bank Group, Forest and Trees in Sustainable Landscapes, Action Plan, FY 14-16, Concept Note, May 20, 2013, p.5.

² OED, "A Review of the World Bank's 1991 Forest Strategy and its Implementation," Volume 1, Main Report, January 13, 2000.

³ IEG, "Managing Forest Resources for Sustainable Development – An Evaluation of World Bank Group Experience, December 2012.

- Kein Nachweis ökologischer Nachhaltigkeit sowohl bei Konzessionen für Tropenholzeinschlag, als auch für Schutzgebiete.

Die OED Evaluation von 1999 dokumentiert erhebliche Mängel bei der Unterstützung des Waldsektors durch die Bank während der vorhergehenden Dekade. Wie der letzte IEG Report zum Wald-bezogenen Kreditgeschäft der WBG jedoch zeigt, wurden die Probleme, die ein Jahrzehnt zuvor beschrieben wurden, weder bearbeitet, noch abgestellt. In der Zwischenzeit belief sich das Wald-bezogene Kreditgeschäft der WBG in der Zeit vom Geschäftsjahr 2002 (FY02) bis zum Geschäftsjahr 2012 (FY12) insgesamt auf mindestens 4.1 Mrd. US Dollar.⁴

Zusätzlich zur neuesten IEG Evaluation zu Wäldern ist ihre Evaluation zu den Umwelt- und Sozialstandards ebenso sehr relevant.⁵

Development Policy Lending (DPLs) und andere nicht-projektbezogene Kreditvergabe

Im Zeitraum FY02-FY12 wurden schätzungsweise 40% des Waldsektor-Geschäfts durch Development Policy Loans (DPLs) abgewickelt, einschließlich der Unterstützung für politische und institutionelle Reformen des Konzessionsmanagements für Tropenholz.⁶

Trotzdem sieht die derzeitige Safeguard Review nur die Anwendung der Standards auf das ständig schrumpfende Weltbank-Portfolio für Projektfinanzierung vor und schließt DPLs und andere nicht-projektbezogenen Kredit von der Abdeckung durch Umwelt- und Sozialstandards aus. Das widerspricht einer der wichtigsten Empfehlungen der IEG, die eine konsistente Anwendung der Safeguards für alle Typen des Kreditgeschäfts der Weltbank fordert:

“It is vital to seek consistency among the approaches followed in these growing segments of the portfolio to ensure coherence in environmental and social sustainability outcomes.”⁷

Derzeit wird diese kritische Empfehlung einfach ignoriert.

Verknüpfungen zwischen verschiedenen Sektoren

Die OED, der Vorgänger der IEG, empfahl schon 1991 eine Wald-Policy, die auch die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Sektoren des Geschäfts mit einbezieht. Denn Wälder hängen stark von Politiken außerhalb des Forstsektors ab, die z.B. Landnutzung und das Management bestehender Wälder beeinflussen.⁸

⁴ The World Bank Group, Forest and Trees in Sustainable Landscapes, Action Plan, FY 14-16, Concept Note, May 20, 2013, p.5.

⁵ IEG, Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World, An Independent Evaluation of the World Bank Group Experience, 2010.

⁶ Supra note 4.

⁷ IEG, Evaluative Directions for the World Bank Group’s Safeguards and Sustainability Policies, 2011, p.17.

⁸ OED Précis, Forestry Development: A Review of Bank Experience, June 1991.

Diese Empfehlung eines inter-sektoralen Ansatzes, um Wälder besser zu schützen, wurde im Laufe der letzten Jahrzehnte nie umgesetzt. Angesichts der wachsenden Weltbank-Finanzierungen von Infrastrukturentwicklung in so genannten Mitteleinkommensländern und von Mega-Bergbauprojekten in Afrika ist es jetzt noch wichtiger geworden, die Auswirkungen dieser Arten von Investitionen auf Wälder zu berücksichtigen.

Die neueste IEG Evaluation zu Wäldern: Managing Forest Resources for Sustainable Development

Obwohl die IEG Evaluation der Weltbank-Gruppe Tribut zollt, sind ihre Schlussfolgerungen, was Weltbank Finanzierungen in Waldgebieten angeht, vernichtend eindeutig⁹:

- Die ökologische Nachhaltigkeit bei 75% der Projekte in Schutzgebieten, die die Bank unterstützt hat, ist gefährdet;
- In den meisten Fällen wird Armutsbekämpfung nicht berücksichtigt;
- Das Ziel, Primärwälder in sozial und ökologisch nachhaltiger Weise in die ökonomische Entwicklung einzubeziehen, ist zum größten Teil verfehlt worden.

