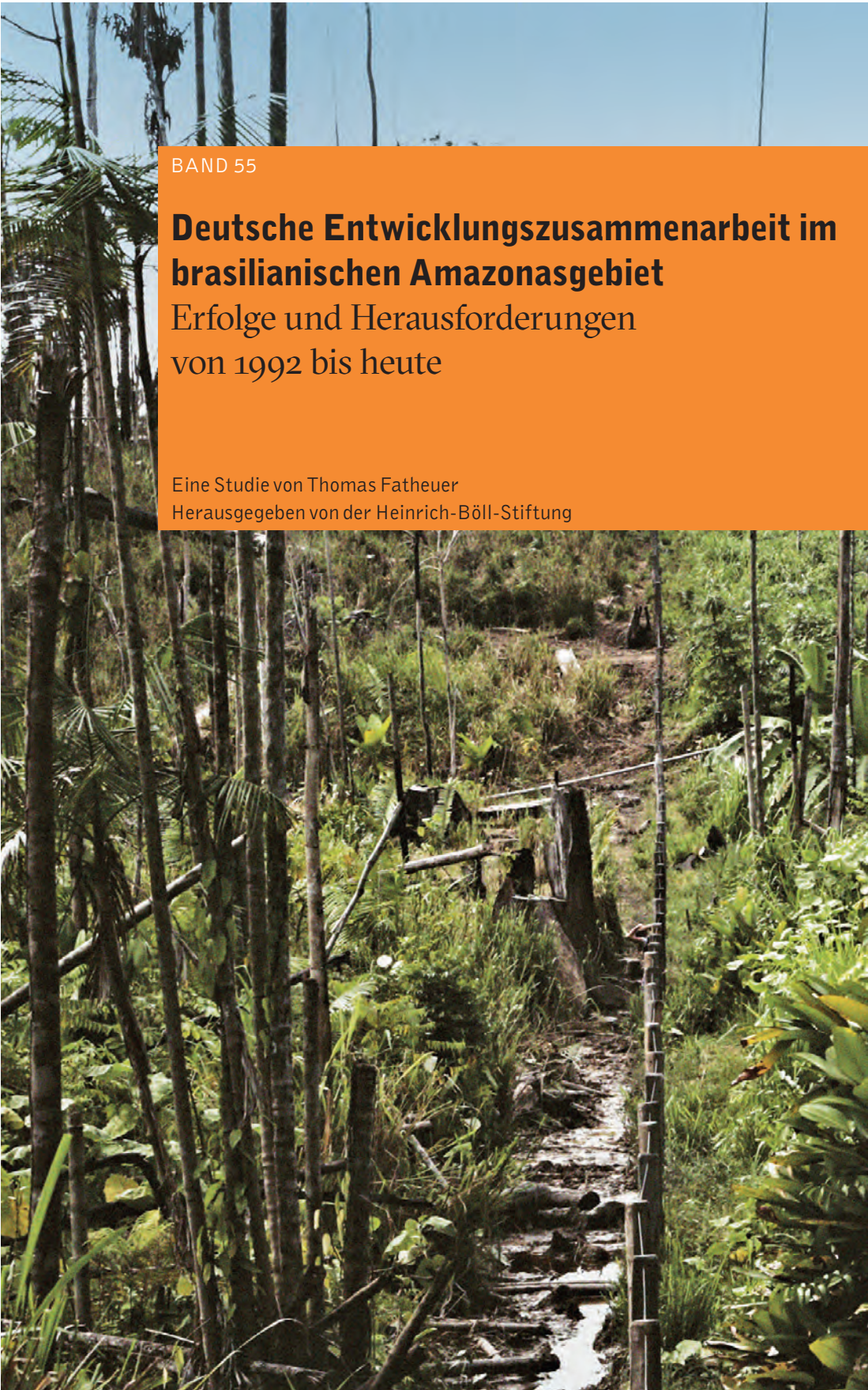


BAND 55

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit im brasilianischen Amazonasgebiet

Erfolge und Herausforderungen von 1992 bis heute

Eine Studie von Thomas Fatheuer
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IM BRASILIANISCHEN AMAZONASGEBIET

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 55**

Deutsche Entwicklungszu- sammenarbeit im brasilianischen Amazonasgebiet

Erfolge und Herausforderungen von 1992 bis heute

Eine Studie von Thomas Fatheuer

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Der Autor

Thomas Fatheuer hat mehrere Jahre im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit in Amazonien gearbeitet: von 1995 bis August 1999 als Koordinator des Amazonasprogramms des DED in Belém und von 2000 bis April 2003 als Fachkraft der GTZ (heute GIZ) im Subprogramm PDA des PPG7. Danach war er u.a. Leiter des Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Rio de Janeiro.

Bildnachweise

S. 21 Icaro Cooke Vieira/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

S. 39, 50 Kate Evans/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

S. 61 Miguel Pinheiro/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de> Eine elektronische Fassung kann her-

untergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit im brasilianischen Amazonasgebiet

Erfolge und Herausforderungen von 1992 bis heute

Eine Studie von Thomas Fatheuer

Band 55 der Schriftenreihe Demokratie

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

1. Auflage, Berlin, August 2019

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, S. Langer (basierend auf Entwürfen von State Design)

Lektorat: Dr. Valeska Henze

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

Titelphoto: © Juliano Ribeiro Salgado (all rights reserved)

ISBN 978-3-86928-207-7

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	9
1 1992 und die Folgen – ein Neuanfang im Tropenwaldschutz	11
1.1 Eine kurze Vorgeschichte	11
1.2 Das PPG7 – ein Pilotprogramm für die Wälder Brasiliens	17
2 Neuorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach dem PPG7	31
2.1 Amazonien im Kontext nationaler und internationaler Politik	33
2.2 Landordnung in Amazonien	48
3 Schlussfolgerungen: Was kann Entwicklungspolitik in politisch schwierigen Zeiten noch bewirken?	60
Anhang	68
Lektürehinweise	68
German Brazilian Bilateral Cooperation for Sustainable Development	70

VORWORT

Die Tropenwälder der Erde schwinden in dramatischer Weise. Amazonien mit den noch größten Wäldern der Erde, Lebensraum für indigene Völker und mit einer atemberaubenden biologischen Vielfalt gesegnet, ist ein «hot spot» der Zerstörung. Die Entwaldung geht ungebrochen weiter. Die Politik des seit Januar 2019 neuen Präsidenten Bolsonaro beunruhigt diesbezüglich heute noch mehr Menschen. Denn die Bedeutung tropischer Wälder, besonders Amazoniens, für den Klimawandel ist noch einmal stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt als vor mehr als 25 Jahren.

Bereits Ende der 1980er-Jahre war es einer bereits global organisierten und vielfältigen Zivilgesellschaft gelungen, die Zerstörung tropischer Regenwälder mit Kampagnen auf die deutsche, europäische und internationale Agenda zu setzen. Amazonien stand dabei immer besonders im Mittelpunkt. Es war auch die Zeit, in der die bilaterale und multilaterale Entwicklungspolitik massiv in der Kritik stand, mit Entwicklungspolitik die Vielfalt kultureller und ökologischer Lebensgrundlagen von Millionen Menschen zu zerstören, statt sie zu garantieren. Die Kritik hat hier und da Früchte getragen, und spätestens mit Beginn der 1990er-Jahre stand der Schutz tropischer Wälder auf der Agenda von G7-Gipfeln; gleichzeitig wurde er in entwicklungspolitischen Programmen zu einer Priorität erklärt. Dazu gehörte das «Pilotprogramm zum Erhalt der tropischen Wälder in Brasilien» (PPG7) unter der Obhut der G7, dessen explizites Ziel es war, die Entwaldung zu reduzieren und den Schutz indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften in die Programme einzubeziehen. Dieses Ziel und der multilaterale Ansatz waren wirklich neu (wenn auch kompliziert). «Amazonien entwickeln» – das hieß bis dahin: die mineralischen, fossilen und biotischen Rohstoffe auszubeuten und per Infrastruktur den «großen Wald» zu erschließen. Indigene Völker störten dabei nur.

Thomas Fatheuer zeichnet die vielfältigen politischen Bedingungen für dieses multilaterale Rahmenprogramm und den Neuanfang im Tropenwaldschutz eindrucksvoll nach. Eine der zentralen Erfolgsbedingungen war, dass der politische Wille zum Schutz des Waldes – bei allen Komplikationen und Kontroversen – auf brasilianischer wie auf internationaler Seite wirklich existierte. Immerhin legte dieses Programm den Grundstein dafür, dass in den ersten Jahren dieses Jahrhunderts tatsächlich die Entwaldung – wenn auch nur für kurze Zeit – gestoppt werden konnte. Wann kann ein Entwicklungsprogramm schon so etwas von sich behaupten?

Genauso aktuell wie damals bleibt die Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit eigentlich Strukturelles leisten und einen globalen ökonomischen oder ökologischen Trend wenden kann. Auf den Schutz der Wälder bezogen, lautet die Frage in der Regel: Was kann Entwicklungspolitik angesichts der wirkungsmächtigen Holz-, Agrar-, Bergbau- und fossilen Lobby erreichen? Denn diese haben ohne Rücksicht auf

Verluste die kurzfristige Rendite fest im Blick und den Willen, vor allem den mineralischen, fossilen, biotischen und agrarischen Reichtum der Wälder auszubeuten. Die indigenen Völker und traditionellen Gemeinschaften sowie die zivilgesellschaftlichen Initiativen für Menschenrechts-, Klima- und Biodiversitätsschutz können kaum auf eine entsprechend wirkungsmächtige Lobby zurückgreifen.

Für die entwicklungspolitischen Akteure ist es eine jahrelange Erfahrung und schmerzhaft Einsicht, dass entwicklungspolitische Zusammenarbeit eben nur punktuell Beiträge zu einer besseren Welt liefern kann. So gut zunächst die Ausgangsbedingungen für einen Stopp der Entwaldung in Amazonien schienen – die Triebkräfte der Entwaldung sind nicht gestoppt und heute leider wieder auf dem Vormarsch.

Thomas Fatheuer zeigt mit seiner Analyse und historischen Nachzeichnung nationaler und internationaler Regenwaldprogramme diese Rückschläge. Entwicklungszusammenarbeit muss allerdings immer mit solchen Erfahrungen und widersprüchlichen Wirkungen leben. Dies zu erkennen bietet auch die Chance für Korrekturen; sie können Ansporn sein, sich Verbündete zu suchen, wenn es darum geht, Ursachen wie zum Beispiel Entwaldung zu bekämpfen. Sie kann Stellung beziehen, wenn, wie aktuell unter Präsident Bolsonaro, rechtsstaatliche Prinzipien, die Menschenrechte, der Schutz der Indigenen und Quilombolas (schwarze Gemeinschaften) massiv unter Druck geraten: Die Umweltbehörde IBAMA und die Indianerbehörde FUNAI wurden beispielsweise entmachtet, finanziell ausgetrocknet und strukturell handlungsunfähig gemacht. Deren Handlungsfähigkeit in der Vergangenheit war ja gerade ein Erfolg der nationalen wie internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Aber Entwicklungspolitik kann auch so einiges bewirken – nicht nur über Projekte und Programme.

Menschenrechtsschutz, Gerechtigkeit, der Schutz kultureller und ökologischer Vielfalt, Biodiversitäts- und Klimaschutzpolitik gehören deshalb zu den weltweiten Arbeitsschwerpunkten der Heinrich-Böll-Stiftung. Die historische und ehrliche Darstellung und Bewertung von 25 Jahren Regenwaldpolitik durch die Entwicklungszusammenarbeit haben wir bei Thomas Fatheuer in Auftrag gegeben, weil er einer der besten deutschen Kenner der Amazonaspolitik internationaler Geldgeber ist, selbst im PPG7 mitgearbeitet und das Büro der Stiftung in Rio de Janeiro viele Jahre erfolgreich geleitet hat. Welche Chancen gerade auch Entwicklungszusammenarbeit hat, wenn sie multilateral, fokussiert und vor allem wenn der politische Wille von allen Seiten da ist, hat mich rückblickend sehr beeindruckt. Mehr noch: Thomas Fatheuer zeigt am Ende vor allem Lehren für eine neue Regenwaldpolitik auf, die angesichts von Klimawandel und Biodiversitätsverlusten wieder neue Priorität erlangen muss.

Berlin, im August 2019

Barbara Unmüßig
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

EINLEITUNG

Ohne Zweifel: Der Schutz des Tropenwaldes erlebt in Brasilien schwere Zeiten. Mit der Wahl von Jair Bolsonaro zum Präsidenten des Landes hat nun ein Politiker die Regierungsverantwortung übernommen, der die Demontage der aktuellen Umweltgesetzgebung offen propagiert. Es gibt da nichts zu beschwichtigen oder zu beschönigen. Sieben frühere Umweltminister der letzten fünf Präsidenten Brasiliens haben im Mai 2019 in einer Erklärung die Angriffe auf die Umweltgovernance in Brasilien mit dramatischen Worten beschrieben und stellen fest: «Wir laufen Gefahr, dass die Entwaldung in Amazonien unkontrolliert zunimmt.» In wiederholten Erklärungen hat Bolsonaro die «Eindämmung» der Umweltpolitik zu einem Schwerpunkt seiner Politik erklärt. «Wir entfernen den Staat aus dem Nacken derer, die produzieren», ist eine der typischen Erklärungen Bolsonaros vor Vertreter/innen des Agrobusiness.

Dies stellt auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vor schwere Herausforderungen, denn der Schutz des Amazonas ist seit mehr als 25 Jahren zu einem wichtigen Aktionsfeld geworden. Die deutsche EZ hat Erfahrungen mit Erfolgen wie auch mit Frustrationen gemacht. Sie konnte sich dabei immer auf den Konsens zwischen brasilianischer Umweltpolitik und internationaler Kooperation verlassen, dass die Erhaltung des brasilianischen Regenwaldes, des größten Regenwaldgebiets der Welt, Ziel nationaler Politik ist und gleichzeitig einen fundamentalen Beitrag leistet, Ziele der UN-Konvention zu Klima und Biodiversität zu erreichen. Entscheidender Ausgangspunkt dafür war die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Auch diese Konferenz war natürlich Ergebnis einer längeren Entwicklung. Sie markiert aber einen Wendepunkt in der globalen Umweltpolitik und eben auch in der brasilianischen Politik. Seit 1992 ist die brasilianische Amazonaspolitik eng mit der internationalen Kooperation verbunden.

Im Folgenden werden die generellen Linien dieser Kooperation dargestellt und Erfahrungen und Ergebnisse aufgezeigt. Angesichts der aktuellen Entwicklung mag ein solches Unterfangen müßig erscheinen, denn plötzlich steht die Frage im Mittelpunkt, was unter den widrigen Bedingungen überhaupt noch möglich oder zu retten ist. Damit wird die Messlatte deutlich nach unten gerückt. Dennoch, auch in schwierigen Zeiten ist eine Reflexion darüber nützlich und notwendig, wie und in welchen Bereichen internationale Kooperation wirken kann, damit die Ansätze fortgesetzt werden, die wirklich wichtig sind und einen Unterschied ausmachen.

Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und das Amazonasgebiet. Es sollte dabei nicht vergessen werden, dass die deutsche EZ in Brasilien auch wichtige Beiträge zum Erhalt der tropischen Wälder außerhalb Amazoniens (der Mata Atlântica, des Küstenregenwaldes) geleistet hat. Auch geht es hier nicht darum, einzelne Projekte zu bewerten, sondern die grundlegenden Linien der Kooperation nachzuzeichnen und zu reflektieren.

In den letzten Jahren hat die EZ in Amazonien ein recht klares inhaltliches Profil entwickelt, das in drei grundlegenden Konzepten festgehalten ist:

- BMZ-Konzept 139: «Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik» von 2006
- BMZ-Strategiepapier 6: «Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit globalen Entwicklungspartnern» von 2015
- Der Waldaktionsplan der deutschen EZ von 2017: «EINWELT braucht Wald»

Die in diesen Dokumenten dargestellten Positionen sind natürlich mit einer Vielzahl anderer Papiere, Sektorstrategien und internationalen Vereinbarungen verbunden. Sie bieten aber eine gute Synthese der deutschen Positionierung. Dabei sind folgende Zieldimensionen grundlegend:

- Die Reduzierung von Entwaldung ist ein zentrales Ziel der deutschen EZ im Waldbereich und damit in Amazonien. Dies steht in enger Verbindung mit der Klimapolitik: Reduzierung von Entwaldung bedeutet Reduzierung der CO₂-Emissionen. Sie dient außerdem dem globalen Ziel des Erhalts der Biodiversität. Die deutsche EZ in Brasilien konzentriert sich inzwischen deutlich auf den Erhalt der natürlichen Ökosysteme.
- Der Tropenwald wird ausdrücklich als Lebensraum indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften anerkannt. Der Schutz ihrer Rechte und Lebensperspektiven ist ein wichtiges Element jeglicher EZ in Amazonien.
- Die Stärkung der Zivilgesellschaft wird explizit als Ziel der deutschen EZ im Waldbereich betont (z. B. in der Waldstrategie des 9. Aktionsfelds).

Kann die EZ tatsächlich Beiträge zu diesen Zielen leisten? Und ist die deutsche EZ damit in Amazonien richtig aufgestellt? Dies sind die generellen Fragen, die den Rahmen dieser Studie abstecken. In der internationalen Waldpolitik ist die Reduzierung von Entwaldung als messbares Ergebnis deutlich in den Mittelpunkt gerückt; nicht zuletzt durch die Etablierung eines spezifischen Mechanismus zur Reduzierung von Entwaldung (REDD+) und die damit verbundene Orientierung auf messbare Resultate. Die Frage, welche Konsequenzen eine solche Orientierung hat und wie sie mit den anderen Zieldimensionen der EZ (Sicherung von Rechten und Beteiligung der Zivilgesellschaft) in Übereinstimmung steht, ist eine weitere wichtige Problematik in der folgenden Analyse.

Seit 1992 wurde eine große Zahl von Projekten und Programmen in Amazonien in Angriff genommen und umgesetzt. Es kann bei einer zusammenfassenden Darstellung weder um Vollständigkeit noch um eine detaillierte Präsentation gehen. Tatsächlich existiert eine große Zahl spezifischer Auswertungen, die eine gute Grundlage für Analysen darstellen. Darauf aufbauend werden nachfolgend einige zentrale *lessons learned* herausgearbeitet, aber auch kritische Punkte benannt. Wichtig für die vorliegende Studie waren zahlreiche Interviews und Gespräche in Brasilien und Deutschland, die vorwiegend zwischen September 2018 und März 2019 geführt wurden.

1 1992 und die Folgen – ein Neuanfang im Tropenwaldschutz

1.1 Eine kurze Vorgeschichte

Jeder Anfang hat eine Vorgeschichte. Das gilt auch für den hier gewählten Anfangspunkt, die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, die sogenannte Rio 92-Konferenz¹. Sie ist durchaus voraussetzungsreich und das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, die hier nicht systematisch zusammengefasst werden kann, es sollen im Folgenden nur einige Schlaglichter geworfen werden, die für die Neuorientierung der Entwicklungspolitik in Amazonien wichtig sind.

Nachhaltige Entwicklung – die Geburt eines Erfolgsrezeptes

Die 1980er Jahre waren die Geburtsjahre einer der erfolgreichsten konzeptionellen Neuorientierungen der letzten Jahrzehnte. Es begann der Siegeszug des Konzepts der «Nachhaltigen Entwicklung», das trotz vielfacher Kritik und mannigfaltigen Dekonstruktionen bis heute nachwirkt und durch die Formulierung der 2016 in Kraft getretenen *Sustainable Development Goals* (SDGs, Laufzeit von 15 Jahren) auch weiterhin das bestimmende *framing* bleiben wird. Ein erfolgreiches Konzept muss ausreichend unbestimmt sein, um mit verschiedenen Bedeutungen aufgeladen werden zu können. Aber bei aller Vagheit darf es auch nicht völlig bedeutungslos sein. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung hat den Entwicklungs- und Umweltdiskurs zusammengeführt und dazu beigetragen, alte Frontstellungen zu überwinden. Hatte der langjährige Wirtschaftsminister der brasilianischen Militärdiktatur Delfim Neto noch die Parole ausgegeben «Willkommen Verschmutzung», weil selbige ein Zeichen von Entwicklung sei, wird heute versucht, diese Gegenüberstellung zumindest diskursiv zu überwinden. Umweltbelange werden in den Entwicklungsdiskurs einbezogen und sind somit kein Entwicklungshindernis mehr, sondern eine Bedingung für Nachhaltigkeit. Das Konzept «Nachhaltige Entwicklung» erweist sich auf vielfache Weise als geniale Kompromissformel. «Ökologie und Ökonomie, die sich so viele unfruchtbare Schaukämpfe gegeneinander geliefert hatten, waren in *sustainable development*

1 Offizieller Name: United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 1992. Manchmal fälschlicherweise als Öko '92 bezeichnet oder auch als Erdgipfel.

vereint, ebenso wie Umwelt und Entwicklung, die Leitthemen des Nordens und des Südens» (Radkau 2011, S. 559).