Im Folgenden einige der wichtigsten Erkenntnisse der IEG:

Nichtanerkennung von Rechten und von ungleichen Machtverteilungen

Bei nachhaltigem Landmanagement beschränkten sich die meisten Bankprojekte auf technische Interventionen, aber sie *“...berücksichtigten nicht die Rechte der Menschen auf ihr Land oder die Einbeziehung der Landnutzer in das Management dieser Gebiete ...”*(xx).

“In unterschiedlichen Maßen haben Weltbank, IFC und MIGA oft Projekte finanziert, ohne Nachweis, dass sie den armen Teilen der Bevölkerung in den Zielgebieten zugute kämen und nicht nur denjenigen, die schon mehr Vermögen und Macht haben” (p.100).

“Im Portfolio der Bank zu Schutzgebieten wird Governance oft als eine intra- oder interministerielle Angelegenheit angesehen, bei der der bloße Kontakt mit den Gemeinden als ‚partizipativ‘ beschrieben wird, allerdings ohne Anerkennung der großen Differenzen und Machtverhältnisse innerhalb der lokalen Gemeinschaften.” (xviii).

“In Weltbank Projekten zu Reformen in Holzkonzessionen wurde ländliche Armut nicht beachtet” (xxi).

Alternative Lebensgrundlagen innerhalb und in der Umgebung von Schutzgebieten

75% der Projekte in Schutzgebieten schlossen Pläne für alternative Lebensgrundlagen ein. Allerdings erreichten diese nicht die gewünschten Resultate:

“Lediglich 2 von 37 beendeten Projekten in Schutzgebieten erreichten die angestrebten Ziele für (die Verbesserung von) Lebensbedingungen” (xix).

Zwangsumsiedlung

⁹ Supra, Note 3.

Drei Viertel der Projekte in Schutzgebieten (40 von 55) – soweit Daten vorhanden waren - erforderten die Anwendung von OP 4.12 (Involuntary Resettlement):

“Allerdings wurde nur für zwei der abgeschlossenen Projekte bislang berichtet, ob die potenziell negativen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen (Wald-bezogenen Werte oder der Zugang zu Werten and Dienstleistungen) ausgeglichen wurden” (xix).

Partizipation

Die IEG Studie beschreibt, dass Projekte des ‚Participatory Forestry Management‘ positiven Nutzen für die Lebensgrundlagen und bessere ökologische Resultate erzielt haben.

Aber solche partizipativen Ansätze scheinen eher die Ausnahme als die Regel zu sein:

“Das Potenzial des partizipativen Forstmanagements, die vom Wald abhängigen Menschen von Armut zu befreien, wurde durch Überregulierung oder unangemessene Regulierung kleiner Forstunternehmen verdrängt... Bankprojekte haben dieses politische Hemmnis nicht angemessen berücksichtigt” (xix).

Partizipation in Projekten in Waldschutzgebieten war mangelhaft:

“Der Mangel an sinnvoller Integration von Gemeinden in das integrierte Naturschutzmanagement ist ein Grund, warum es an der Nachhaltigkeit dieser Systeme mangelt” (xix).

Ökologische Resultate in geschützten Gebieten

“Die Nachhaltigkeit der ökologischen Resultate wurde in drei Vierteln der von der Bank geförderten Projekte als gefährdet eingestuft” (xix).

Konzessionen für industriellen Holzeinschlag

Die vielleicht wichtigste Änderung in der Forstpolitik der Bank von 2002 im Vergleich zu der von 1991 war die Aufhebung des bis dahin bestehenden Verbots industriellen Holzeinschlag in tropischen Wäldern direkt zu fördern. Die Bank argumentierte, dass die Unterstützung von Holzprojekten im industriellen Maßstab – wenn auch nur zertifizierte – im tropischen Regenwald integraler Bestandteil von Armutsbekämpfung sei.

Nach zehn Jahren der Anwendung der Forststrategie von 2002 stellt IEG fest, dass die von der Bank geförderten Konzessionsreformen in Zentral- und Westafrika geholfen haben, zu Fortschritten in Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Rechenschaftslegung zu kommen im Vergleich zum Szenario ohne Bank-Beteiligung.

Aber das habe scheinbar zu keinen praktischen Resultaten geführt:

“Es fehlt an Beweisen, dass diese (Holzkonzessionen) Reformen in Ländern mit Regenwald und schwacher Regierungsführung zu nachhaltiger und inklusiver ökonomischer Entwicklung geführt haben.” (xxi).

„Von der Bank geförderte Projekte der Konzessionsreformen haben ländliche Armut nicht beachtet. Der politische Rat und die Projekte der Weltbank, die die Reform industrieller Holzeinschlagkonzessionen unterstützt haben, haben im Hinblick auf die Lebensgrundlagen von Wald-abhängigen Menschen, ihre traditionellen Rechte, sozio-kulturellen Werte und dem allgemeinen Sicherheitsempfinden, regelmäßig die Werte und Nutzen der Wälder, die nicht Nutzholz bezogen sind, vernachlässigt oder unterschätzt” (xxi).