Globale Herausforderungen

Während in der Umweltbewegung und -debatte lange Zeit eher Themen wie Umweltverschmutzung und Atomenergie im Mittelpunkt standen, wächst in den 1980er Jahren die Bedeutung globaler Umweltprobleme. Paradigmatisch sind das Ozonloch und die erfolgreiche Antwort darauf: das 1989 in Kraft getretene Protokoll von Montreal.

Es ist aber primär der Klimawandel, der alsbald als globale Bedrohung Nr. 1 wahrgenommen wird. 1986 kommt der «Der Spiegel» mit einem spektakulären Titel heraus: «Wie das Klima aus den Fugen gerät», illustriert mit einem Bild von einem im Meer versinkenden Kölner Dom. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist die drohende Klimakrise im allgemeinen Bewusstsein angekommen – und beeinflusst die Politik bald immer stärker. Dabei werden Kohlenstoffdioxid (CO₂) und andere Treibhausgase als Hauptverantwortliche für die drohende Erderwärmung identifiziert. CO₂ rückt damit zum zentralen Schurken in der globalen Umweltpolitik auf, der Kampf gegen die CO₂-Emissionen beginnt.

Etwas weniger beachtet, aber dennoch bedeutend ist die Entdeckung, dass die Artenvielfalt auf der Erde durch die Zerstörung natürlicher Räume drastisch abnimmt. 1982 veröffentlichten Paul und Anna Ehrlich ein folgenreiches Buch mit dem brandaktuellen Titel «Extinction», mit dem die renommierten Wissenschaftler der Stanford University auf die Tatsache der zunehmenden Auslöschung von Lebensformen auf dem Planeten aufmerksam machen. Die Auslöschung von Arten wird bald als Verlust von Biodiversität gefasst und als Verlust genetischer Vielfalt definiert. Naturschutz bekommt dadurch eine ganz neue Konnotation. Nun geht es nicht mehr um die rührselige Erhaltung von Naturräumen und Tieren, sondern um die Sicherung der Lebensgrundlagen der Menschheit. Biodiversitätsverlust bedroht die Grundlagen der Evolution, aber auch die Entwicklung neuer Medikamente oder resistenten Saatguts. Aus der guten alten Natur werden «natürliche Ressourcen».

Der Aufstieg des Waldes

Der Wald profitiert ohne Zweifel davon, dass der Klimawandel zunehmend als globales Umweltproblem Nr. 1 wahrgenommen wird und das Problem eines Biodiversitätsverlusts immer stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit tritt. Für die beiden globalen Probleme ist der Walderhalt von höchster Relevanz. Auf die Zerstörung tropischer Wälder wird man zwar nicht erst jetzt aufmerksam, sie erhält aber eine neue Bedeutung. Wurde sie bisher eher als Vernichtung des Lebensraumes indigener Völker und eines besonderen und schönen Naturraums angesehen, so wird sie nun als wichtiger Aspekt globaler Umweltprobleme wahrgenommen. Tropische Regenwälder sind die Gebiete mit der höchsten Biodiversität auf dem Planeten und sie sind riesige CO₂-Speicher. Waldschutz kann somit ganz neu begründet werden. Er wird zusehends zu einem Teil der Klimapolitik und gewinnt damit einen zentralen Stellenwert

in der internationalen Umweltagenda. Kein Wunder, dass damit auch das größte Regenwaldgebiet der Welt – das Amazonasbecken – in den Mittelpunkt globaler Aufmerksamkeit gerät.

Zivilgesellschaft und die Kritik an der Entwicklung

Für die Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit in Amazonien gibt es noch einen weiteren wichtigen Grund. In den 1980er Jahren gewinnt die Kritik an der internationalen Entwicklungspolitik an Bedeutung und Sichtbarkeit. Susan George nannte Entwicklung einen «blutrünstige[n] Moloch». ² Insbesondere Programme und Projekte der Weltbank geraten in die Kritik und Treffen von Weltbank und Internationalem Weltwährungsfonds (IWF) werden zu Kristallisationspunkten weltweiter Proteste. So gingen am 25. September 1988 in Westberlin 80.000 Menschen auf die Straße, um gegen die zwei «Bretton Woods»-Organisationen zu protestieren. Ein wichtiger Kristallisationspunkt der Kritik an der Weltbank waren deren Projekte in Amazonien, insbesondere das Regionalentwicklungsprojekt Polonoroeste (1981–85), das unter anderem den Bau einer Straße im Amazonasgebiet des Bundesstaats Rondônia förderte. Es war der Amerikaner Bruce Rich vom *Environmental Defense Fund* (kurz EDF), der die Kritik an dem Projekt öffentlich machte und durch eine Anhörung in einem US-amerikanischen Parlamentsausschuss weltweite Aufmerksamkeit erlangte: «On behalf of the environmental groups in Brazil I call on the Bank to stop the road and re-think the policy on Rondônia.» ³

Das Polonoroeste-Programm lenkte die Kritik auf die katastrophalen ökologischen Folgen der Politik der Weltbank. Damit rückte die «Umweltfrage» in den Mittelpunkt der Kritik an internationalen Entwicklungsprojekten. Dies ist in dem einflussreichen Buch von Bruce Rich «Mortgaging the Earth» gut aufgearbeitet.

Ende der 1980er Jahre steht jedenfalls die internationale Kooperation unter schwerem Beschuss, was zunehmend Konsequenzen hat. Der Neuanfang unter dem Label «Nachhaltige Entwicklung» baut auf den Entwicklungsruinen der 1980er Jahre auf. Und es hat sich eine vielfältige Zivilgesellschaft herausgebildet, die internationale Kooperationen kritisch begleitet. In dieser Zivilgesellschaft hat auch das Thema der Zerstörung tropischer Regenwälder an Bedeutung gewonnen. In Deutschland und anderen Ländern formieren sich Regenwaldgruppen wie «Rettet den Regenwald» (1986), «Pro Regenwald» oder «ARA», die mit einer Kampagne für den Boykott von Tropenholz beachtliche mediale Aufmerksamkeit erhalten haben.

² Das Zitat findet sich bei Radkau (2011, S. 559) in einer kurzen Zusammenfassung der Kritik am Entwicklungsparadigma, für die auch Vandana Shiva einflussreich war und ist.

³ *The World Bank: Its First Half Century* (Vol. I & II), herausgegeben von Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard C. Webb, S. 662.

«Rettet den Regenwald!»

Die Forderung «Rettet den Regenwald!» wurde in den ökologischen 1980er Jahren der Bundesrepublik zu einem zentralen Slogan der Umweltbewegungen. Brettspiele, Dokumentationen und Riesenposter trugen den Regenwald in zahlreiche Kinder- und Klassenzimmer und popularisierten ein politisches Thema, das bis dahin in erster Linie unter Fachleuten diskutiert worden war. Gerade die Regenwalddebatte in vermeintlich neuem Gewand offenbarte am Beispiel ihrer kulturellen Repräsentationen ein Sammelbecken an Leitmotiven und Ideen, deren Wurzeln tief in die europäische Geistesgeschichte hineinreichen. Durch die Ergründung dieser Zusammenhänge kann erklärt werden, warum der Regenwald tausende von Kilometer entfernt zu einem wirkmächtigen ökologischen Erinnerungsort in Ländern wie Deutschland wurde und mit welchen Implikationen, Widersprüchen und Problemen dies einherging.

<http://umweltunderinnerung.de/index.php/kapitelseiten/entgrenzungen/101-der-amazonische-regenwald/117-der-amazonische-regenwald>

Währenddessen in Brasilien: Annäherungen an Nachhaltigkeit

Die internationale Debatte über die gescheiterten Entwicklungsprojekte im Amazonasgebiet waren eine wichtige Voraussetzung für das «Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder in Brasilien» (PPG7). Aber auch die Bereitschaft Brasiliens, sich auf ein derartiges Programm einzulassen war von fundamentaler Bedeutung: Dafür musste ein Bruch mit dem Paradigma vollzogen werden, das über Jahrzehnte hinweg die brasilianische Idee von der Entwicklung Amazoniens bestimmte.

Trotz vieler Schwankungen und auch interner Widersprüche lassen sich zwei Hauptstränge in der Strategie der 1960er und 1970er Jahre identifizieren: zum einen die landwirtschaftliche «Erschließung», sowohl durch die Kolonisierung durch Kleinbauern und -bäuerinnen als auch durch die Förderung von großen Viehfarmen; zum anderen die Förderung großer Projekte im Bereich Bergbau und Energie. Der Ausbau der größten Eisenerzmine der Welt im Projekt Grande Carajás, der Staudamm von Tucuruí und die Überlandstraße Transamazônica sind die paradigmatischen Denkmäler dieser Zeit. Tatsächlich werden weite Teile Amazoniens in den 1970er und 1980er Jahren brutal umgestaltet. Doch nach Jahren intensiver «Entwicklung» war zwar der Waldbestand erheblich reduziert, der wirtschaftliche Erfolg aber durchaus zweifelhaft. So wuchs das Pro-Kopf-Einkommen im am stärksten industrialisierten Bundesstaat Pará zwischen 1975 und 1987 nur um 1,29 Prozent – von 946 auf 958 US\$⁴.

4 vgl. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200008. Der Artikel «Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir» von Violeta Refkalefsky Loureiro bietet einen guten Überblick.

In den 1980er Jahren machte sich Ernüchterung breit und die internationale Kritik an der Entwicklungspolitik der Weltbank findet auch in Brasilien Widerhall. Mit dem Ende der Militärdiktatur (1984) wachsen in Brasilien eine kritische Zivilgesellschaft und eine politische Opposition, die zunehmend auch Umweltfragen thematisieren.

Drei Vorfälle markieren deutlich das Ende der euphorischen Hoffnungen auf Entwicklung in Amazonien. Präsident José Sarney verkündet 1987 ein Moratorium, durch das Brasilien die Zahlungen seiner enormen Auslandsschulden unterbrach. Die Erwartung, Brasilien werde durch die immensen Reichtümer in Amazonien endlich zu einer wirtschaftlichen Großmacht aufsteigen, erwies sich als Illusion. Im Dezember 1988 erschüttert die Ermordung Chico Mendes' im Bundesstaat Acre die internationale Öffentlichkeit. Der Anführer der Bewegung der Kautschukzapfer/innen war durch Blockadeaktionen gegen Entwaldung zu einer globalen Ikone des Kampfes gegen die Zerstörung des Regenwaldes geworden. Mit den Kautschukzapfer/innen trat neben den indigenen Völkern eine zweite soziale Bewegung in Erscheinung, die sich gegen die Zerstörung des Regenwaldes wehrte.

1989 erregt der Protest gegen einen Megastaudamm am Xingu-Fluss weltweite Aufmerksamkeit. Indigene Völker werden durch diesen Protest als Akteure international wahrgenommen und erreichen viel: Die Staudammpläne werden zumindest vorläufig ad acta gelegt, die Weltbank zieht die Zusage zu einem 500 Millionen US\$-Kredit für den Energiesektor zurück und die ehrgeizigen Pläne der Regierung, bis 2010 vierzig Staudämme am Amazonas zu bauen, werden Makulatur.

Mit all diesen Entwicklungen wird die Debatte um die Zukunft Amazoniens offener und vielfältiger. Deutlicher Ausdruck der neuen Zeiten ist die 1988 verabschiedete Verfassung Brasiliens, die ausdrücklich die territorialen Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften anerkannte. Damit war auch für die internationale Kooperation ein neuer und strategischer Ansatzpunkt geschaffen.

Aber eine Idee überlebt auch in den neuen Zeiten und hält sich bis heute hartnäckig in der brasilianischen Gesellschaft: dass nämlich durch internationale Kooperation die nationale Souveränität Amazoniens gefährdet sei. Es wird immer wieder eine internationale Begierde unterstellt, sich Amazonien aneignen und aus Brasilien herauslösen zu wollen. Tatsächlich gibt es eine beachtliche Zitatensammlung, die solche Ansinnen suggerieren. Besonders sensibel sind dabei die indigene Frage und die Selbstdeklaration als «indigene Völker» oder als «indigene Nationen». Für das internationale Agieren des brasilianischen Außenministeriums unter verschiedenen Regierungen war und ist die Angst, Souveränität zu verlieren, immer ein wichtiger Faktor.

Auf dem Weg zu PPG7⁵

Alle diese Entwicklungen begünstigen einen Neuanfang in der internationalen Waldpolitik, die bis dahin durch den *Tropical Forest Action Plan* (TFAP) der *International*

5 Die folgende Darstellung der Geschichte des PPG7 fußt wesentlich auf der Dissertation von Helmut Hagemann (Not Out of the Woods Yet – The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforests. Saarbrücken 1994), mit der eine gründliche Aufarbeitung der Entstehung und der Frühphase des Programms vorliegt.

Tropical Timber Organization (ITTO) dominiert wurde. Ende der 1980er Jahre war die Kritik am TFAP jedoch fast zu einem Konsens geworden. Im Kontext der ITTO war die «Waldfrage» zu stark mit der Holznutzung verbunden worden. Der Bedeutungsverlust von ITTO und TFAP ist symptomatisch für die veränderte Sichtweise auf den Wald. Seine Funktionen werden durch den aufstrebenden Klima- und Biodiversitätsdiskurs umfassender betrachtet, und der Wald wird weniger als Holzlager, sondern als Lebensraum wahrgenommen. Die europäische Forstwirtschaft hatte den Wald als Wirtschaftsraum definiert, der vor allem Holz produziert. Die entscheidende Herausforderung ist also, diese Holzproduktion durch angemessene Techniken und Bewirtschaftung nachhaltig zu gestalten, sodass nicht mehr Holz entnommen wird als der Wald wieder «produzieren» kann. Die deutsche Forstwirtschaft sah und sieht sich geradezu als Erfinderin der Idee der Nachhaltigkeit. Aber nun wurde zunehmend deutlich, dass der forstwirtschaftliche Blick dem tropischen Wald, der auch als Lebensraum von Menschen begriffen wird, nicht gerecht werden kann. Die Leitidee nachhaltiger Forstwirtschaft weicht zusehends einer Perspektive der nachhaltigen Entwicklung.

G7-Gipfel in Houston, Texas, 1990

1988 und 1989 sagt die Bundesregierung Deutschland in bilateralen Verhandlungen mit Brasilien⁶ bedeutende Summen für Umwelt- und Regenwaldprogramme zu. Die USA legten 1990 ein Programm für das brasilianische Amazonasgebiet auf. Der hier kurz zitierte Kontext und die sich häufenden Finanzierungszusagen bilden die Voraussetzung dafür, dass 1990 die Frage der tropischen Regenwälder zu einem Top-Thema des G-7 Gipfels in Houston wurde.

Aus heutiger Sicht ist es überraschend, dass die tropischen Regenwälder mit explizitem Bezug auf Brasilien im Abschlussdokument des Gipfels so nachdrücklich erwähnt werden, obwohl die globale Ordnung in den Jahren mit dem sich abzeichnenden Ende der Sowjetunion und der deutschen Wiedervereinigung mächtig auf den Kopf gestellt wurde. Dies spiegelt die immense globale Bedeutung wieder, die die tropischen Regenwälder und damit auch Amazonien in den 1980er Jahren erlangt haben. Damit war der Weg für die Ausarbeitung des PPG7 geebnet:

«We are determined to take action to increase forests, while protecting existing ones and recognizing the sovereign rights of all countries to make use of their natural resources. The destruction of tropical forests has reached alarming proportions. We welcome the commitment of the new Government of Brazil to help arrest this destruction and to provide sustainable forest management. We actively support this process, and we are ready for a new dialogue with developing countries on ways and means to support their efforts. We are ready to cooperate with the Government of Brazil on a comprehensive pilot program to counteract the threat to tropical rain forests in that country. We

⁶ Ursprünglich waren die Mittel wohl für den gesamten Bereich «tropische Wälder» gedacht.

ask the World Bank to prepare such a proposal, in close cooperation with the Commission of the European Communities, which should be presented at the latest at the next Economic Summit.»

1.2 Das PPG7 – ein Pilotprogramm für die Wälder Brasiliens

Houston war der Startschuss für ein umfassendes Tropenwaldprogramm, doch ziehen sich in den nächsten Jahren noch komplizierte Verhandlungen hin, die schließlich zu einem Ergebnis und einem Namen führen: 1991 steht das wesentliche Design für das «Pilotprogramm zum Erhalt der tropischen Wälder in Brasilien» (PPG7)⁷, so die bald eingebürgerte deutsche Bezeichnung. Die Verhandlungen waren komplex und sollen hier nicht in Einzelheiten nachvollzogen werden. Dennoch hat ein Rückblick auf die Entstehung des PPG7 mehr als nur einen historischen Wert. Das PPG7 stellte einen Wendepunkt in der internationalen Tropenwaldpolitik dar, der von einer breiten gesellschaftlichen Debatte begleitet war. Themen, die bis heute von Bedeutung sind, wurden bearbeitet und führten zu beachtlichen Ergebnissen, deren kurze Rekonstruktion auch für heutige Auseinandersetzungen relevant ist. Dies umso mehr, als nach dem PPG7 keine Weiterentwicklung der positiven Ansätze stattfand, obwohl dies sicherlich möglich gewesen wäre. Stattdessen rückte mit dem Programm *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (kurz REDD+) ein zumindest umstrittener Neuansatz in das Zentrum der internationalen Kooperation mit Amazonien.

Die Konzeption des PPG7 – zentrale Elemente und Akteure

Das Programm wird in einen begünstigenden internationalen Kontext hineingebo- ren. Zu den bereits erwähnten Momenten kommt die Konjunktur im Vorfeld der Rio 92-Konferenz.

Entscheidend ist dabei, dass auch im nationalen Kontext Entwicklungen in Gang gebracht worden waren, die ein internationales Amazonasprogramm unterstützten. In der brasilianischen Umweltbehörde arbeiteten engagierte Menschen, deren Position durch ein internationales Programm gestützt wurde.

Bei der Debatte um das Programm zeigte sich aber auch eine Spaltung innerhalb des Regierungslagers. Insbesondere das Außenministerium (Itamaraty) agierte skeptisch und bremsend – ein Konflikt, der bis heute nicht verschwunden ist. Auch andere Ministerien verhielten sich eher skeptisch oder gleichgültig und uninteressiert.

Konzeptionell verbindet das PPG7 ökologische Ziele mit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

7 Im Laufe der Geschichte des Programms finden sich verschiedene Titel und Schreibweisen. Durchgesetzt hat sich irgendwann die hier verwendete.

Das Oberziel lautet: «to maximize the environmental benefits of rain forests through the implementation of pioneering projects that contribute to the ongoing reduction of the deforestation rate in Brazil»⁸.

Die Reduzierung von Entwaldung als explizites Ziel war eine wichtige Neuerung.

Das PPG7 bezieht in seine Konzeption indigene Völker und traditionelle Gemeinschaften Amazoniens als zentrale Zielgruppen ein und bekennt sich zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Partizipation wird als wichtig erachtet. Dies bedeutete einen Quantensprung gegenüber Ansätzen wie dem TFAP.

Das PPG7 tritt mit der gebündelten Macht der G7-Gruppe auf. Allerdings erweist sich diese nicht immer als geschlossen.

Die vier Ziele des PPG7

- die wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit dem Schutz der Umwelt in tropischen Regenwaldregionen vereinbar zu machen,
- die Biodiversität der tropischen Regenwälder zu erhalten,
- den Kohlenstoffdioxidausstoß des Amazonasraums zu verringern,
- ein Beispiel für internationale Zusammenarbeit zur Lösung eines drängenden globalen Umweltproblems aufzuzeigen.

Deutsche Fassung der Ziele nach Scholz 2002:

https://www.die-gdi.de/uploads/media/Entwaldung_und_Entwicklung_umweltpolitischer_Institutionen_in_Amazonien.pdf

Auf der brasilianischen Seite provozieren die Verhandlungen Frustrationen. Zum einen stört es die brasilianische Seite, dass die Geber auf Details und Nachbesserungen bestehen und die ersten brasilianischen Vorschläge zurückweisen. Zum anderen werden hochgesteckte finanzielle Erwartungen nicht erfüllt. Standen am Anfang noch Summen von über einer Milliarde US\$ im Raum, erreicht das tatsächliche Volumen der Finanzzusagen nur 250 Millionen US\$: Von dieser Summe wurde etwa die Hälfte von der deutschen Seite übernommen. Das PPG7 wird zu einem Programm, in dem die Weltbank und Deutschland die zentralen Akteure auf der Geberseite sind.

Aber das eigentliche Wunder ist, dass die Erarbeitung des Programms auf brasilianischer Seite große Widerstände und einen Regierungswechsel überstanden hat. Am 15. März 1990 tritt mit Fernando Collor der erste gewählte Präsident nach dem Ende der Militärdiktatur das Regierungsamt an. Collor, ein politischer Newcomer, hatte hauptsächlich von seiner Anti-Korruptionsrhetorik und einer großen politischen Frustration profitiert – ohne klare Konzepte in Umweltfragen. Zur allgemeinen Überraschung ernannte Collor den national und international bekannten Umweltschützer

⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/880921468238160692/pdf/9241002005Dec10t0PUBLIC0Box0385367B.pdf>

José Lutzenberger zum Staatssekretär für Umweltfragen⁹. Dies wurde allgemein als Reaktion auf den internationalen Druck gesehen, dem Brasilien wegen der Vernichtung des Regenwaldes ausgesetzt war.

Dieser internationale Druck zusammen mit dem politischen Moment der Rio 92-Konferenz und dem Erstarren einer Umweltbewegung in Brasilien im Kontext der Demokratisierung bildeten die entscheidenden Elemente für einen günstigen Augenblick, für ein «*window of opportunity*», das den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen ermöglichte.

Dabei war die Gemengelage keineswegs unproblematisch. Die Regierung Collor wurde von den sozialen Bewegungen Brasiliens von Anfang an mit großem Misstrauen und heftiger Kritik begleitet. Diese hatten in der Wahlkampagne Lula da Silva unterstützt, der zunächst den grünen Fernando Gabeira zu seinem Kandidaten für das Amt des Vizepräsidenten gemacht hatte. Lula unterlag nach einem schmutzigen Wahlkampf nur sehr knapp. Und international stand die Weltbank unter schwerem Beschuss – nicht zuletzt wegen ihrer desaströsen Politik in Amazonien. Die Gemengelage, in der das PPG7 entstand, war also komplex.

So kann es nicht verwundern, dass große Teile der brasilianischen Zivilgesellschaft dem PPG7 zunächst skeptisch oder auch ablehnend gegenüberstanden. Die Verhandlungen waren von Anfang an von einer kritischen Debatte begleitet.

Unmittelbar vor der formellen Verabschiedung des PPG7 hatten sich im Juli 1991 NGOs getroffen, eine Arbeitsgruppe (*Grupo de Trabalho Amazônico*, GTA) gegründet und eine Erklärung zum PPG7 verfasst. Diese Erklärung betont empathisch die Chancen des Programms, fordert aber eine Partizipation der Zivilgesellschaft und Maßnahmen zur Absicherung von Schutzgebieten (*Unidades de Conservação*, UCs) ein. Sie äußerte sich extrem skeptisch gegenüber operationalen Fähigkeiten der brasilianischen Umweltbehörde IBAMA und der für indigene Fragen zuständigen FUNAI.

Der Grundtenor der Erklärung zielt auf die kritische Begleitung und in der GTA findet sich ein Akteursfeld zusammen, das für die spätere Begleitung des PPG7 und die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Amazonien von herausragender Bedeutung ist. Zu den Unterzeichnern der ersten Erklärung gehört auch der *Conselho Nacional dos Seringueiros* (CNS), der Nationale Rat der Kautschukzapfer/innen, der nach der Ermordung von Chico Mendes im Dezember 1988 große Bedeutung und moralische Autorität erlangt hatte.

Bald aber schon zeigte sich, dass diese Positionierung nicht einmütig war. Im Vorfeld der Rio 92-Konferenz hatte sich ein Forum brasilianischer NGOs gebildet, das nicht in die Verhandlungen einbezogen wurde. In der Debatte um die Beteiligung zeigten sich einige wichtige Aspekte der EZ in Amazonien, die auch für die weitere Entwicklung aufschlussreich sind.

Das brasilianische Forum bezog eine deutlich kritischere Stellung zum PPG7 als die GTA. In einer Stellungnahme vom Mai 1991 stellten Mitglieder des Forums einen gravierenden Mangel an Partizipation und öffentlicher Debatte fest und forderten

⁹ Das Umweltministerium wurde erst 1992 offiziell geschaffen. Vorläufer war die SEMAM/PR (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República).

einen Stopp der Verhandlungen, um genau diese zu ermöglichen. Im Juni 1991 hatte *Friends of the Earth* ein internationales Seminar in Luxemburg organisiert, dessen Ergebnis eine konstruktive Kritik war. Sie wurde aber nicht von allen mitgetragen. So hat der Dachverband der indigenen Völker Amazoniens, COIAB, das Programm zunächst abgelehnt. Damit hatten sich zwei unterschiedliche Akteursfelder in der Zivilgesellschaft herausgebildet: die einen kämpften um Einflussnahme und Partizipation im Programm, die anderen bekämpften das Programm oder forderten zumindest mehr Zeit für die Debatte.

Hinter diesen durchaus nicht ungewöhnlichen Frontstellungen standen allerdings zwei grundlegende Fragestellungen, deren Bedeutung über die Tagespolitik hinausgingen. Zum einen wurde kritisiert, dass die GTA im unmittelbaren Umfeld des PPG7 entstand und sogar in Räumen der brasilianischen Umweltbehörde gegründet wurde. Die GTA stand daher immer wieder unter dem Verdacht, sehr nahe an staatliche Organisationen und Geber angebunden zu sein. Fragwürdig war die Bildung einer spezifischen Beteiligungsorganisation anstelle eines Dialoges mit den vorhandenen Strukturen der Zivilgesellschaft. In der Zusammenarbeit mit den Umweltbehörden vermischten sich dabei die Grenzen zwischen Zivilgesellschaft und Regierung – wohl auch deshalb, weil die Umweltbehörden manchmal wie eine NGO im Regierungsapparat operierten und dringende Unterstützung für die interne Lobbyarbeit brauchten. In den folgenden Jahren sollten viele Beauftragte der Zivilgesellschaft auch ins Regierungslager wechseln.

Aus Sicht der Weltbank: Brasilien war nicht bereit

«Any analysis of PPG7 implementation must address the circumstances under which this program was launched in 1990–92. The special circumstances which explain many of the subsequent implementation issues were: the pilot program was proposed to Brazil by other countries; [...] Brazil was not sufficiently prepared at that point to enter into an international partnership of the type envisaged by the G7 because the cohesiveness required for a political coalition comprising Federal Ministries and nine States, not to speak of civil society and the private sector, had not been achieved. [These circumstances] also provide the initial and single most important reason for the limited ownership shown by the Brazilian Government.» (WORLD BANK, 1999a, § 18).

<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a06.pdf>

Die Kritik am PPG7 zielte aber auch auf einen wichtigen programmatischen Aspekt des Programms. NGOs, wie die einflussreiche FASE, identifizierten in der Auswahl der primären Zielgruppen des PPG7 einen grundlegenden Fehler, der auf einer zweifelhaften Vision für Amazonien gründete. Das PPG7 sah ein gut definiertes Unterprogramm für indigene Völker und die Förderung der Sammelreservate (*reservas*



extrativistas) vor, ein Konzept, das aus dem Kampf der Kautschukzapfer/innen hervorgegangen war. Diese waren im CNS (*Conselho Nacional dos Seringueiros*) organisiert und wurden von einflussreichen NGOs unterstützt. Sie spielten von Anfang an eine prominente Rolle im PPG7 und in der GTA. Hingegen gab es kein Subprogramm für die kleinbäuerliche Landwirtschaft.¹⁰ Das PPG7 priorisierte deutlich ein indigenes und extraktivistisches Amazonien, das in eine ökologische Perspektive der nachhaltigen Waldnutzung passte. Es ignorierte damit aber die komplexe soziale Realität in Amazonien und schloss tendenziell die größte soziale Gruppe auf dem Land, die Kleinbäuerinnen und -bauern, aus.

Die Kritik bescheinigte dem PPG7 eine waldzentrierte Vision (*visão florestal*) Amazoniens. «Unter diesem Blickwinkel wird der natürliche vom sozialen Raum getrennt. Amazonien, das vorher als demographische Leere gesehen worden war, die es zu erobern galt, erscheint nun als soziale Leere, die es zu bewahren gilt.»¹¹

Diese eingeschränkte Vorstellung Amazoniens ist mit einer weiteren konzeptionellen Schwäche des Programms verbunden: Es fußt nicht auf einer systematischen Analyse der Ursachen der Entwaldung. Interessanterweise ist ein Kapitel über die ökonomische Ordnung und Umwelt, das in einer früheren Version des Programms

10 Interessanterweise war die «Förderung standortgerechter kleinbäuerlicher Landwirtschaft» im Sektorpapier Tropenwald als ein Aktionsfeld für das PPG7 vorgesehen. Das von der KfW und der GIZ verfasste Papier systematisierte die deutschen Vorschläge für das PPG7.

11 Henri Acselrad, zitiert nach Fatheuer. 1993, S. 38.

vorhanden war, in der Endfassung nicht mehr zu finden. Das PPG7 wird zu einem Umweltprogramm, das die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen weitgehend ausklammert oder – wie es im EZ-Slang so unschön heißt – nicht adressiert. Dies ist nicht unbedingt der Blindheit der Beteiligten zuzurechnen, sondern das Ergebnis komplexer Verhandlungen – und weist damit auf die zentrale Frage, was Waldpolitik und EZ in diesem Rahmen können und was nicht.

PPG7 im Überblick

Die wichtigsten Programme des PPG7:

1. *Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL*; Projekt zur Sicherung indigener Gebiete
2. *Projetos Demonstrativos A – PDA und Projetos Demonstrativos para Povos Indígenas – PDPI*; Demonstrationsprojekte für Zivilgesellschaft und indigene Völker
3. *Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN*; Natur-Ressourcen-Politik-Programm – NRPP
4. *ProManejo*; Integrierte Naturwaldbewirtschaftung
5. *ProVárzea*; Nachhaltige Bewirtschaftung amazonischer Überschwemmungsgebiete
6. *Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA*; Monitoring und Analyse des PPG7
7. Forschung und Wissenschaft (geringe deutsche Beteiligung)

Diese Aufstellung spiegelt die ursprüngliche Gliederung des PPG7 wider. Im Laufe der Umsetzung kamen zwei weitere wichtige Programmlinien dazu: die Unterstützung von Sammelreservaten (RESEX) und das *Amazon Region Protected Areas Program* (ARPA), ein Programm zur Konsolidierung von Schutzgebieten.

Nach Angaben der Weltbank und des Brasilianischen Umweltministeriums wurden insgesamt 463,1 Millionen US\$ investiert. Etwa die Hälfte dieser Summe hat die deutsche EZ beigetragen. Offiziell wurde das PPG7 2009 für beendet erklärt. Einzelne Programme sind aber länger gelaufen.

PPG7 – ein Resümee

Ein so komplexes und vielfältiges Programm lässt sich kaum zusammenfassend analysieren oder gar bewerten. Deshalb sollen hier nur einige Punkte herausgestellt werden, die zum einen den weitgehenden Konsens bei den Befragten und in den Evaluierungen darstellen, zum andern für die Gegenwart und Zukunft relevant sind.

Komplexität

Schon auf den ersten Blick fällt die Komplexität des Programms auf. Sehr viele Institutionen waren an dem Programm beteiligt: die Geberländer plus die Europäische Gemeinschaft, die Weltbank, aber auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP – über die in der Anfangsphase die Anstellung der brasilianischen Mitarbeitenden erfolgte – und natürlich die brasilianischen Institutionen, allen voran das Umweltministerium, aber auch die Bundesstaaten Amazoniens und Wissenschaftsinstitutionen. Diese Komplexität machte das PPG7 zu einem bürokratischen Monster. Alle, die im PPG7 arbeiteten, haben lebhaftere Erinnerungen an die komplizierten internen Abläufe. Dies hat wohl auch dazu beigetragen, dass nach dem PPG7 solch komplexe Ansätze nicht mehr unternommen wurden.

Politisches Gewicht

Die große Zahl der Beteiligten hatte aber auch eine andere Seite: das PPG7 erlangte dadurch politische Bedeutung. Viele Erfolge des PPG7 waren nach verschiedenen Aussagen nur aufgrund dieses politischen Gewichts möglich. Das gilt insbesondere für die Weltbank, die sehr wahrnehmbar, intensiv und teilweise auch sehr kompetent Ansätze des Programms im brasilianischen Kontext vertrat. Dabei war die Weltbank sowohl durch eine Vertretung vor Ort in Brasília als auch durch einen qualifizierten Beraterstab aktiv. Die Weltbank war bei der konzeptionellen Ausgestaltung des Programms aktiver als die Geberländer.

Das gesammelte politische Gewicht der G7 erwies sich als wichtiger Faktor und Türöffner. Nachträglich wirkt es fast wie ein kleines Wunder, dass Zivilgesellschaft und Indigene so stark in das Programm einbezogen werden konnten, obwohl einige der beteiligten Institutionen erheblichen Widerstand leisteten.

Ownership

Die starke Präsenz von Geberländern und Weltbank wirft allerdings auch Fragen über die Ownership auf. «War das Programm zu stark *donor driven*?» – die Frage war schon während der Durchführung des Programms ständig präsent. Tatsächlich zeigt die Geschichte des PPG7, dass die Initiativen letztendlich von der internationalen Gemeinschaft ausgingen und gegen brasilianischen Widerstand durchgesetzt werden mussten. Solch eine allgemeine Einschätzung muss allerdings deutlich differenziert betrachtet werden. Das Programm wurde von Teilen des brasilianischen Umweltministeriums als große Chance gesehen, Änderungen in Amazonien zu bewirken und das politische Gewicht des Umweltministeriums in Brasilien zu stärken. Das gilt aber auch nur für Teile des Ministeriums. Selbst im Umweltministerium wurde das PPG7 oftmals als Fremdkörper angesehen, eine Tendenz, die durch die Ausgliederung des Programms aus den Räumlichkeiten des Ministeriums im Jahre 2000 verstärkt wurde. Auch die zahlreichen Verträge via UNDP verschafften Programm und Mitarbeitenden einen Sonderstatus und bessere Bezahlung, aber eben auch nur zeitlich begrenzte Verträge. Das PPG7 blieb also Teil einer Projektlogik und wurde nicht zu einem integralen Bestandteil nationaler Politik.

Indigene und das PPG7 – eine Erfolgsgeschichte

Hier herrscht seltene Einmütigkeit. Das Subprogramm zur Demarkierung indigener Gebiete wird als der ganz große Erfolg des PPG7 gesehen. Dass dieses möglich war, lag an dem günstigen politischen Moment in Brasilien sowie dem Verfassungsauftrag, die indigenen Gebiete zu markieren, aber auch am politischen Gewicht des Programms.

Indigene Abgesandte bewerten das *Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas* (kurz PDPI), das Subprogramm für Kleinprojekte indigener Gruppen, ebenfalls als großen Erfolg. Beide Programme zeigen, dass die EZ in bestimmten Situationen Bedeutendes leisten kann.

Beteiligung der Zivilgesellschaft als Markenzeichen

Das PPG7 ist durch eine starke und intensive Beteiligung der Zivilgesellschaft geprägt. Es unterscheidet sich dadurch fundamental von vorangegangenen Programmen der Weltbank und der bilateralen EZ – aber leider auch von den folgenden. In dieser Hinsicht ist das PPG7 tatsächlich ein herausragendes Programm. Die Bewertung der Beteiligung ist bei allen Befragten positiv – oder zumindest hat niemand besonders negative Aspekte der Beteiligung herausgestellt. Aus der Sicht der Befragten aus der Zivilgesellschaft ist es gerade diese Beteiligung, die die Erfolge des PPG7 ermöglichten. Zu Beginn des PPG7 war die umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft auch von Befürchtungen begleitet gewesen, etwa hinsichtlich einer möglichen Klientelpolitik, die die Qualität von Projekten beeinträchtigen könnte. In zusammenfassenden Bewertungen haben solche Befürchtungen dann keine Rolle mehr gespielt.

Pilot, Demonstration – und wo bleibt die Struktur?

Durch die Namensgebung sowohl des Gesamtprogramms (Pilotprogramm zur Bewahrung der brasilianischen Tropenwälder) wie eines der wichtigsten Unterprogramme (Demonstrationsprojekte für nachhaltige Ressourcennutzung durch soziale Bewegungen und indianische Gruppen) wird der experimentelle Charakter des Programms unterstrichen. Was das aber genau heißen sollte, war nicht klar definiert, immer umstritten und Gegenstand endloser Debatten. Seitens der Weltbank wurde nachhaltig die Idee befürwortet, dass die Projekte experimentieren sollen und dürfen, um dann positive Beispiele zu liefern, die in staatliche Politik überführt werden konnten. Wie in der Autoindustrie sollte das Programm als Pilotmodell für die Serienproduktion fungieren. Diese Ansprüche konnten nicht erfüllt werden. Das PPG7 erwies sich trotz des herausgestellten politischen Gewichts letztendlich als zu schwach oder auch als nicht geeignet, um politische Prozesse in Brasilien zu beeinflussen.

Im Umweltbereich hängen geblieben

Der beschränkte politische Einfluss des PPG7 hängt unmittelbar damit zusammen, dass das Programm als Umweltprogramm konzipiert und umgesetzt wurde. Tatsächlich war die Kooperation mit dem brasilianischen Umweltministerium grundlegend, aber eben auch unzureichend. Denn das Programm war eben doch nicht als reines Umweltprogramm intendiert, es sollte ja nachhaltige Entwicklung in einer riesigen Region fördern. Da war schon die Struktur des Umweltministeriums nicht hilfreich,

das nach thematischen Sekretariaten gegliedert war – bis auf die *Secretaria da Amazônia*, die einem regionalen Ansatz verpflichtet war. Allen Beteiligten und Beobachtenden war klar, dass das PPG7 als Programm im Umweltbereich Grenzen haben würde und nicht wirklich die Entwicklung in der Region beeinflussen konnte. Spätestens mit der Lancierung der Programme *Brasil em Ação* und *Avança Brasil* (s. Kasten) wurde klar, dass die brasilianische Regierung ihre Entwicklungspolitik für Amazonien jenseits des Horizonts des PPG7 plante. Unklar und wohl nicht mehr zu klären ist aber die Frage, ob unter den damaligen Bedingungen das PPG7 das einzig Mögliche oder doch zu wenig war.

Bemerkenswert ist, dass das PPG7 dennoch solche Politikansätze entscheidend fördern konnte, die jenseits von Intentionen und Konzeptionen wichtige strukturelle Implikationen für Amazonien haben. Die Demarkierung der indigenen Gebiete und die Förderung von Schutzgebieten stellen eine wichtige Strukturpolitik dar, die Amazonien fundamental beeinflusst hat. Es gibt heute in Amazonien um die 500 indigene Gebiete oder Schutzgebiete. Nicht umsonst stehen sie im Mittelpunkt der aktuellen Debatten um die Entwicklung Amazoniens.