“Ein Beweis fehlt ebenso, dass konzessionierte Primärwälder nachhaltig bewirtschaftet werden” (xxi).

IEG macht in diesem Kontext eine entscheidende Empfehlung und fordert eine umfassende, öffentliche Überprüfung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen der von der Weltbank finanzierten Reformen von industriellen Holznutzungskonzessionen in Regenwäldern von Ländern mit schwacher Regierungsführung (siehe unten).

Zertifizierung

Ein Schlüsselargument, um die Aufhebung des Verbots der direkten Unterstützung von industriellem Holzeinschlag in tropischen Regenwäldern zu rechtfertigen, war die Voraussetzung von Zertifizierungen für solche Unternehmungen.

Die IEG fand jedoch, dass die Investitionen von IFC im Forstsektor sich *“... ständigen Herausforderungen, die Zertifizierung zu erreichen und nachhaltiges Forstmanagement sicher zu stellen”*, (xxii) ausgesetzt sahen. Weniger als 50% (15 von 32) der Projekte, die Holz aus Primär- oder Plantagenwäldern nutzten, erreichten wie geplant eine Zertifizierung. Es ist unklar, ob IEG die Qualität der Zertifizierungen, dort wo sie stattfanden, evaluierte.

Lieferketten

IEG fordert größere Aufmerksamkeit dafür, Nachfrage nach zertifizierten Gütern zu schaffen. *“Von den sechs (IFC) Investments, die Zellstoffbrei oder –flocken benutzten, lieferte nur ein Projekt ... nachprüfbare Information über die nachhaltige Herkunft ihrer Zulieferung”* (xxii).

Naturschutz

Einhundert der 289 Forstsektorprojekte der Bank waren ausdrücklich als Unterstützung von geschützten Gebieten geplant.

“Allerdings gab es in diesen spezifisch für die Sicherung von globaler Biodiversität geplanten Projekten wenig Nachweis, der eine bewertende Schlussfolgerung über die Biodiversitätserfolge unterstützen würde” (xviii).

“Die isolierte Art der Durchführung vieler dieser Projekte in Schutzgebieten betrachtete Lebensgrundlagen lediglich im Zusammenhang mit der Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten (z.B. durch Mikro-Zuschüsse), ohne die grundlegenden Ursachen der anthropogenen Bedrohungen zu berücksichtigen” (xviii).

Klimawandel

Nur ein Drittel der Projekte in geschützten Gebieten, die seit 2008 geplant wurden, schloss den Klimawandel in die Projektkonzeption ein.

In Bezug auf Projekte für nachhaltiges Landmanagement:

“Trotz Bezugnahme auf den Klimawandel gab es eine Tendenz, die Rolle der Klimaschwankungen bei der Sanierung degradierter Flächen oder bei der Definition von Erfolg oder Fehlschlag bei Wiederbepflanzungsprojekten zu vernachlässigen” (xx).

Überwachungs- und Berichterstattungssysteme

“Die Systeme der Weltbank für Überwachung und Berichterstattung (monitoring & reporting) im Forstsektor sind unzureichend, um nachzuweisen, dass ihre Finanzierungen im Bereich ökologische und sozial nachhaltige Forstwirtschaft im Einklang mit der Strategie von 2002 und den Richtlinien der Bank Gruppe sind” (xxiv).

Indikatoren sind schwach und unzureichend:

“Weltbank und IFC Projekte gehen oft von der Annahme aus, ohne dies nachzuweisen, dass sich ein Nutzen für die Armen in den Zielgebieten ergeben werde, und nicht bloßer Nutzen für Gemeindemitglieder mit mehr Vermögen und Macht” (xxiv).

Kritische Empfehlungen der IEG

- **Sinnvolle Partizipation** der lokalen Gemeinschaften sollten sowohl in die Konzeption, als auch in das Management von geschützten Gebieten und das Forstmanagement eingebaut werden;
- **Tropische Regenwälder:** Durchführung und Veröffentlichung einer umfassenden Überprüfung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Bank für Reformen von industriellen Holznutzungskonzessionen in Regenwäldern von Ländern mit schwacher Regierungsführung;
- **Resultate verfolgen:** Nutzung von Indikatoren, um die Erreichung der drei Ziele (Entwicklung, Armutsreduzierung und Naturschutz) der Forststrategie von 2002 aktiv zu überwachen.

Weitere Informationen:

Dr. Korinna Horta (korinna.horta@gmail.com)
urgewald
Von-Galen-Str. 4
48336 Sassenberg
www.urgewald.de

Dr. Stephanie Fried (stephf99@gmail.com)
Ulu Foundation/FoE USA