Entwicklungspläne für Amazonien – *Avança Brasil* und Co

1996 nimmt die Regierung Fernando Henrique Cardoso die brasilianische Tradition wieder auf, Entwicklungspläne zu lancieren. Im Fokus von *Brasil em Ação* standen Investitionen in die Infrastruktur. Im Jahr 2000 werden die Vorhaben durch *Avança Brasil* fortgesetzt und präzisiert, das Investitionen von etwa 40 Milliarden US\$ in der Amazonasregion vorsah. Im Mittelpunkt stand der Ausbau von Straßen und Wasserwegen. Der größte Teil der Vorhaben wurde nie umgesetzt, dennoch ist die Infrastruktur Amazoniens seit 1996 erheblich ausgebaut worden. Die Pläne der Regierung Cardoso (und auch die Pläne der nachfolgenden Regierungen) zeigen das Weiterleben alter Entwicklungsparadigmen in der brasilianischen Politik. In der Diskussion um *Brasil em Ação* haben Autoren wie Philip Fearnside ausdrücklich auf den Widerspruch zu den Zielen des PPG7 hingewiesen. Die angedachten Summen zeigen auch, wo die wirklichen Prioritäten lagen.

Ausführliche Diskussion in einem Artikel von Philip Fearnside und William Lawrence:

http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2002/Ofuturo%20da%20amazonia.pdf

Stärkung des Umweltbereichs

Auf der anderen Seite betonen die Befragten von Seiten der deutschen Kooperation, dass das PPG7 das Umweltministerium und insbesondere die umweltpolitischen Ansätze in Amazonien entscheidend gestärkt habe. Mit dem PPG7 sei eine Generation engagierter und qualifizierter Mitarbeitender nicht nur in den föderalen Ministerien,

sondern auch in verschiedenen Landesumweltbehörden gefördert worden. Das PPG7 stellte die Beteiligten in vielfältige Diskussionszusammenhänge sowie in Planungs- und Koordinationsprozesse. Die Komplexität des PPG7 war in dieser Hinsicht nicht nur mühselig, sondern auch fordernd und fördernd.

Gender im Wald. Ohne Perspektive?

«In general, gender is not a topic for reflection and does not have specific activities»,¹² so lautet das nüchterne Resümee einer Aufarbeitung von Genderansätzen im PPG7. Eine Studie stellt den Mangel an Daten und Reflexion fest. Zwar wurden Frauen in vielen Kleinprojekten gefördert und einzelne Projekte nach Gesichtspunkten geplant, die eine Genderperspektive einschlossen, aber dies war nicht der Ausdruck einer strategischen Orientierung oder eines systematischen Ansatzes des Programms. Die Genderblindheit des PPG7 setzt sich auch in den Nachfolgeprogrammen fort, sodass für die vorliegende Studie eine Basis für die Bewertung von Genderaspekten fehlte und im Rahmen des Vorhabens auch nicht nachgeholt werden konnte.

Die International Advisery Group – IAG

Zur Begleitung des PPG7 wurde eine Gruppe aus «Fachleuten» zusammengestellt, die sich regelmäßig traf, Projekte besuchte und Berichte veröffentlichte. Die IAG war ein wichtiges Instrument, um einen Dialog um das PPG7 zu etablieren und Wissenschaft und Gesellschaft einzubeziehen. Deutsche Teilnehmer der IAG waren über viele Jahre Manfred Nitsch und Gerd Kohlhepp, in der Schlussphase Martin Coy. Der wichtige Amazonasforscher Philipp Fearnside war ebenfalls Mitglied der IAG. NGOs waren durch *Friend of the Earth Amazonia Brasileira* in der Person von Roberto Smeraldi vertreten.

Im Folgenden sollen Wirkungen und Grenzen des PPG7 kurz anhand von zwei Unterprogrammen dargestellt werden.

Demonstrationsprojekte PDA

Die Demonstrationsprojekte waren ein zentraler Bestandteil des PPG7 und der genuine Ort für die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Während andere Elemente des

¹² Schmink M., García MAG: Bajo el dosel: Género y bosques en la Amazonía. Documentos Ocasionales 125. Bogor, Indonesia: CIFOR. 2015. S. 16. Die Publikation bietet eine kurze Zusammenfassung des Forschungsstandes.

Programms auf spezifische Zielgruppen beschränkt waren, bot das Subprogramm PDA¹³ diversen Zielgruppen die Möglichkeit, Projekte einzureichen und zu verwirklichen. Die PDAs wurden auch von Organisationen der Kleinbauern und -bäuerinnen sowie von NGOs, die mit dieser Zielgruppe zusammenarbeiteten, genutzt. Damit konnte die Kritik am Konzept des PPG7, diese Gruppen nicht einzubeziehen, zumindest abgeschwächt werden. Selbst Organisationen, die dem kritischen, zivilgesellschaftlichen Lager rund um das Forum in der Anfangsphase des PPG7 angehörten, reichten Projekte ein, die auch bewilligt wurden. Die PDAs schufen rasch ein großes Spektrum an Kleinprojekten und einen reichen Schatz an Erfahrungen. Der Finanzierungsmechanismus erwies sich als ausreichend flexibel. Probleme mit den Abrechnungen hielten sich in überschaubaren Grenzen und beschränkten sich auf wenige Projekte.

Unumstritten ist, dass die PDAs in dieser Hinsicht ein Erfolg waren, zur Qualifizierung alternativer Praktiken und Projekte in Amazonien beitrugen und eine Systematisierung von guten Beispielen aus der Praxis ermöglichten. Besonders hervorzuheben ist auch der durch PDA ermöglichte Austausch unter den Projekten.

Erfahrungen an der Transamazônica

Das Projekt war eine weitere Errungenschaft der sozialen Bewegungen zur Stärkung einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung in Amazonien. Die am Projekt beteiligten Familien verstanden die Bedeutung, den Wald auf einem gesetzlich vorgeschriebenen Teil ihrer Grundstücke zu bewahren. Das war ein wichtiger Schritt im Kampf gegen die Zerstörung durch Feuer. Ein Teil der lokalen Bevölkerung konnte die Nutzung und Wertschätzung des Waldes als eine Quelle von Einkommen, Gesundheit und Leben für alle erkennen (...)

Einer der wichtigsten Beiträge des PDA war es, eine fundierte Debatte über das Entwicklungsmodell in der Region zu etablieren, in deren Zentrum die familiäre Landwirtschaft in Verbindung mit der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen stand. Durch diese Debatte wurden viele Veränderungen in der Region angestoßen, darunter die Einteilung von Schutzgebieten, die Einrichtung des Fundo Dema (s.u.) und eine Neuordnung von Landrechten, bei der die Nutzung der natürlichen Ressourcen durch alle diskutiert wurde.

http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/fvpp003a1_completo.pdf

Aber eine zentrale Hoffnung – nämlich die Anerkennung und Übertragung dieser Erfahrungen – hat sich nicht oder nur in geringem Umfang erfüllt. Dazu trug sicherlich auch der begrenzte Projektzyklus bei. Für viele Projekte war das PDA die erste

13 Projetos Alternativos – Das A sollt die Projekte zivilgesellschaftlicher Organisationen kennzeichnen, das B dann Projekte von Kommunen. Die Linie B wurde nie realisiert.

Erfahrung mit Aktivitäten, die auf die Weiterverarbeitung und Vermarktung von Produkten zielten. Für diese und für die zahlreichen Projekte, die Agroforstsysteme (*Sistemas Agroflorestais*, SAF) förderten, war der Projektzeitraum von drei Jahren plus maximal zwei Jahren Verlängerung nicht ausreichend – vor allem nicht, wenn anfängliche Fehlschläge korrigiert werden mussten. Entscheidender war aber, dass das PDA über keine Strategie verfügte, wie die Projekte in *políticas públicas*, also in Politiken der öffentlichen Hand, überführt werden könnten. Es stand wohl die Erwartung im Raum, dass der Glanz erfolgreicher Projekte das Auge des Staates erreichen würde, um dann die Formulierung neuer Politikansätze zu beeinflussen. Die Isolierung des PPG7 im Umweltministerium erleichterte diesen Politiktransfer nicht. Aber diese Isolierung spiegelte sich auch im PPG7 selbst wider. Es kam kaum zu Verbindungen zwischen den Subprogrammen des PPG7. So gab es keinen systematischen Versuch, Verbindungen zwischen dem PDA und den Wissenschaftsprogrammen herzustellen. Und das PDA operierte weitgehend unabhängig vom Subprogramm Naturreisourcenpolitik (kurz NRPP), das die Umweltbehörden des Staates einbeziehen sollten.

Aber die PDAs haben dazu beigetragen, die Zivilgesellschaft in Amazonien zu stärken. Sie bildeten einen Gegenpol zu dem Entwicklungsmodell, das auf den Ressourcenabbau und den Ausbau der Infrastruktur setzte. Dafür war es zentral, um konkrete Erfahrungen und Projekte zu entwickeln. Dieser langfristige Einfluss auf die politische Kultur in Amazonien ist nicht eindeutig zu bemessen, kommt aber in zahlreichen Auswertungen deutlich zu Ausdruck.¹⁴

ProManejo

Das Programm *ProManejo* hatte für die Strategie des PPG7 eine große Bedeutung, fokussierte es doch auf eine zentrale Säule der Nachhaltigkeit in Amazonien: die nachhaltige Nutzung des Waldes. Dabei stand die forstwirtschaftliche Nutzung im Mittelpunkt, aber auch andere Formen der Waldnutzung wurden berücksichtigt. Das Programm war wohl die Komponente des PPG7, die den Privatsektor am intensivsten einbeziehen sollte. Es bildete eine Ausnahme in der auf Brasilia zentralisierten Struktur des Programms. Das Büro des Programms wurde in Manaus im Bundesstaat Amazonas eingerichtet.

Die Konzeption von *ProManejo* war von einer intensiven Debatte über die nachhaltige Waldwirtschaft in Brasilien begleitet, an der sich eine große Zahl von «Stakeholdern» beteiligte. Das Konzept des Programms liest sich auch heute als ein stringenter, konsistenter Vorschlag zur Förderung einer nachhaltigen Waldwirtschaft in Amazonien.

Zweifellos hat *ProManejo* dazu beigetragen, eine Vision der nachhaltigen Waldpolitik im brasilianischen Umweltministerium zu entwickeln. Das zeigt sich anschaulich in der Person von Antonio Carlos Hummel, der als brasilianischer Leiter des *ProManejo*-Programms später zum Direktor des brasilianischen Forstdienstes

¹⁴ Eine kritische Sicht auf das PDA hat Olimpio Brabanti vorgelegt: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2277976013477182>

(*Serviço Florestal Brasileiro*, SFB) aufstieg. Dennoch ist der zum Teil sehr ambitionierte Anspruch von *ProManejo* nur teilweise erfüllt worden.

ProManejo hat intensiv auf die Zertifizierung der amazonischen Holzproduktion durch den *Forest Stewardship Council* (FSC) gesetzt. Dies war zum damaligen Zeitpunkt nachvollziehbar und ein Ansatz, die Waldnutzung nach Kriterien der Nachhaltigkeit zu strukturieren. *Precious Woods Amazon* in der Nähe von Manaus war eines der vielbesuchten Vorzeigeprojekte.

Dennoch ist die Zertifizierung von Naturwäldern in Amazonien alles andere als eine Erfolgsgeschichte. Bis heute sind nur sehr wenige Flächen durch den FSC zertifiziert, 15 Millionen Hektar, ein Bruchteil (weniger als 2 %) der Waldfläche Amazoniens und nur etwa 25 % der vom FSC in Brasilien insgesamt zertifizierten Flächen. Die überwältigende Mehrheit der FSC-zertifizierten Wälder sind Baumplantagen.¹⁵ Zwei Grundbedingungen haben die Ausweitung einer nachhaltigen Waldwirtschaft verhindert: Zum einen benötigt eine (mehr oder weniger) nachhaltige Waldwirtschaft, wie sie durch *Precious Wood* praktiziert wurde, sehr viel Fläche¹⁶. Damit geriet das Unternehmen aber schnell in die unübersichtliche Welt der Landkonflikte in Amazonien und wurde beschuldigt, das Modell eines «grünen Latifundiums» zu propagieren. Zum anderen aber hat sich die legale FSC-zertifizierte Forstwirtschaft nicht durchgesetzt und als nicht konkurrenzfähig zur illegalen Holzwirtschaft erwiesen.

Ein ernüchterndes Fazit: Precious Woods – Vorzeigeprojekt von *ProManejo*

Moreover, in countries where large volumes of illegally harvested, cheap timber continue to flood the domestic market, certified companies struggle to sell their premium products. It has become nearly impossible for Precious Woods, a Swiss-based timber company with certified logging concessions in Brazil and Gabon to sell its logs in Brazilian markets, said Ernst Brugger, former chairman of Precious Woods' board of directors. «This is because we are much too costly and there is a lot of illegal logging that brings down the price of timber. So all of our Brazilian timber is being sold internationally [Europe, U.S. and Asia] where there are markets that pay a certain premium.»

<https://news.mongabay.com/2017/09/does-forest-certification-really-work/>

¹⁵ Brazil's 6.2 million hectares of certified forests make up a significant amount of certified land area worldwide, more than in any other tropical country. Forest plantations make up three quarters of Brazil's certified area, while the Brazilian Amazon includes 1,5 million hectares of certified natural forests. <https://forestsnews.cifor.org/58693/tougher-fsc-certification-guidelines-would-make-forest-oversight-more-transparent-in-brazil?fnl=en>

¹⁶ In der Nähe von Manaus besitzt Precious Woods über 500.000 Hektar Land. <https://www.preciouswoods.com/de/precious-woods-gruppe/standorte/brasilien>

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die abschließende Bewertung der KfW für *ProManejo* erstaunlich kritisch ausfällt – wohl primär wegen der zu hoch gesteckten Ziele des Programms. «Hinsichtlich der Konzeption erscheint die Wirkungslogik vor allem der Phase I aus heutiger Sicht eindeutig überambitioniert, mit begrenzten Mitteln und den durchgeführten Aktivitäten breitenwirksam den angestrebten Beitrag zur Entwicklung von Ansätzen zur verminderten Tropenwaldabholzung leisten zu können».¹⁷

Viele Beteiligte beurteilen das Projekt aus heutiger Sicht deutlich positiver. *ProManejo* wird dabei vor allem tatsächlich eher als Pilotprojekt, Laboratorium und Qualifizierungsoffensive betrachtet und weniger als ein Strukturprogramm, das wesentlich zur Reduzierung der Entwaldung oder zur Stärkung eines nachhaltigen Forstsektors beitragen konnte.

Eine wichtige Komponente von *ProManejo* war die Förderung des Nationalwaldes Tapajós (*Floresta Nacional*, FLONA), der heute 527.319 Hektar umfasst.¹⁸ FLONAS gehören zu der Kategorie von Schutzgebieten, in denen eine eingeschränkte und regulierte Nutzung erlaubt ist. Dabei waren FLONAS von Anfang an als Reservate geplant, um die Waldwirtschaft in staatlichen Gebieten Amazoniens über ein Lizenzverfahren zu regulieren. *ProManejo* wollte am Tapajós die Weiterentwicklung und Strukturierung des bereits 1974 eingerichteten Nationalwaldes modellhaft erproben. Dabei war es fundamental, einen alten Konflikt zwischen der Umweltbehörde und den im bereits existierenden FLONA in 21 Gemeinden lebenden 4000 Menschen zu lösen. Drei Gemeinden sind inzwischen als indigene Dörfer anerkannt. Sie gehören in den meisten Fällen zu dem diffusen Kosmos der *ribeirinhos*, der Flussrandbewohner/innen. Ursprünglich war lokale Bevölkerung in der FLONA nicht vorgesehen und sollte vertrieben oder aus dem Schutzgebiet ausgegliedert werden. *ProManejo* kommt das Verdienst zu, die Konzeption eines Schutzgebietes unter Einbeziehung der dort lebenden Menschen durchdekliniert zu haben. Die Gemeinden der FLONA wurden zu einem Teil des Konzeptes und zu Beteiligten der nachhaltigen Waldwirtschaft, die auch Nichtholzprodukte (Öle, Kautschuk) miteinschließt. Heute sehen die Umweltbehörden die lokale Bevölkerung als Partnerin und diese wiederum den Nationalwald nicht mehr als Bedrohung an.

Dies heißt natürlich nicht, dass alle Konflikte gelöst sind – Schutzgebiete bleiben ein Feld von Auseinandersetzungen. Aber diese haben eine andere Basis als vor 20 Jahren – ein Fortschritt, zu dem *ProManejo* und die deutsche Kooperation sicherlich beigetragen haben. Allerdings konnte das Beispiel des FLONA Tapajós aufgrund des hohen finanziellen und zeitlichen Aufwands für die Strukturierung nicht auf andere Gebiete übertragen werden.

¹⁷ https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D/Brasilien_ProManejo_2012_D.pdf

¹⁸ Zum Vergleich: Der Nationalpark Harz ist mit knapp 25.000 ha das größte Waldschutzgebiet Deutschlands.

2 Neuorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach dem PPG7

«Der Schutz, die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der Wälder (sind) seit jeher die wichtigsten Bereiche der Umweltzusammenarbeit zwischen Brasilien und Deutschland.» So heißt es in der gemeinsamen Erklärung der Außenminister Araujo und Maas nach ihrem Treffen im April 2019. Die Aussage spiegelt den Endpunkt einer Entwicklung wider, die ihren Anfangspunkt im PPG7 hatte. Mit dem PPG7 wird die Kooperation im Bereich des Tropenwaldes zu einem zentralen Bestandteil der deutschen Entwicklungsarbeit (EZ) in Brasilien (vgl. auch die Tabelle im Anhang).

Obwohl das PPG7 2009 offiziell für beendet erklärt wurde, ist das genaue Ende des PPG7 schwer zu bestimmen, weil einzelne Programme später in das PPG7 integriert wurden und, wie ARPA, bis heute weiterlaufen. Aber seine politische Kraft und Attraktion sowie sein klares Profil verliert das PPG7 spätestens ab 2004. Damit beginnt auch ein Prozess, die Kooperation im Waldbereich und in Amazonien vor dem Hintergrund der Erfahrungen des PPG7 neu zu bestimmen. Die EZ im Waldbereich gewinnt ein klareres konzeptionelles Profil, für dessen Erarbeitung die Erfahrungen des PPG7 sicherlich wichtig waren. Dieser Prozess der Neuorientierung wird aber auch stark von internationalen Entwicklungen beeinflusst.

Die deutsche EZ war unbestritten der wichtigste internationale Akteur im PPG7. Nicht nur kamen etwa die Hälfte der Mittel von deutscher Seite, die deutsche EZ war durch die Berater und Beraterinnen der GIZ in den meisten Subprogrammen vertreten. Auch der DED (Deutscher Entwicklungsdienst) war in zahlreichen Projekten des PPG7 und in zivilgesellschaftlichen Initiativen in Amazonien präsent. Damit konnte die deutsche EZ auf verschiedenen Ebenen Erfahrungen im Bereich des Tropenwalds und der Politik für Amazonien sammeln, sowie intensive Kontakte mit brasilianischen Stellen, insbesondere im Umweltministerium, knüpfen, festigen und ausbauen.

Die internationale Waldpolitik gerät spätestens seit der Klimakonferenz von Bali 2007 immer stärker unter den Einfluss von REDD+¹⁹. Dabei rückt der Beitrag, den die Reduzierung der Entwaldung leisten kann, ins Zentrum entwicklungspolitischer Ziele. «Wenn wir den Verlust der Wälder nicht stoppen, können wir diese Klimaziele

19 In seiner ursprünglichen Konzeption fokussierte REDD auf die Reduzierung von Entwaldung. Durch die Weiterentwicklung zu REDD+ wird auch die Dimension der Erhaltung von Wäldern einbezogen – in der Sprache der Dokumente: «Conservation of forest carbon stocks, sustainable management of forests, enhancement of forest carbon stocks». Auf der Klimakonferenz von 2010 in Cancún wird diese Erweiterung offiziell.

(gemeint sind die Ziele von Paris) nicht erreichen», heißt es im Waldaktionsplan der deutschen EZ. Die Verbindung von Klima und Waldpolitik ist schon im PPG7 angelegt, gewinnt aber nun ein neues Momentum. Durch die Verbindung mit der immer mehr in das Zentrum der globalen Aufmerksamkeit rückenden Klimapolitik konnte Waldpolitik an Bedeutung und Relevanz gewinnen. Sie wird nun zu einer zentralen Säule der Klimapolitik und REDD+ wird dadurch zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Klimaverhandlungen.

Für die Attraktivität von REDD+ gibt es weitere nachvollziehbare Gründe. Zahlungen sollen nun an eine messbare und verifizierbare Reduktion von Entwaldung geknüpft werden. Das erscheint als eine geradezu logische Konsequenz der Erfahrungen aus dem PPG7, in dem viel Geld ausgegeben wurde, ohne einen Effekt auf das zentrale Ziel, die Reduzierung der Entwaldung, nachweisen zu können. Dabei trat auch in der öffentlichen Wahrnehmung die Reduzierung der Entwaldung immer mehr in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Darüber hinaus wurde insbesondere in der Anfangsphase von REDD+ die Hoffnung geweckt, über einen Emissionshandel erhebliche private Mittel für den Waldschutz zu mobilisieren. Die Reduzierung von Emissionen seien – so argumentierte schon der Stern-Report von 2006 – eine preiswerte und schnell umzusetzende Möglichkeit, Entwaldung und damit CO₂-Emissionen zu reduzieren.

Ein weiteres Element für das *framing* ist ein neuer Ansatz zur Begründung der EZ im Kontext der Schwellenländerdebatte. Länder wie Brasilien, China oder auch Südafrika lassen sich schwer zusammen mit Burkina Faso oder Bangladesch unter einer vereinheitlichenden Kategorie «Entwicklungsland» zusammenfassen. Um eine zusätzliche Differenzierung zu ermöglichen, wurde die Kategorie der Schwellenländer oder *emerging countries/economies* eingeführt, auch wenn diese ebenfalls Schwächen hatte. Denn auch «Schwellenland» ist eine unscharfe und unterschiedlich definierte Kategorie. Sie nimmt aber das nachvollziehbare Anliegen auf, innerhalb der großen Gruppe der Entwicklungsländer zu differenzieren.²⁰ Nach dem Konzept der Ankerländer hat das BMZ das Problem mit dem Konzept der globalen Partnerländer 2015 recht elegant gelöst: Hier steht nicht mehr eine Definition der fraglichen Länder im Mittelpunkt, sondern die spezifische Beziehung im Kontext der EZ. Globale Partnerländer zeichnen sich einerseits durch Größe und Entwicklungsgrad (Schwellenländer) und andererseits durch ihre Bedeutung für regionale und globale Prozesse aus.

Brasilien ist zusammen mit China, Indien, Indonesien, Südafrika und Mexiko in dieser Gruppe zusammengefasst. Die EZ erhält damit einen neuen Begründungskontext. Für Brasilien bedeutet dies, dass die Einstufung der Armutsbekämpfung als wichtige Aufgabe der EZ durch die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und Zusammenarbeit zur Lösung globaler Herausforderungen (Klimawandel und Biodiversitätsverlust) abgelöst wird. In Brasilien konzentriert sich die Kooperation nun auf zwei Bereiche: Förderung erneuerbarer Energien und Schutz des Tropenwaldes (in Amazonien und der Mata Atlantica).

20 Ein guter Überblick über die Schwellenländer-Debatte: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/1-2004.pdf>

Die Kooperation im Waldbereich ist durch den Waldaktionsplan klar strukturiert und konzentriert. Der Plan definiert folgende weit gefasste Säulen der EZ im Waldbereich:

- Wald- und Klimaschutz durch die Verringerung von Entwaldung und in Verbindung mit REDD+
- Wiederbewaldung
- Förderung entwaldungsfreier Lieferketten

Alle drei Säulen spielen in Brasilien eine Rolle, allerdings sind die Säule zwei und drei noch in der Konzeptions- und Vorbereitungsphase und werden daher in der Studie nicht behandelt.

Diese Entwicklungen in der deutschen EZ laufen parallel zur Neuorientierung der EZ in Amazonien.

2.1 Amazonien im Kontext nationaler und internationaler Politik

Anfang des neuen Jahrtausends beginnt die Auslaufphase des PPG7. Spätestens zehn Jahre nach der Rio 92-Konferenz hatte das Programm an Reiz und Schwung verloren. Allen Beteiligten war klar, dass ein Pilotprogramm auch ein Ende haben muss.

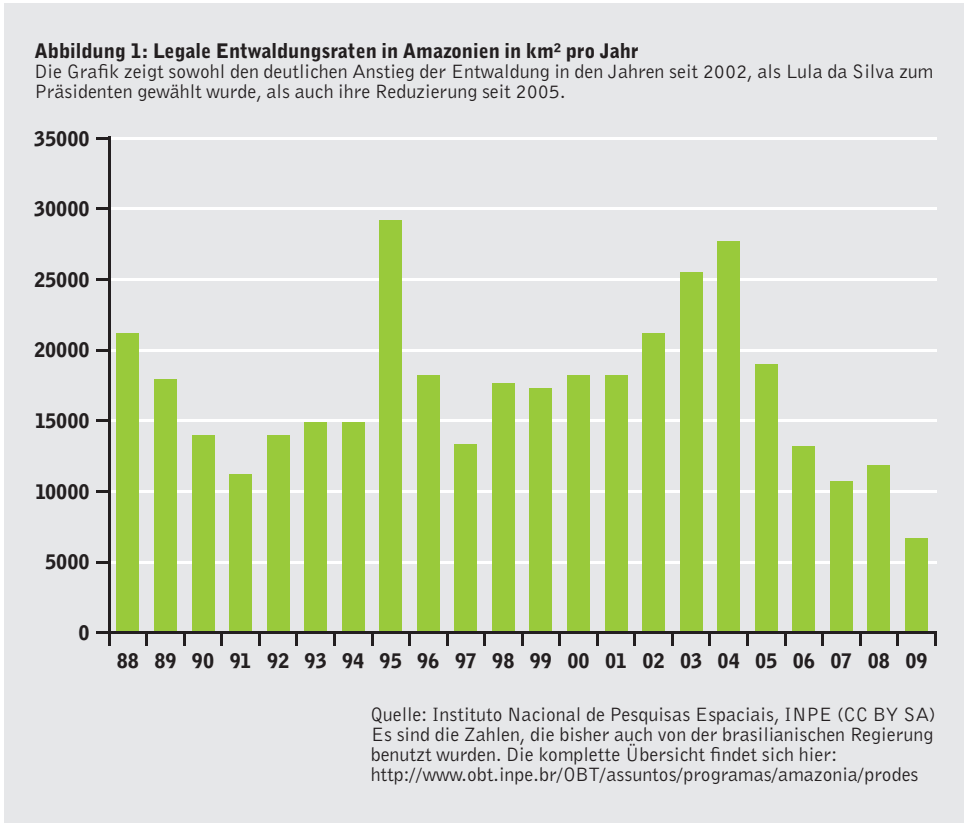
Das PPG7 hatte eine enge Verbindung zwischen internationaler Kooperation und dem brasilianischen Umweltministerium (MMA) geschaffen. Obwohl die internationalen Gelder für den brasilianischen Haushalt nicht wichtig waren, sind sie für das MMA eine wichtige Finanzquelle für Aktionen und Innovationen gewesen, die zudem oftmals flexibler verwendet werden konnten.²¹ Während die meisten internationalen Geldgeber die Kooperationen nicht fortsetzten, baute die deutsche EZ ihre Kooperation im Tropenwaldbereich aus. Mit dem Auslaufen des PPG7 tritt die bilaterale Kooperation in den Vordergrund.

Wichtig waren in diesem Kontext auch nationale und internationale Entwicklungen. 2003 trat Luiz Inácio Lula da Silva das Präsidentenamt an, und die auch international angesehene Marina Silva wurde Umweltministerin. Die Ernennung von Marina Silva wurde allgemein als Zeichen dafür gewertet, dass die Lula-Regierung Umweltfragen ernst nehmen wollte. Marina Silva stammt aus dem Amazonasstaat Acre und engagierte sich in der Bewegung der Kautschukzapfer/innen. Daher verbanden sich mit ihr besondere Hoffnungen auf eine effektive und ökologisch orientierte Politik in Amazonien. Während das PPG7 für die neue Administration am Anfang durchaus wichtig war, weil dadurch relativ flexible Geldmittel für Projekte zur Verfügung standen, passte das Programm nicht in die politischen Perspektiven Marina Silvas. Sie betonte von Anfang an die Notwendigkeit der «Transversalität» von Umweltpolitik, die über den engen Einflussbereich des Umweltministeriums hinausgehen müsse.

²¹ Nach Angaben der Weltbank machen Zahlungen aus den Mitteln der internationalen Zusammenarbeit (ODA-Gelder) gerade einmal 0,1036 % des brasilianischen Haushaltes (Jahr 2016) aus. <https://tradingeconomics.com/brazil/net-oda-received-percent-of-gni-wb-data.html>

Transversalität wurde geradezu zum Leitthema und Mantra der Ministerin und ihrer Equipe.

Für die allgemeine Ernüchterung und den Ruf nach neuen Instrumenten und Politikansätzen war allerdings etwas anderes entscheidend.



2003 und 2004 stiegen die Entwaldungsraten in Amazonien steil an. Die Steigerungen 2002 und auch 2003 konnten noch der Vorgängerregierung angelastet werden. Die Zahlen für 2004 sind dann für die Regierung Lula/Marina ein Desaster. Aber die Entwaldungsraten der Jahre 1992–2004 zeigen noch etwas Anderes. Über all die Schwankungen hinweg lässt sich keine Tendenz zur Reduzierung der Entwaldung konstatieren – im Gegenteil. Ab 1998 schienen sich die Entwaldungsraten auf einem untragbar hohen Niveau zu konsolidieren – um dann ab 2002 deutlich anzusteigen. Diese Zahlen werden auch bei den Beteiligten des PPG7 als Problem wahrgenommen und zeigen drastisch die Grenzen des Programms auf – und ein entscheidendes Dilemma der deutschen EZ in Amazonien: Die zahlreichen sinnvollen Ansätze, die im PPG7 verfolgt wurden, konnten offensichtlich keinen Beitrag zu Reduzierung der Entwaldung leisten, obwohl diese ein zentrales Ziel des Programms darstellte. Die reale Entwicklung der Entwaldungsraten zeigt nun eine dramatische Lücke zwischen den Ambitionen und den eingesetzten und zur Verfügung stehenden Mitteln

und Instrumenten. Die Regierung Lula/Marina reagierte auf die steigenden Entwaldungszahlen mit der Lancierung eines Programms zur Reduzierung der Entwaldung. Der «Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon» (*Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, PPCDAm) wurde zu einer unerwarteten Erfolgsgeschichte. Innerhalb kurzer Zeit gingen die Entwaldungsraten drastisch zurück.

Brasilien reduziert Entwaldung – die Erfolgsgeschichte des PPCDAm

2009 betrug die Entwaldungsrate nur 7.500 km², um sich dann in den folgenden Jahren bei einer Größe zwischen 5.000 und 8.000 km² einzupendeln. Zwischen 2004 und 2011 betrug der Rückgang der Entwaldung in Amazonien 77,5 %. Wie konnte es zu diesen eindrucksvollen Zahlen kommen? Alle Studien und Untersuchungen gehen davon aus, dass eine Kombination verschiedener Maßnahmen ausschlaggebend war. Entscheidende Elemente waren die Ausweisung neuer Schutzgebiete, die verstärkte Kontrolle gegen illegale Abholzungen, die Verhängung hoher Strafen und die Mobilisierung der Zivilgesellschaft. So erhöhte die brasilianische Umweltbehörde IBAMA die Höhe der verhängten Strafen zwischen 2003 und 2007 um 790 % (von 153 Millionen auf 1,4 Milliarden Reais, zum damaligen Wechselkurs etwa 500 Millionen Euro). Die Erfahrungen in Brasilien zeigen auch, dass Kontrollen, die sich auf zentrale Akteure der Entwaldung, also auf «drivers of deforestation» konzentrieren, schnelle Ergebnisse zeigen können. Im Bundesstaat Pará starteten Umweltbehörden und Justiz eine Aktion gegen illegale Aktivitäten von 20 Großgrundbesitzer/innen und elf Schlachthöfen, die von deren Betrieben («Fazendas») Rinder bekommen hatten. Die Aktion führte zu Strafen in Höhe von 2 Milliarden Reais (etwa 700 Millionen Euro) für illegale Abholzung. Lebensmittelkonzerne und Supermarktketten kappten daraufhin ihre Geschäftsbeziehungen zu den betroffenen Betrieben. Die Schutzgebiete wurden zwischen 2002 und 2010 um 695.363 km² erweitert, die meisten davon liegen in Amazonien und respektieren die wirtschaftlichen Aktivitäten der traditionellen Bevölkerung. Auch die Konzentration auf Kommunen (Munizipien) mit besonders hohen Entwaldungsraten erwies sich als erfolgreich.

Ein kurzer Überblick über den PPCDAm mit weiterführender Literatur findet sich in «Transforming REDD+: Lessons and new directions» (CIFOR 2018, S. 107), hrsg. von Arild Angelsen u.a.

Die Erfahrungen des PPCDAm sind zentral für eine Bewertung der Politik für Amazonien in der Phase nach dem PPG7, denn sie zeigen, dass Erfolge bei der Bekämpfung von Entwaldung möglich sind, wenn der politische Wille vorhanden ist und Maßnahmen eine gewisse Entschlossenheit an den Tag legen. Von großer Bedeutung war die aktive und direkte Bekämpfung von illegaler Entwaldung durch Maßnahmen, die unter dem Titel «Kommando und Kontrolle» zusammengefasst werden.

Klimapolitik entdeckt den Wald: Der Aufstieg von REDD+

Seit der Klimakonferenz 2007 auf Bali erhält die Reduzierung von Entwaldung einen prominenten Platz in den internationalen Klimaverhandlungen und beeinflusst auch zunehmend die brasilianische Politik. Zum Aufstieg von REDD+ als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit und des globalen Klimaschutzes trugen folgende Momente und Annahmen bei:

- Die Reduzierung von Entwaldung war schon in anderen Programmen zum Ziel erhoben worden – REDD+ stellte sie jedoch konsequent in den Mittelpunkt und verband sie mit der Reduzierung von CO₂-Emissionen. Die Verbindung mit der globalen Klimapolitik versprach neuen Schwung und frische Finanzmittel für den Wald.
- Die Reduktionen von Entwaldung und Emissionen sind messbar. REDD+ wurde von Anfang an als ergebnisorientierter Mechanismus (*result based*) konzipiert. Die Verknüpfung mit messbaren Resultaten, die allgemein akzeptiert sind (Wer ist schon gegen die Reduktion von Emissionen?), machte REDD+ extrem attraktiv und versprach einen Ausweg aus vielen Problemen der EZ. Das ist gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit PPG7 verständlich. Statt eines komplexen Ansatzes ohne messbare Reduzierung der Entwaldung versprach REDD+ die Konzentration auf eine zentrale Ziffer, die verifizierten Emissionen von CO₂.
- Der ergebnisbasierte Ansatz würde Zahlungen an die Übernahme von Verpflichtungen durch das Empfängerland knüpfen. Dieses ist nun verantwortlich für die Erfüllung konkret vereinbarter Ziele. REDD+ kann damit die ownership durch die Waldländer stärken.
- Die Zahlung von Mitteln gekoppelt an erwiesene Entwaldung entlastet die EZ von Legitimationsproblemen.
- REDD+ war von Anfang an als Finanzierungsmechanismus konzipiert, der durch die Inwertsetzung von im Wald gespeichertem und nicht freigesetztem CO₂ enorme Finanzierungsmittel schaffen könnte. Die Speicherfunktion des Waldes wurde als Ökosystemdienstleistung verstanden, die monetarisiert werden könne. Da (vermiedenes) CO₂ tatsächlich einen Preis hat, kann der monetäre Wert des im Wald gespeicherten CO₂ leicht berechnet werden. REDD+ war mit der Erwartung verbunden, nichtöffentliche Gelder in großem Umfang für den Waldschutz zu mobilisieren.

Letzterer Aspekt von REDD+ hat zum einen eine große Erwartung und zum anderen viel Kritik und Widerstand geweckt. Denn die Inwertsetzung des gespeicherten CO₂ für einen Markt ist nicht so einfach. Der einzig wirklich gangbare Weg, der nicht auf öffentliche Gelder setzt, ist die Kompensation, also Offsetting: Irgendein Akteur kauft Zertifikate, die durch die Reduzierung von Entwaldung generiert wurden, um Emissionen zu kompensieren, die nicht vermieden werden (können oder wollen). Klimapolitisch ist das ein Nullsummenspiel. Doch könnten damit enorme Mittel für den Waldschutz bereitgestellt werden. Dies war zumindest die Hoffnung in den

Anfangszeiten von REDD+. Sie vermischten sich mit der Idee einer «grünen Ökonomie», die durch die Inwertsetzung von Umweltdienstleistungen eine neue Grundlage für den Naturschutz schaffen sollte.

Inzwischen ist eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Die anfängliche Erwartung, REDD+ sei «quick, easy and cheap», hat sich als Illusion erwiesen – das wird heute auch von Personen weitgehend anerkannt, die REDD+ befürworten oder entsprechende Projekte betreiben. Die erhofften, enormen Summen für den Waldschutz aus dem privaten Sektor sind nicht aufgebracht worden. Lediglich ein kleiner freiwilliger Markt (etwa zur Kompensation von Flugreisen) dümpelt vor sich hin. Dennoch sind weltweit eine Vielzahl von REDD+-Mechanismen und -Projekten entstanden. Auch in Brasilien entstammen inzwischen die wichtigsten Ansätze und die größten Finanzierungsmittel der internationalen Kooperation im Amazonasgebiet dem REDD+-Kontext.

10 Jahre REDD+ – ein ernüchterndes Fazit

Das *Center for International Forest Research*, CIFOR, das eine aktive Rolle bei der Ausarbeitung und Gestaltung von REDD+ spielt, hat 2018 eine umfassende Bilanz von zehn Jahren REDD+ gezogen. Darin heißt es: «The Conclusion from our 2012 Book (...) remains valid: ‚As an idea, REDD+ is a success story‘...Yet a decade after being launched in the Bali action plan (UNFCCC 2007), broad consensus is that – in practice – REDD+ had not met the world's high expectations. Forest loss is high and, at a continental level, on the rise ... Result-based payment was not quick and easy to implement.» (S.3)

Die von Arild Angelsen u.a. herausgegebene Sammlung «Transforming REDD+: Lessons and new directions» (CIFOR 2018) bietet einen guten Überblick über den Stand von REDD+. Obwohl die Autoren des Bandes an REDD+ als Ansatz («Idee») recht unbeirrt festhalten, werden auch kritische Punkte der Umsetzung deutlich.

Nationales REDD+ und der Amazonienfonds für Wald- und Klimaschutz

Der Aufstieg von REDD+ in Brasilien war und ist von zahlreichen Debatten der Zivilgesellschaft begleitet. Dabei bildeten sich zwei gegensätzliche Lager heraus. Im *Fórum Amazônia Sustentável* sammelte sich zunächst eine pro-REDD+-Lobby. Dabei spielte das *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia* (IPAM) eine wichtige Rolle. Die in Pará ansässige Organisation hatte auch in den internationalen Klimaverhandlungen von Anfang an entscheidend an der Entwicklung des Konzepts teilgenommen. In der *Grupo Carta de Belém* artikulierte sich seit 2009 das eher REDD+-kritische Lager, hier spielte die NGO FASE eine wichtige Rolle. Die *Grupo Carta de Belém* wird seit ihrer Gründung von der Heinrich-Böll-Stiftung in Brasilien unterstützt.

Natürlich ist niemand gegen die Reduzierung von Entwaldung. Kern der Debatte war und ist, ob REDD+ als Marktmechanismus konzipiert wird, der durch Offsets finanziert wird bzw. finanziert werden kann. IPAM und andere setzten sich von Anfang an, national und international sowie aktiv und explizit, für die Finanzierung durch Offsets ein. Dies wurde mit der Hoffnung auf viel größere Finanzmittel, aber auch eine flexiblere Umsetzung begründet. Die Positionen des pro-Offset-Lagers wurden von Teilen des Umweltministeriums und den Gouverneuren der Amazonasstaaten vertreten, die durch die Aussicht auf enorme Geldsummen motiviert wurden.

Goldgrube CO₂?

Brasilien hat nach offiziellen Rechnungen zwischen 2006 und 2012 etwa 30 Milliarden Tonnen CO₂ durch die Reduzierung von Entwaldung in Amazonien eingespart. Selbst wenn man dies mit einem sehr geringen Preis für CO₂ (fünf US\$ pro Tonne) in Geld umrechnet, kommen immense Summen heraus. Die in einem Forum zusammengeschlossenen Gouverneure Amazoniens haben in den letzten Jahren systematisch argumentiert, dass Brasilien und insbesondere die Bundesstaaten eine Art Anspruch auf solch immense Zahlungen hätten. Die Forderungen sind 2015 in einem offenen Brief (*Carta de Cuiabá*) zusammengefasst. So errechnet die Regierung von Mato Grosso, dass sie einen Anspruch auf 10 Milliarden US\$ hat, den sie auf dem internationalen Markt verhandeln können. Vor diesem Hintergrund ist auch verständlich, dass die Gouverneure Amazoniens für ein Verbleiben Brasiliens im Pariser Klimaabkommen plädieren.

<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/05/governadores-de-mt-e-8-estados-da-amazonia-assinam-carta-de-cuiaba.html>

Berechnungen über die Ansprüche der Bundesstaaten sind hier ausführlich dargestellt: <http://idesam.org.br/publicacao/contribuicoes-para-estrategia-nacional-REDD+-2-edicao.pdf>

Auf der internationalen Ebene liegt die Federführung für die jährlichen UN-Klimaverhandlungen aber beim Außenministerium (Itamaraty), das eine Finanzierung von REDD+ über Offsets immer abgelehnt hat und in dieser Position von der *Carta de Belém* unterstützt wird. Die jahrelangen Verhandlungen kamen schließlich zu dem Ergebnis, die Finanzierung von REDD+ offenzulassen und keinen Offset-Mechanismus im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (kurz UNFCCC) zu etablieren. Damit wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, ergebnisbasierte Finanzierungen im Rahmen des internationalen Klimaabkommens, die im Rahmen des 2013 verabschiedeten «*Warsaw Frameworks*» ausgearbeitet worden waren, für Brasilien zu erhalten. Aber bisher fehlt eine Konkretisierung.



In Brasilien wurde 2015 eine nationale REDD+-Strategie (ENREDD+) verabschiedet und eine nationale REDD+-Kommission (CONAREDD+) unter Beteiligung der Zivilgesellschaft etabliert. Die Zivilgesellschaft wurde von dem Indigenen-Dachverband *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil* (APIB) und der Organisation der Kautschukzapfer/innen *CNS*²² vertreten. Ihre Stellvertretung waren das *Observatório do Clima* und die *Grupo Carta de Belém*.

Die schwache nominelle Beteiligung der Zivilgesellschaft mit zwei von dreizehn Sitzen wurde von Anfang an kritisiert. Die anderen elf Sitze werden von Vertreter/innen aus verschiedenen Regierungsorganen besetzt.²³ Anfang 2018 suspendierte das *Observatório do Clima* seine Mitarbeit am CONAREDD+ und begründete dies mit den ungenügenden Einflussmöglichkeiten. Die anderen Mitglieder blieben mit der Begründung, den Informationsfluss aufrechterhalten und Änderungen in Richtung Offsets verhindern zu wollen.

Da der nationale REDD+-Prozess ausschloss, REDD+ als auf Offsets fußenden Marktmechanismus zu etablieren, wuchs die Akzeptanz von REDD+ als Teil von *políticas públicas*. In Brasilien haben sich in den letzten Jahren drei wichtige Formen der Umsetzung von REDD+ herausgebildet: private REDD+-Projekte, die handelbare

²² *Conselho Nacional dos Seringueiros*, inzwischen unbenannt in *Conselho Nacional de Populações Extrativistas*, aber die Abkürzung CNS wurde beibehalten.

²³ Die genaue Zusammensetzung ist hier dargestellt: <http://REDD+.mma.gov.br/pt/comissao-nacional-para-REDD+>.

CO₂-Zertifikate generieren und diese auf dem freiwilligen Markt anbieten²⁴, Vorhaben im Rahmen des Programms «REDD+ Early Movers» in den Bundesstaaten Acre und Mato Grosso, finanziert und unterstützt durch die deutsche EZ (FZ und TZ), sowie der Amazonienfonds.

Der Amazonienfonds für Wald- und Klimaschutz

In Brasilien entstand mit dem *Fundo Amazônia* das weltweit angeblich größte REDD+-Programm, das zu einer wichtigen Finanzierungsquelle von zahlreichen und diversifizierten Initiativen auch der brasilianischen Zivilgesellschaft wurde. Der Fonds verfügt über Spenden in Höhe von 1,212 Milliarden US\$ von der norwegischen Regierung, aber auch die KfW ist für Deutschland mit 68 Millionen US\$ und die Petrobras mit 7,7 Millionen US\$ beteiligt.²⁵ Der Fonds wird von der nationalen Entwicklungsbank BNDES verwaltet. Damit ist das Umweltministerium nicht mehr allein für die Finanzierung zuständig. Die GIZ leistet technische Kooperation. Insgesamt beläuft sich das Finanzierungsvolumen auf die imposante Summe von 1,288 Milliarden US\$. Damit ist die schon in den 1990er Jahren erhoffte Milliarde für das brasilianische Amazonien endlich – zumindest als Zusage – erreicht.

Nun aber ist diese Finanzierung an konkrete Ergebnisse gekoppelt, sprich: an der messbaren und nachweisbaren Reduzierung von Entwaldung. Diese Reduzierung muss auf nationaler Ebene und nicht auf Projektebene erreicht werden. Das bedeutet, dass einzelne Projekte keine Reduzierung von Entwaldung nachweisen und damit keine Kohlenstoffbuchhaltung entwickeln müssen. Zudem hat die brasilianische Bundesregierung erklärt, keine der nationalen Kohlenstoffreduzierungen aus verminderter Entwaldung als international gehandelte Emissionsgutschriften zu nutzen. All dies hat dazu geführt, dass der Amazonienfonds in seinen Grundzügen weitgehend akzeptiert ist und nicht im Mittelpunkt der kritischen Auseinandersetzung mit REDD+ steht.

Die Kritik der Zivilgesellschaft am Amazonienfonds bezieht sich auf zwei Punkte: die unzureichende Beteiligung und die hohen Hürden für Projektfinanzierungen sowie die komplexen Ansprüche an das Projektmanagement. Beides schließe lokale Gruppen und soziale Bewegungen weitgehend aus der Projektfinanzierung aus. Diese Beschwerde wird explizit von Vertreter/innen der indigenen Völker vorgetragen, die klar konstatieren, dass der Amazonienfonds nicht die Lücke füllen kann, die das Ende von PDPI hinterlassen hat.

24 Überblick über den freiwilligen CO₂-Markt: https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/01/doc_5715.pdf.

25 Angaben (gerundet) laut Fundo Amazonia: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/>. Zuletzt eingesehen am 5.07.2019.

Stellungnahme indigener Gruppen zum Amazonienfonds

«[...] Since its inception, Brazilian civil society, indigenous representatives, and representatives of non-governmental organizations, have been demanding that the Amazon Fund provides support for projects of local organizations, such as indigenous, quilombolas, extractive-farmer, and marginal-farmer associations. Autonomous project management is critical to strengthening the organizations and traditional communities, and key in ensuring long-term perspective for the results of the Amazon Fund. However, access to the resources of the Amazon Fund for these organizations, and for all civil society organizations, for that matter, proves to be remarkably difficult. The policies and requirements to be met for the approval and contracting of projects, although in compliance with the standard procedure adopted by the management institution, do not communicate with the reality, structure, or scope of these organizations' activities. This fact is reflected in the panorama of the Amazon Fund's project portfolio, in which, of the 104 existing projects, only 11 benefit indigenous lands, and only one single local organization project is hired directly by the Amazon Fund, namely, the project of the Ashaninka Association of the Amônia River - APIWTXA, signed in April 2015.»

<http://www.kaninde.org.br/carta-das-organizacoes-indigenas-e-indigenistas-sobre-a-criacao-de-novo-mecanismo-de-financiamento-de-projetos-dos-povos-indigenas/>

Ein Versuch, dieses Dilemma zu umgehen, ist die Finanzierung eines Subfonds, des *Fundo Dema*, eines Kleinprojektfonds, der von FASE verwaltet wird. In den Interviews wurde der *Fundo Dema* einhellig als positives Beispiel angeführt. Vertreter/innen der indigenen Völker versuchen nun, einen ähnlichen Subfonds speziell für Indigene (in Kooperation mit der *Coordenadoria Ecumênica de Serviço*, CESE) zu etablieren.

Mit dem *Fundo Dema* und FASE ist also auch das eher REDD+-kritische Lager an dem Amazonienfonds beteiligt. Vielleicht trägt auch das dazu bei, dass es kaum eine kritische Debatte über Konzeption, Strategie und Umsetzung des Amazonienfonds in der brasilianischen Zivilgesellschaft gibt. Hier ist der Kontrast zum PPG7 frappierend.

Als REDD+-Programm ist der Amazonienfonds an eine messbare Reduzierung von Entwaldung geknüpft. Er ist damit auch ein lehrreiches Beispiel, wie REDD+ funktioniert. Die Reduktion der Entwaldung bezieht sich auf einen Referenzwert, in der REDD+-Fachsprache *forest reference emission level (FREL)* genannt. Beim Amazonienfonds sind die Zahlungen in der Periode von 2001–2015 an die durchschnittliche Entwaldung der Jahre 1996–2010 geknüpft. Das heißt, dass die Jahre der extrem hohen Entwaldung 2004–2006 einbezogen werden und die durchschnittliche Abholzungsrate für diese Periode bei dem sehr hohen Wert von 16.540 km² liegt. Zur Erinnerung, die Entwaldung betrug im Jahre 2011 gerade einmal 6.841 km². Anders gesagt, REDD+

fungiert in diesem Fall als eine Art Belohnung für vergangene Leistungen, die vor der REDD+-Finanzierung erbracht worden sind. Das entspricht nicht unbedingt der ursprünglichen Konzeption von REDD+, aber es wird als Motivation für die Akteure in der Anfangsphase von REDD+ gerechtfertigt. Allerdings führt dies im Falle Brasiliens zu geradezu absurden Konsequenzen. Die Zahlungen für REDD+-Projekte setzen alle nach der Periode der drastischen Reduzierung von Entwaldung ein, durchaus eine Besonderheit der brasilianischen Situation. Aufgrund der hoch angelegten Referenzwerte sind auch bei einer Zunahme der Entwaldung noch erhebliche Zahlungen gerechtfertigt. Im Falle des Amazonienfonds hätte Brasilien ab 2011 seine Entwaldungsrate verdoppeln können und trotzdem noch Geld erhalten. Dies hat einen weiteren fatalen Effekt. Denn die erreichten Reduktionen kumulieren sich. In dieser Logik hat Brasilien «Anspruch» auf 21,5 Milliarden US\$. Da je nach Programm die *Referenzwerte* variieren, lassen sich auch noch höhere Beträge berechnen (siehe Abbildung 2, Seite 45): Nimmt man den Referenzwert für die UNFCCC (16.640 km²) kommt man sogar auf einen Wert von 36,4 Milliarden US\$²⁶. Der Amazonienfonds würde nur einen Bruchteil (etwa 6 % der niedrigeren Zahl) der Zahlungen garantieren, auf die Brasilien aufgrund der «Kohlenstoffbuchhaltung» einen Anspruch hätte. Die Konsequenz dieser Berechnungen ist bedenklich. Im REDD+-Prozess sind Erwartungen auf gigantische Zahlungen geweckt worden – und es waren gerade diese Erwartungen, die in Brasilien und insbesondere in den Bundesstaaten Amazoniens durchaus ernst genommen wurden und werden. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass solche Zahlungen auch nur annähernd die berechneten Höhen erreichen können. Unerfüllte Erwartungen sind problematisch, sie können als Rechtfertigung für Entwaldung dienen: «Seht, die internationale Gemeinschaft will nicht angemessen für die Reduzierung der Entwaldung zahlen (die Rechnung hat Brasilien schließlich nicht erfunden). Wenn das so ist, dann können wir doch lieber weiter entwalden.»

Aber noch eine weitere Konsequenz des so konzipierten Mechanismus ist bedenklich. Das oben skizzierte Problem – «Zahlung auch wenn die Entwaldung steigt» – wird tatsächlich in Zukunft zumindest für den Amazonienfonds weniger relevant. Für alle Zahlungen ab 2016 beruht der Referenzwert auf der durchschnittlichen Entwaldung der Jahre 2006–2015. Dieser Wert beträgt nur noch 8.150 km². Das ist immer noch höher, als die durchschnittliche Abholzungsrate im Jahr 2009 (7.464 km²), dem Jahr in dem die klare Tendenz zur Reduzierung der Entwaldung zu Ende ging. Aber jetzt droht die Gefahr, dass der Amazonienfonds keine neuen Ansprüche generieren kann, die Entwaldung des Jahres 2018 lag ja bei 7.900 km², also bedenklich nahe am Referenzwert. Dann könnten aber auch durchaus sinnvolle Zahlungen, etwa an Projekte für indigene Gebiete und Schutzgebiete, nicht mehr geleistet werden. Die Rechte indigener Völker müssten aber auch dann unterstützt werden, wenn aufgrund nationaler Rahmenbedingungen die Reduzierung der Entwaldung nicht funktioniert.

Statt *easy, quick und cheap* stellt sich REDD+ als bis zur Absurdität vertrackt heraus – nicht zuletzt, weil überhaupt nicht eindeutig ist, was eigentlich Ergebnisse sind.

26 CIFOR 2018, S. 45f.

All diese Komplikationen sind völlig überflüssig – es sein denn, man spekuliert immer noch auf einen zukünftigen Marktmechanismus.

REDD+ Early Movers-Programm (REM)

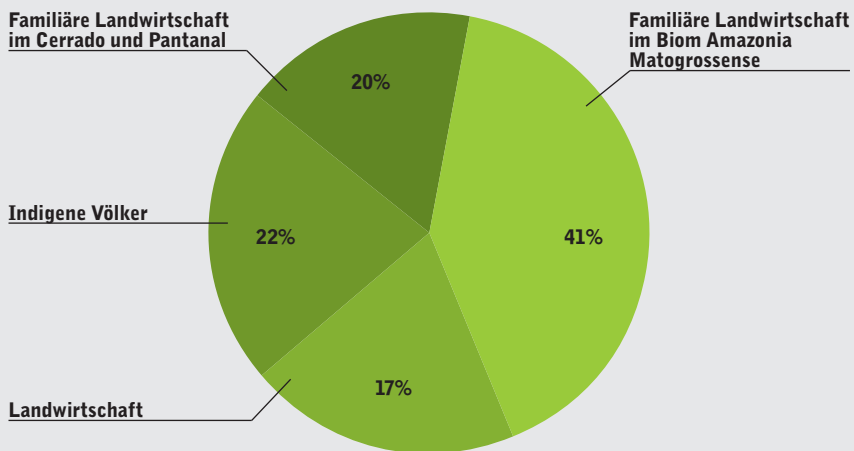
Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem «REDD+ Early Movers»-Programm (kurz REM), das in Brasilien in zwei Bundesstaaten mit Geldern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt wird, ist in jüngster Zeit erfolgt.²⁷ Dies soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Der Text enthält vor allem eine ausführliche Diskussion des «REDD+ Early Movers»-Programm im brasilianischen Bundesstaat Acre.

Hier sollen einige Anmerkungen zu REM im Bundesstaat Mato Grosso erfolgen, das erst 2018 begann und daher kaum in bisherigen Untersuchungen oder Publikationen erörtert wird.

Übersicht «REDD+ Early Movers» Mato Grosso

Das Programm wird mit der Landesumweltbehörde SEMA umgesetzt, für die etwa 40 % der Mittel vorgesehen sind. Die restlichen 60 % verteilen sich in folgender Weise auf gesellschaftliche Gruppen:

Gruppen der Begünstigten



²⁷ Der Bericht «REDD+ Early Movers – ergebnisbasierte Zahlungen ohne klimarelevante Ergebnisse» von Jutta Kill, unter Mitarbeit von Thomas Fatheuer, enthält eine ausführliche Darstellung und Kritik: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/04/Schattenbericht-REM-Webversion.pdf>

In einer kritischen Stellungnahme stellen die Gruppen der Zivilgesellschaft Mato Grossos folgende Punkte fest:

- Unzureichende Informationen, um den Fluss der Mittel der internationalen Kooperation genau zu verfolgen
- Keine repräsentative Beteiligung der Zivilgesellschaft
- Die Förderung des Umweltkatasters (CAR) ist unter den jetzigen Umständen kein adäquates Instrument für die Territorien der traditionellen Völker
- Es besteht die Gefahr, dass im Kontext der Strategie «Produce, Conserve and Include», kurz PCI, wieder dieselben Akteure von der finanziellen Unterstützung profitieren: der Landwirtschaftssektor und dabei das Agrobusiness.

Die ausführliche Stellungnahme, auf der auch die hier angeführten Daten beruhen, ist hier auf Portugiesisch nachzulesen: <http://www.formad.org.br/noticias/sociedade-civil-alerta-doadores-sobre-compromissos-socioambientais-em-mt,1943>

Im Vorbereitungsprozess ist viel in die Beteiligung indigener Völker investiert worden, insbesondere durch die Arbeit der GIZ. Dabei wurde die Bildung einer regionalen Vereinigung der indigenen Völker unterstützt, die *Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso* (FEPOIMT). Diese sieht die Beteiligung der indigenen Völker als eine Errungenschaft, eine «conquista», an. Des Weiteren wird die Unterstützung der FUNAI in der institutionellen Komponente positiv bewertet. Auf einem Treffen der Gruppe *Carta de Belém* im August 2018 in Cuiabá begrüßten die indigenen Vertreter/innen der FEPOIMT geradezu emphatisch das Programm REM Mato Grosso und lobten die partizipative Vorbereitung sowie den Einsatz der GIZ. Allerdings sollte die kritische Auseinandersetzung mit dem Programm nicht durch einen positiven Aspekt verdrängt werden. Die indigene Komponente macht lediglich 22 % der 60 % aus, die für spezifische Zielgruppen vorgesehen sind. Sie ist damit durchaus wichtig, aber eben bei weitem nicht alles. Auf dem Treffen wurde insbesondere die Befürchtung geäußert, dass die Unterstützung für die kleinbäuerliche Landwirtschaft nicht wirklich bei Kleinbauern und -bäuerinnen ankommt, auch weil diese nicht über autonome Organisationsformen verfügen, sondern mit Vertreter/innen des Agrobusiness verbunden sind. Einig waren sich alle, dass über REM Mato Grosso nicht das Agrobusiness finanziert werden soll.

Abbildung 2: Bezahlung für vermiedene Entwaldung – alles hängt von der Bezugsgröße ab ...

Brazilian Amazon deforestation could double under UNDP proposal FP100 reference level choice and still generate results-based REDD+ payments.

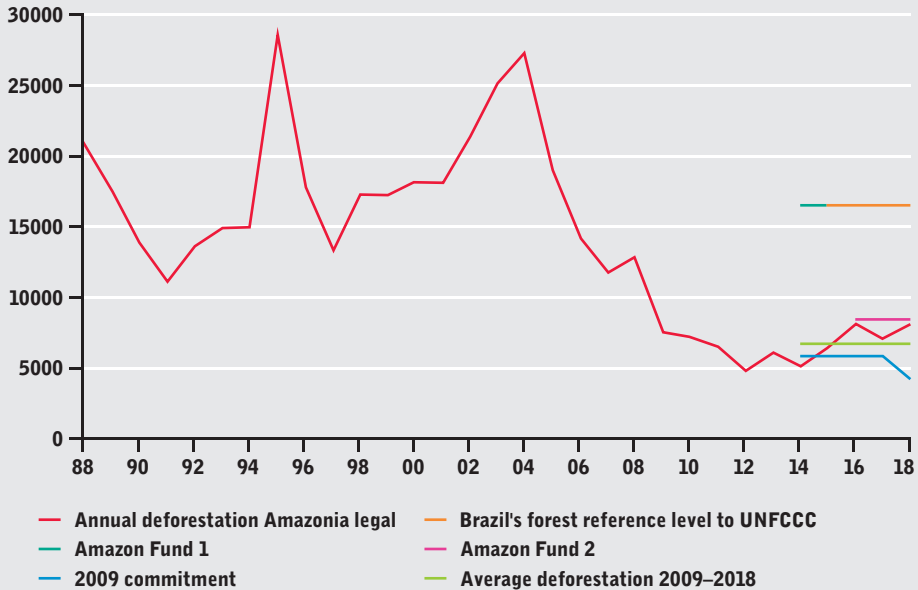
a) FREL Brazilian Forest Reference Level UNFCCC. Basis for conversion to tons CO₂ claimed as mitigation outcome in UNDP proposal to GCF RfP

pilot program results-based REDD+ payment): Average 1996-2010: 16.640 km²

b) Reference level Brazilian Amazon Fund 1 for payments 2011-2015: Average 2001-2010: 16.540 km²

c) Reference level Brazilian Amazon Fund 2 for payments 2016-2020: Average 2006-2015: 8.150 km²

d) 2009 Brazilian government commitment to reduce deforestation in the Amazon by 80 percent by 2020, compared to 1996-2005 average: 3.925 km²



Source: Own calculations based on PRODES program of the Brazilian Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=4957 <https://us.boell.org/sites/default/files/greencclimatefund.pdf>

... oder von der Zielmarke

REM Mato Grosso ist an eine Zielmarke geknüpft, einen sogenannten Performance Trigger. Die KfW formuliert das wie folgt: «Nur, wenn die jährliche Entwaldung unter dem vereinbarten REM Performance Trigger von 1788 km² (durchschnittliche Bruttoentwaldung im Zeitraum 2004-2015) liegt, werden ergebnisbasierte Zahlungen geleistet. So wird der Anreiz zur weiteren Entwaldungsreduktion erhöht.» (<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projekt-datenbank%20/REDD+-Early-Movers-Rem-Mato-Grosso-39425.htm>)

Der letzte Satz ist irreführend. Mato Grosso kann Zahlungen erhalten, auch wenn die Entwaldungen ca. 70 % höher sind als 2009 oder gar mehr als doppelt so hoch wie 2012. Belohnt wird also eher eine Stabilisierung auf relativ hohem Niveau.

Eine zentrale Begründung für die Kooperation der KfW mit Mato Grosso ist die bundesstaatliche Strategie «Produce, Conserve and Include» (PCI), die auf der Pariser Klimakonferenz lanciert wurde und große internationale Aufmerksamkeit erlangte. Sie hat sich die Zielmarke gesetzt, die Entwaldung bis 2030 auf 571 km² zu reduzieren. Bisher ist offensichtlich, dass der Bundesstaat nicht «on track» ist. Auch ist keine Politikwende zu beobachten, um dieses Ziel erreichen zu können. Die politischen Rahmenbedingungen sprechen eher dafür, dass eine solche Reduzierung von Entwaldung illusorisch ist. Dennoch könnten die REM-Gelder ausgezahlt werden, wenn der Performance Trigger erreicht wird.

REDD+ – ein ergebnisorientierter Mechanismus ohne Ergebnisse?

Eine der Grundideen von REDD+ ist es, Zahlungen an nachgewiesene Leistungen zu knüpfen, in diesem Fall an die Reduzierung von Entwaldung. Hier sollte die Faktenlage kaum eindeutiger sein. REDD+ wird frühestens seit 2008 implementiert. Zwischen 2004 und 2009 gab es den bereits erwähnten deutlichen und drastischen Rückgang der Entwaldung. Diese kann aber mit REDD+-Projekten nichts zu tun haben. Ab 2009 ist der Trend einer deutlichen und kontinuierlichen Reduzierung der Entwaldung beendet, seit 2012 steigt sie sogar wieder an. Diese Tendenz hat sich durch die neuen Zahlen für 2018 noch verstärkt. Eine Reduzierung der Entwaldung ist nicht in Sicht. Diese Entwicklung sollte Anlass genug sein – auch jenseits alter und teilweise festgefahrener Debatten – Diskussionen um REDD+ neu zu führen. Es soll also im Folgenden nicht zum wiederholten Mal der Grundansatz von REDD+ diskutiert werden, sondern die Frage: Was kann REDD+ leisten und was nicht?

Der Begriff *result based payments* suggeriert, dass ein direkter Zusammenhang zwischen den Zahlungen und den Ergebnissen bestehe. In Wirklichkeit ist diese Verbindung komplexer. REM sieht ausdrücklich vor, dass Zahlungen für vergangene Leistungen, quasi als Belohnung, bezahlt werden können. Insofern ist es vom Projektansatz vertretbar, wie im Bundesstaat Acre geschehen, dass jahrelang Zahlungen für reduzierte Entwaldung flossen, obwohl die Entwaldung nicht mehr sank oder sogar anstieg. Die Reduzierung von Entwaldung bezieht sich auf einen Referenzzeitraum gegenüber dem die Entwaldung geringer sein muss. Solange in den Referenzzeiträumen die Jahre der großen Reduzierungen (vor 2009) enthalten sind, können also auch bei steigender Entwaldung Zahlungen für reduzierte Entwaldung geleistet werden. Dass ist zumindest etwas überraschend und wird in den populären Darstellungen gern verschwiegen. Wenn dies für einen gewissen Zeitraum vertretbar ist, muss doch irgendwann Schluss damit sein, wenn die REDD+-Logik nicht völlig ins Absurde abgleiten soll.

Die Zahlen für die Entwaldungsraten von 2018 sprechen eine deutliche Sprache: Sie sind für Amazonien etwas und für die REM-Bundesstaaten Acre und Mato Grosso deutlich höher als für das Jahr 2009. Für den relativ kleinen Bundesstaat Acre, der zudem noch als Musterknabe für nachhaltige Entwicklung gilt, ist das Ergebnis

besonders niederschmetternd (siehe Tabelle Entwaldungsraten in Amazonien und in den Bundesstaaten Acre und Mato Grosso).

Entwaldungsraten in Amazonien und in den Bundesstaaten Acre und Mato Grosso

Jahr	Amazonia Legal (km ²)	Acre (km ²)	Mato Grosso (km ²)
2004	27.772	728	11.814
2005	19.014	592	7.145
2006	14.286	398	4.333
2007	11.651	184	2.678
2008	12.911	254	3.258
2009	7.464	167	1.049
2010	7.000	259	871
2011	6.481	280	1.120
2012	4.571	305	757
2013	5.891	221	1.139
2014	5.012	309	1.075
2015	6.207	264	1.601
2016	7.893	372	1.489
2017	6.947	257	1.561
2018	7.536	444	1.490

Quelle: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE.

REDD+ in Brasilien – ein kurzes Resümee

Was folgt daraus? Keineswegs, dass alles, was im Kontext von REM oder Amazonienfonds gefördert wurde und wird, nutzlos oder bedeutungslos wäre. Aber es zeigt sich doch, dass die bisherigen REDD+-Ansätze nicht in der Lage sind, die Reduzierung von Entwaldung zu fördern oder gar zu garantieren. Aufschlussreich ist das Ergebnis der jahrelangen Förderung von REDD+ in Acre. In der Evaluierung der KfW findet sich der bemerkenswerte Satz: «Der Bundesstaat Acre ist in Brasilien und international weiterhin ein Vorreiter in der Waldschutzpolitik. Einschränkend soll erwähnt werden,

dass ein substantieller Wirkungszusammenhang der Entwaldungsreduktion mit dem Projekt weder nachgewiesen noch widerlegt werden konnte.»²⁸

Angesichts der komplexen Ursachen von Entwaldung sind REM/REDD+ als Ansatz und Finanzierung in Brasilien nicht geeignet, Entwaldung zu reduzieren. PPG7 und REDD+ teilen damit ein gemeinsames Dilemma: Sie fördern viele sinnvolle Sachen, beeinflussen aber nicht – oder nicht ausreichend – die Dynamik des Entwicklungsmodells in Amazonien. Mit seiner Koppelung an die nachweisbare Reduzierung von Entwaldung hat sich REDD+ übernommen. Die Konsequenzen daraus sind höchst bedenklich. Sind nämlich die Zahlungen an die nachweisbare Reduzierung gebunden, müssen sie über kurz oder lang auslaufen oder mit immer neuen Verrenkungen gerechtfertigt werden, die die Glaubwürdigkeit der EZ gefährden. Damit werden aber – aus der Projekt- und Zielsetzungslogik von REDD+ Early Movers – auch sinnvolle Finanzierungen wie die Unterstützung indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften, die Konsolidierung von Schutzgebieten, die Förderung von Initiativen der Zivilgesellschaft oder auch die Finanzierung der brasilianischen Umweltbehörden, um eine wirksame Kontrolle illegaler Entwaldung zu garantieren, nicht nur gefährdet – sie müssten bald ganz gestrichen werden. In Acre liegt die Entwaldung von 2018 deutlich über dem Referenzwert vom 330 km² – ein Wert, der kurioserweise immer noch deutlich über dem Wert von 2009 liegt (167 km²).

Eine erste Konsequenz aus dieser Entwicklung wäre, dass sich die deutsche EZ «ehrlich macht», ein schrecklicher Ausdruck, aber hier passt er. Die EZ muss sich in einem komplexen Land von der Illusion verabschieden, Entwaldung zu reduzieren, und sich auf die Aufgaben besinnen, die sie wirklich leisten kann.

2.2 Landordnung in Amazonien

Während die wachsende Bedeutung von REDD+ eher ein Ausdruck internationaler Entwicklungen und der wachsenden Bedeutung der Klimaagenda ist, wird ein zweiter Schwerpunkt im Kontext nationaler Debatten und Analysen entwickelt: das Engagement in Fragen der Landordnung.²⁹ In einer 2010 veröffentlichten Studie der GIZ, die den Anspruch erhebt «key experiences and lessons learned» im Bereich des Landmanagements zu analysieren, heißt es:

«One of the most significant political and structural causes of deforestation is the obsolete land tenure system. A recent study revealed that property rights are uncertain in 53 % of the territory of the Amazon region. (...) This situation is evidently a major threat to economic development, making it almost impossible to have an effective environmental administration. Without any security of land property rights, little can be done in terms of environmental control measures, such as implementing fines

²⁸ Das Zitat findet sich auf S. 14 der Evaluierung: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/IKI-Evaluierungen/IKI_Brasilien_Acre_D.pdf

²⁹ Damit soll natürlich keineswegs die Vielfalt der Projekte in der deutschen EZ geleugnet werden. Die Studie konzentriert sich auf die Bereiche, die von strategischer Bedeutung sind und die neue Ausrichtung der EZ präsentieren. Ein weiteres Merkmal ist, dass die in der Studie behandelten Schwerpunkte umstritten sind und von der Zivilgesellschaft teilweise kritisiert werden.

and penalties for illegal deforestation. Furthermore, the situation provokes social conflicts and encourages illegal land grabbing.»³⁰

Diese Aussage hat Konsequenzen für die Bewertung der Entwicklung der deutschen EZ in Amazonien. Denn die Schlüsselfrage der Landordnung wurde im PPG7 letztendlich nicht oder nur unzureichend adressiert. Und sie ist auch nicht Ausgangspunkt für REDD+-Ansätze in Brasilien. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die brasilianische Regierung die Frage der Landrechte nicht im Kontext der internationalen Kooperation diskutieren und angehen wollte. Und für die Geber war sicherlich die Zustimmung zum PPTAL ein solch großer Erfolg, dass weiterreichende Vorstöße in Fragen des Landrechts nicht gemacht wurden.

Dennoch wurden im Rahmen des PPG7 zwei wichtige Ansätze in Bezug auf das Landmanagement entwickelt. Zum einen die Unterstützung der ökonomisch-ökologischen Zonierung, zum anderen die ökologische Lizenzierung im Rahmen eines Subprogramms in Mato Grosso. Letztere wurde oftmals als ein Meilenstein für die ökologische Orientierung der Landnutzung in Amazonien und als zentrales Instrument zur Durchsetzung der Waldgesetzgebung gesehen. Die Umweltlizenzierung in Mato Grosso (*Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais*, SLAPR) diente als Vorbild für das nationale Umweltregister CAR (s.u.) und wurde damit zu einem zentralen Ansatz der aktuellen Umweltpolitik in Amazonien.

Die deutsche EZ stellt aktuell in zwei Programmen die Landfrage in Amazonien in den Mittelpunkt. Daneben gibt es auch andere Programme, wie in der Tabelle im Anhang zu sehen ist. Die Ansätze zur Regulierung der Landfrage sind eine neue Entwicklung in der EZ. Sie haben eine zentrale und strategische Bedeutung, – und sie sind umstritten. Deshalb stehen sie neben REDD+ im Mittelpunkt der Erörterung aktueller Tendenzen der EZ in Amazonien.

Es ist anzuerkennen, dass die Einbeziehung der vertrackten Landproblematik in Amazonien ambitioniert und mutig ist. Bemerkenswert ist auch, dass die deutsche Kooperation in brasilianischen Vorhaben mitarbeitet, die auf nationalen Gesetzen fußen. Damit hat sie – anders als bei den REDD+-Ansätzen – die Geberdominanz des PPG7 eindeutig hinter sich gelassen. Sie hat sich jedoch auch stärker in die Widersprüche und Machtstrukturen der brasilianischen Politik verwickelt.

Terra Legal

Das 2009 durch die brasilianische Regierung lancierte Programm zur Regulierung von Landbesitz in Amazonien beeindruckt durch immense Zahlen. Es bezieht sich auf eine Fläche von 67,4 Millionen Hektar. Das ist fast ein Drittel der gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen der Europäischen Union (174,6 Millionen Hektar), die von 10,8 Millionen landwirtschaftlichen regulierten Betrieben bewirtschaftet werden. In der Region von *Terra Legal* leben nach Schätzungen der Regierung hingegen

³⁰ <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/Fachexpertise/giz2010-en-land-management-brazil.pdf> S.10/11.



gerade einmal 1,2 Millionen Menschen.³¹ *Terra Legal* erlaubt nun die «Regulierung» von allen Besitzansprüchen auf öffentliches Land, das vor 2004 von *posseiros* und *grileiros*³² besetzt worden ist. Die Obergrenze dafür liegt bei 1.500 Hektar. Kleinbauern und -bäuerinnen (*posseiros*) werden in der Regel mit einem Besitz von bis zu 100 Hektar identifiziert. *Terra Legal* sieht vereinfachte Verfahren für Besitzgrößen von bis zu 400 Hektar vor. Aber mit der Ausweitung der Landbesitzregulierung auf bis zu 1.500 Hektar, so lautet die Kritik, habe *Terra Legal* die Grenze zwischen (legitimen) *posseiros* und (illegalen) *grileiros* verwischt. Mit dem Argument, gesicherte Landtitel für landwirtschaftliche Klein- und Mittelbetriebe zu schaffen, wurde nun auch die «Regulierung» relativ großer Landflächen möglich. 85 % der potenziellen Nutznießer von *Terra Legal* sind Kleinbesitzer, aber 63 % des betroffenen Landes ist in der Hand von Großgrundbesitzern. Schaut man also auf das Land und die bestehenden Ansprüche, dann sind Großgrundbesitzer, die illegal öffentliches Land besetzt haben, die größten potenziellen Nutznießer von *Terra Legal*.

31 Ein gute Übersicht über die Zahlen von Terra Legal findet sich hier: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090722_amazonia_numeros_fbd

32 *Grileiros* ist eine Schlüsselkategorie für die brasilianische Landfrage. Es ist ein Sammelbegriff für alle Akteure, die sich illegal Land aneignen, oftmals aus rein spekulativen Motiven ohne eine wirkliche Nutzung des Landes. *Grilagem* bezeichnet die Praxis dieser Landnahmen. *Posseiros* hingegen sind Landbesitzer, die selbst auf dem Land wohnen und es nutzen. Diese Praxis ist nicht illegal, *posseiros* haben garantierte Rechte.

Terra Legal hat ein Narrativ aufgebaut, das sich ganz auf die Regulierung des Besitzes von Kleinbauern und -bäuerinnen stützt und von der deutschen EZ übernommen wird: «Das im Jahr 2009 ins Leben gerufene nationale Programm ‚Terra Legal Amazônia‘ zielt darauf ab, 55 Millionen Hektar Staatsland innerhalb Amazoniens, was der anderthalbfachen Fläche Deutschlands entspricht, einer legalen Nutzung zuzuführen und vergibt gesicherte Landtitel an bäuerliche Familienbetriebe». ³³ Die Deutsche EZ unterstützt das Vorhaben mit 6 Millionen Euro im Rahmen der technischen Zusammenarbeit.

Das ist sicherlich richtig – verschwiegen, und daher auch nicht problematisiert, wird aber der enorme Anteil an sehr großen Parzellen, die unter *Terra Legal* legalisiert werden können. Es werden Zahlen angeführt, um zu belegen, dass *Terra Legal* auch flächenmäßig primär kleinen Landbesitzern zugutekommt. Demnach kommen 77 % des titulierten Landes auf Flächengrößen von bis zu 400 Hektar. Allerdings sind nach diesen Zahlen, die aus dem Jahre 2016 stammen, lediglich 1,2 Millionen Hektar tituliert worden, also ein Bruchteil der anvisierten 67,4 Millionen Hektar. *Terra Legal* hat in den ersten Jahren Regionen priorisiert, in denen sich Kleinbesitzer konzentrieren. Und selbst bei dieser bisherigen Bilanz fällt auf, dass immerhin 23 % des Landes an nur 444 Nutznießer ging, die über 400 Hektar besitzen, während 32,7 % an 12.385 Nutznießer gingen. ³⁴

Leider sind seit 2016 keine Zahlen zur Vergabe von Landtiteln mittels *Terra Legal* veröffentlicht worden.

Ein Programm für Landraub?

Die schon umstrittenen Bestimmungen wurden unter der Regierung Temer durch einen provisorischen Erlass, die MP (*Medida Provisoria*) 759, ³⁵ weiter «flexibilisiert». Inzwischen ist aus der MP ein Gesetz (13.456/2017) geworden. Das neue Gesetz ändert die bisherige Rechtslage an zwei entscheidenden Punkten: Konnte bisher nur vor 2004 besetztes Land reguliert werden, wird diese Frist nun bis 2011 ausgeweitet. Gleichzeitig wird die maximale Fläche, die reguliert werden kann, auf 2.500 Hektar hochgesetzt. Es sind diese beiden Bestimmungen, die zu heftigen Protesten der Zivilgesellschaft geführt und dem Gesetz den Namen «Gesetz der *grilagem*» eingetragen haben. Tatsächlich kann bei einer Fläche von 2.500 Hektar auch in Amazonien nicht mehr davon die Rede sein, dass es hier nur um kleine oder mittlere Eigentümer gehe. In Deutschland gelten heute die Nachfolger der landwirtschaftlichen Genossenschaften der ehemaligen DDR als Mammutbetriebe – sie verfügen über eine

³³ So die GIZ in ihrer Darstellung von Terra Legal: https://www.giz.de/de/downloads/Terra_Legal.pdf. Ein aktueller Überblick findet sich hier: https://www.giz.de/de/downloads/Terra_Legal_BMZ_DE.PDF.

³⁴ Die Zahlen zur bisherigen Bilanz von Terra Legal finden sich hier: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1684/ARTIGO.26%20de%20set.pdf.

³⁵ Eine *Medida Provisória* ist ein vom Präsidenten verfügbarer Erlass. Er muss mit einer Frist von 60 Tagen vom Parlament in ein Gesetz transformiert werden.

durchschnittliche Größe von 1.344 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße in der Landwirtschaft in Deutschland liegt bei 59 Hektar.³⁶

Das neue Gesetz hat noch eine weitere schwerwiegende Konsequenz für die Entwicklung Amazoniens. Es erleichtert nämlich den privaten Handel mit Landbesitz, der im Zuge der Agrarreform (*assentamentos*) Kleinbauern und -bäuerinnen zugeteilt worden ist. Bisher konnten Landtitel erst 15 Jahre nach der vollständigen Einrichtung eines *assentamentos* zugeteilt werden, also nachdem durch öffentliche Förderung die notwendige Infrastruktur geschaffen worden ist und die Angesiedelten Zugang zu öffentlichen Krediten und Subventionen erlangen. Nun können die Titel 15 Jahre nach der Einrichtung eines *assentamentos* zugeteilt werden, auch wenn die notwendige Infrastruktur nicht aufgebaut worden ist. Das hat wiederum Folgen: Zum einen können sich die zuständigen Stellen nach 15 Jahren einfach ihrer Verantwortung gegenüber den *assentamentos* entledigen, zum anderen wird damit der individuellen Aneignung von Land via Agrarreform Tür und Tor geöffnet. Jetzt schon dienen einige *assentamentos* der Agrarreform eher der *grilagem* als der Verteilung von Land an Kleinbauern und -bäuerinnen. Durch das neue Gesetz wird diese Tendenz verstärkt und rechtlich legitimiert.

Terra Legal – Kritische Stimmen

«In diesem Sinne bedient die Ausweitung von *Terra Legal* – nicht nur die Anhebung der Höchstgrenzen auf 2500 Hektar, sondern auch die Ausdehnung auf ganz Brasilien – die Interessen des Agrobusiness und der Spekulation (die Landpreise sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen), die von der Regulierung und dem Anheizen des Marktes für Land profitieren.» *Sérgio Sauer, Universität von Brasília*

<http://www.ihu.unisinos.br/569385-a-mp-759-permitira-o-desenvolviment-agropecuario-a-concentracao-fundiaria-e-a-expropriacao-da-terra-entre-vista-especial-com-sergio-sauer>

Aber auch der ursprüngliche Ansatz von *Terra Legal* war umstritten:

«Das Agieren der Regierung Lula da Silva im Interesse der *grileiros* in Amazonien wurde durch die MP 422 (die *Terra Legal* konstituiert, *Anm. des Autors*) noch gewichtiger. Diese erlaubt der INCRA* ohne Ausschreibung Land von bis zu 1500 Hektar zuzuteilen und hebt damit die Artikel 188 und 191 der Verfassung aus, die ein solches Verfahren nur für *posseiros* vorsieht, die ihr Land

³⁶ http://www.proplanta.de/Agrar-Nachrichten/Agrarwirtschaft/Groesste-Agrarbetriebe-Deutschlands-in-Mecklenburg-Vorpommern_article1409052495.html.

selbst bewirtschaften. Auf diese Weise wird Lula nicht als der Präsident in die Geschichte Brasiliens eingehen, der die größte Agrarreform in der Geschichte Brasiliens durchgeführt hat, sondern als derjenige, der die größte Legalisierung von Landraub in der Geschichte Brasiliens ermöglichte.» *Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Professor für Geografia Agrária an der FFLCH-USP (Zusammenfassung des Autors)*

*INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ist die Behörde, die für Fragen der Landrechte zuständig ist.

<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/28/a-grilagem-de-terras-publicas-na-amazonia-artigo-de-ariovaldo-umbelino-de-oliveira/>

Wie unter der Regierung Bolsonaro die Regulierung von Landbesitz im Rahmen von *Terra Legal* weitergeht, ist noch unklar. Aber die neue Regierung hat klare Zeichen gesetzt. Die gesamte Landordnungspolitik wird im Landwirtschaftsministerium in einem neugeschaffenen Sekretariat für Landfragen (*Secretaria Especial de Assuntos Fundiários*) konzentriert, in der Hand eines der prominentesten Vertreter des Agrobusiness und erklärten Gegners jeglicher Agrarreform, Nabhan Garcia, dem ehemaligen Vorsitzenden der als radikal geltenden Vereinigung von Landbesitzern UDR (União Democrática Ruralista). Garcia hat von Anfang an klargemacht, wie er seine Mission versteht, nämlich als eine Kampfansage an die sozialen Bewegungen, NGOs und indigenen Völker. «Es gibt viele Leute, die den Großgrundbesitz kritisieren, aber heute ist der Indio der größte Landbesitzer im Lande. Wir können den Indio nicht in einen Megagrundbesitzer verwandeln.»³⁷

Die deutsche EZ müsste sich zu diesem Thema dringend positionieren. Ist unter diesen Rahmenbedingungen eine Weiterarbeit an einem Projekt wie *Terra Legal* möglich und sinnvoll? Die Kritik der Zivilgesellschaft an *Terra Legal* ist inzwischen eindeutig und überwältigend. Kann *Terra Legal* wirklich noch als Programm für Kleinbauern und -bäuerinnen betrachtet werden?

Umstrittenes Umweltregister – CAR

Eine zentrale Neuerung im Kontext der Regulierung von Landeigentum (nicht nur) in Amazonien, die von der deutschen EZ gefördert wird, ist die Pflicht zu einer Umweltlizenzierung. CAR – *Cadastro Ambiental Rural* – verpflichtet alle Landeigentümer in Brasilien ihren Besitz GPS gestützt zu katastrieren und die Art und Weise der Landnutzung sichtbar zu machen. Damit würde dokumentiert, inwieweit die Umweltauflagen für das jeweilige Grundstück erfüllt werden. Auf den Satellitenbildern kann man

³⁷ <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/hoje-o-maior-latifundiario-do-pais-e-o-indio-diz-secretario,3b72c87aef32824e8e2e687d2160b653glgvev1.html>.

etwa sehen, ob die gesetzlich vorgeschriebene Waldreserve vorhanden ist – 80 % eines Besitzes muss im Regenwaldgebiet Amazoniens erhalten werden. CAR ist im Prozess der umstrittenen Revision des brasilianischen Waldgesetzes 2012 beschlossen worden und gilt vielen – insbesondere den großen Umweltorganisationen – als Schlüsselinstrument für die Lösung der Umweltfragen in Amazonien sowie als zentrale Strategie zur Bekämpfung der Entwaldung. Tatsächlich ist die Idee faszinierend und attraktiv. Unbestritten ist auch, dass CAR die Informationen über die Landnutzung in Amazonien erheblich erweitern wird. Ein gültiges CAR soll in Zukunft Voraussetzung für den Zugang zu Krediten und staatlichen Förderprogrammen sein. Die enorme Bedeutung von CAR spiegelt sich in den Fördersummen wider. Neben dem Beitrag der bilateralen deutschen EZ wird CAR auch massiv durch dem Amazonienfonds gefördert. Nach Angaben der GIZ wurden bis 2016 13 Projekte mit einem Volumen von 65 Millionen US\$ bewilligt.³⁸

Projektinfo der KfW zu CAR

Projektträger ist das brasilianische Umweltministerium MMA. Als Empfänger der FZ-Mittel ist die staatliche Bank «CAIXA», die bereits in anderen FZ-Vorhaben erfolgreich als Finanzagent agiert hat, vorgesehen. Das Kernproblem ist die mangelnde Implementierung, Überwachung und Durchsetzung des CAR-Registers auf über 5 Millionen ländlichen Grundstücken in Brasilien, mit einer Gesamtfläche von mehr als 3 Millionen km². Die unzureichende Flächen- und Aktivitätenregistrierung im CAR erschwert vor allem die Überwachung von Flächennutzung sowie die Einhaltung der Gesetze und Umweltplanung durch die Regierung, ganz besonders in Hinblick auf Schutz von Wald, biologischer Korridore und Wassereinzugsgebiete.

Deutscher Finanzierungsbeitrag: 23 Millionen Euro

<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Umweltkatastrierung-in-Amazonien-CAR-II-27466.htm>

Dennoch wurden schon bald bis heute anhaltende kritische Stimmen laut, die nicht die Effektivität von CAR bezweifeln oder die zögerliche Umsetzung kritisieren, sondern das Konzept von CAR grundsätzlicher in Frage stellen. 2016 veröffentlichte die

³⁸ <https://www.giz.de/projektseiten/projects.action?pn=200922872>; eine Kurzdarstellung des Projekts findet sich hier: <https://www.giz.de/de/downloads/CAR%20-%20L%C3%A4ndliches%20Umweltregister%20final.pdf>. Die deutsche Bezeichnung von CAR als Umweltregister folgt der GIZ in dieser Darstellung. Ältere Dokumente verwenden andere Begriffe.

Mitarbeiterin des *Ministério Público Estadual*³⁹ in Pará, Eliane Moreira, einen wichtigen Artikel, der die Frage stellt, ob CAR nicht eine neue «Form der *grilagem* in Amazonien» darstellt⁴⁰. Wie das? CAR beruht auf dem Prinzip der Selbstregistrierung. Sprich, die eingereichten Dokumente werden von den (angeblichen) Landbesitzern erstellt. Um eine Umweltlizenzierung zu beantragen, muss der Antragstellende nicht nachweisen, Eigentümer des Landes zu sein. Der Abgleich mit den Landrechten soll erst in einer zweiten Phase erfolgen. Rechtlich ist die Sache eigentlich klar: CAR ist kein Instrument, das einen legalen Besitzanspruch auf Land voraussetzt oder konstituiert – es ist von der rechtlichen Situation des Landes bewusst entkoppelt, um zu verhindern, dass Lizenzierung in der ewigen Schleife der Klärung der Landrechte in Amazonien versackt.

Die Praxis der letzten Jahre zeigt nun etwas anderes. Auch eine vorläufige, nur auf Angaben des Antragsstellers beruhende Lizenzierung wird zusehends zu einem Dokument, mit dem Ansprüche auf Land geltend gemacht werden. Dies knüpft an eine lange Geschichte der Konstruktion von Ansprüchen auf Land in Amazonien an. Dokumente, die eigentlich nicht den Besitz belegen (wie etwa eine Verkaufsurkunde) werden akkumuliert, um einen Anspruch zwar nicht rechtsgültig nachzuweisen, aber doch plausibel zu machen. Inzwischen kann man beobachten, dass Land auf der Basis von CAR gehandelt wird und dass sich in der Rechtsprechung die Fälle häufen, bei denen CAR als ein Dokument akzeptiert wird, das Recht auf Land konstituiert.⁴¹ Und genau deshalb führt CAR zu einem weiteren Prozess, der dubiose Ansprüche auf Land postuliert und damit *grilagem* erleichtert. Deutlich ist auch, dass bei vielen Akteuren CAR genau mit der Erwartung verbunden ist, Besitzansprüche zu regulieren.

«Den Satz, «mach das CAR und die Regierung wird dir das Land sichern» hörte und hört man an verschiedenen Orten. Mit dem Diskurs, dass CAR die Regulierung des Landbesitzes garantieren könne, wurde dieses Instrument zu einem bösartigen Krebs in Amazonien, das Gewalt bei Landkonflikten verstärkt, und es wurde in den letzten Jahren zu einer großen Triebkraft für die Entwaldung.» (*Tarcisio Feitosa Silva*)⁴²

In der unübersichtlichen Landfrage Amazoniens schafft CAR also keine neue Ordnung, sondern ist eher ein weiteres Element in den real existierenden Konflikten und Verwirrungen. Ein großes Problem bei CAR ist die Überlagerung von CARs für dasselbe Gebiet und CARs für Gebiete, für die es eigentlich keine privaten Gebietsansprüche geben dürfte. Das wichtigste und problematischste Beispiel dafür sind die Gebiete

39 Das *Ministério Público* ist eine Art Staatsanwaltschaft, die Rechte verteidigen und die Einhaltung der demokratischen Ordnung garantieren soll. In Amazonien hat das *Ministério Público* (MP) eine wichtige Funktion im Widerstand gegen Großprojekte gespielt, wie den Staudamm von Belo Monte. National agiert das *Ministério Público Federal* (MPF), auf Ebene der Bundesstaaten das jeweilige *Ministério Público Estadual* (MPE)

40 Der Text von Eliane Moreira ist 2016 unter dem Titel «O CADASTRO AMBIENTAL RURAL: A NOVA FACE DA GRILAGEM NA AMAZÔNIA?» veröffentlicht worden und hier nachlesbar: <https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&id=230&modulo=NOT%C3%8DCIA>.

41 Belege dazu bei Torres und Moreira.

42 Das Interview findet sich hier: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/09/S%C3%A9rie-Entrevistas-sobre-a-Amaz%C3%B4nia-Tarc%C3%ADsio-Feitosa-092017.pdf>.

der *Quilombolas*, afrobrasilianischer Gemeinschaften, die durch ehemalige Sklaven begründet worden sind. *Quilombolas* haben einen durch die Verfassung garantierten Rechtsanspruch auf ihr Land, aber der Prozess der Regulierung von *Quilombola*-Land ist ausgesprochen zögerlich und steckt oft in einer der ersten Phasen fest. Gerade weil viele *Quilombola*-Gemeinschaften über keine geklärten Rechtsansprüche auf ihr Territorium verfügen und dessen Ausdehnung oft nicht genau definiert ist, sind in diesen Fällen die Überlagerungen durch CAR-Registrierungen besonders verwirrend und problematisch.

Mit guten Absichten auf dem Weg in die Hölle?

In der Auseinandersetzung um die neuen Instrumente zur Regulierung von Landrechten und Landnutzung in Amazonien treffen zwei unterschiedliche Sichtweisen und Narrative aufeinander. Diejenigen, die *Terra Legal* und CAR befürworten, betrachten diese Instrumente als wichtige Fortschritte, die allenfalls mit Mängeln in der Umsetzung behaftet sind. Die Kritik an diesen Instrumenten hingegen versucht, die Frage der Landnahme, der *grilagem*, wieder in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. Dies beruht auf einer Diagnose der Ursachen für die Entwaldung. «Entwaldung wird nicht durch Soja oder Viehzucht verursacht ... Wer entwaldet, besitzt in der Regel nicht ein Rind, er hat niemals ein Kalb großgezogen oder Soja gepflanzt ... Die Entwaldung geht mit dem Preis für Land einher», spitzt Mauricio Torres zu.⁴³

In der internationalen Debatte über Entwaldung wird aber gerade der Prozess der illegalen Landnahme als «Anstifter der Entwaldung» oftmals ausgeblendet. In der Vision von *Terra Legal* und CAR ist Entwaldung primär eine Folge unklarer Besitzverhältnisse und einer nicht nachhaltigen Landnutzung. CAR und *Terra Legal* sind genau die Antworten auf eine so definierte Problemlage. Die Anerkennung von individuellen (oder auch kollektiven) Besitzrechten und einer umweltpolitisch basierten Regulierung der Landnutzung sollten daher die Probleme Amazoniens (sprich Entwaldung) lösen.

Dabei werden aber Machtfragen und die reale Dynamik von durch Macht und Gewalt modellierten Prozessen geleugnet oder zumindest nicht in den Fokus gerückt. *Terra Legal* bietet ein gutes Beispiel für diese realen Prozesse. Der provisorische Erlass (MP), der *Terra Legal* vorausging, wurde bereits 2009 als «Gesetz der *Grilagem*» kritisiert⁴⁴ und ging auf eine Initiative des Agrobusiness zurück. Der Senator des Bundesstaates Roraima Romero Jucá, ein wichtiger Fürsprecher des Agrobusiness, setzte sich persönlich dafür ein, dass Lula die MP unterzeichnete. Die Umweltministerin Marina Silva war kurz vor der Abstimmung zurückgetreten, sodass der Weg frei war, den Forderungen der Agrarlobby nachzukommen. Auf dem Weg vom MP zum Gesetz brachten die Sprecher des Agrobusiness noch Änderungen ein, wie die Erweiterung der «Regulierung» auf 2.500 Hektar, die dann von Lula da Silva mit einem Veto belegt

⁴³ Das Zitat stammt aus einem Artikel von Eliane Brum: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/opinion/1506961759_879609.html.

⁴⁴ So etwa von Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/lula-cede-de-ruralistas-e-pres/>

wurden. Man einigte sich schließlich auf 1.500 Hektar als Obergrenze. So konnte dann ein Gesetz der *grilagem* als Kompromiss und Erfolg für Kleinbauern und -bäuerinnen verkauft werden. *Terra Legal* erschien als historischer Kompromiss zwischen berechtigten Forderungen der Kleinbauern und -bäuerinnen und dem Ansinnen der Großgrundbesitzenden. Anders gesagt: Die Erfüllung legaler Ansprüche historisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen wurde in einem politischen Verhandlungsprozess mit der Anerkennung und Legalisierung von *grilagem* verbunden. Legitime *posseiros* und illegale *grileiros* landeten im gleichen Topf – in der Kategorie der «zu Regulierenden».

Terra Legal ist also ein Ausdruck und Produkt der realen Machtverhältnisse in Brasilien. Waren diese während der Regierungszeit der PT (*Partido dos Trabalhadores*) noch als eine Art «Klassenkompromiss» verbrämt, zeigt sich seit der Regierung Temer die Macht der Agrarlobby ganz unverblümt, wie das neue Gesetz der *grilagem* belegt. In der Regierung Bolsonaro entfällt nun das Umweltministerium als Gegengewicht zum Agrarsektor. CAR, für dessen Implementierung auf föderaler Ebene die brasilianische Waldbehörde SFB zuständig ist, wurde unter Bolsonaro vom Umweltministerium in das Landwirtschaftsministerium verschoben.

Damit ist CAR nunmehr erst recht ein Kandidat für einen Platz in der Reihe von Vorhaben, die mit «guten Absichten den Weg in die Hölle» pflasterten, wie es in Stellungnahmen heißt (s. Kasten). Tatsächlich erweisen erste wissenschaftliche Untersuchungen, dass CAR keinen Beitrag zur Reduzierung der Entwaldung leistet. Hauptgrund dafür ist, dass die Missachtung der Umweltgesetzgebung praktisch ohne Konsequenzen bleibt.

CAR – wirkungsloses Placebo?

Das *Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais* (SLAPR) wurde im Rahmen des PPG7 im Bundesstaat Mato Grosso etabliert und galt vielen als eines der wichtigsten Projekte, da es eine Brücke zwischen Pilotvorhaben und *public policies* bildet. Da es nun als CAR zu einer nationalen Politik geworden ist, die auch durch den *Fundo Amazônia*/Amazonienfonds massiv gefördert wird, könnte es als exzellentes Beispiel für die Wirkung des PPG7 fungieren – wenn die Erfahrungen mit SLAPR ausschließlich positiv wären.

«However an analysis of the <actuality> of its precursors in Mato Grosso (SLAPR in 1999–2007 and CAR in 2009–2011) and in Pará (2009–2012) reveals that this family of systems have so far failed to bring about any consistent reduction in deforestation levels across the range of registered properties. The present study argues that this unfortunate (and seemingly unexpected) outcome is understandable if seen in the context of the conflicting motivations which have led farmers, local politicians, national policy-makers, academic observers and NGOs to embrace CAR and which have shaped its implementation practices in both Mato Grosso and Pará. It is therefore suggested that both policy-makers and

researchers should become more attuned to the complexities and indeterminacies of the implementation of environmental policies and technologies, and attend more closely to the specific ways in which <street level bureaucrats> and their clients (farmers, land-owners, etc.) relate to such policies and technologies.»

<http://www.fao.org/e-agriculture/events/looking-not-seeing-%E2%80%98potentiality%E2%80%99-and-%E2%80%98actuality%E2%80%99-rural-environmental-registry-car-brazilian>

Keine Wirkung auf Entwaldung

Schlussfolgerung einer Studie von Andréa Aguiar Azevedo und Carlos Hiroo Saito: «SLAPR hat die Fiktion der Regulierung von Entwaldung mit gleichzeitigen Vorteilen für die Produzenten erfüllt. Damit entstand aber der falsche Eindruck, dass SLAPR ein effizientes System der Kontrolle der Entwaldung sei. Die Studie zeigt, dass die Lizenzierung nicht die Entwaldungslogik des Eigentümers ändert, sondern dass aufgrund der Existenz von Marktanreizen die Entwaldung fortgesetzt wird. Deshalb ist es wichtig, eine kritische Position hinsichtlich des Potenzials von Lizenzierungsverfahren für die Kontrolle und Reduktion von Entwaldung einzunehmen.»

<http://www.scielo.br/pdf/cerne/v19n1/14.pdf>

CAR ist dabei, einen herausragenden Platz unter den guten Absichten, die den Weg in die Hölle pflastern, einzunehmen. Eine Studie zeigt nun, dass CAR bei beiden Zielen gescheitert ist: Die illegale Entwaldung ist nach seiner Einführung nicht gesunken und nur 6 % der Eigentümer haben irgendwelche Maßnahmen zur Wiederherstellung entwaldeter Flächen unternommen. «Die Eigentümer haben gemerkt, dass der Preis, CAR nicht durchzuführen, hoch ist – wegen des Zugangs zu Krediten», sagte Azevedo. «Zuckerbrot und Peitsche sind beide zu klein», resümiert Rajão. Das Problem ist, dass es keinen Vorteil bringt, wenn man reguliert. Einmal registriert, bekommt der Eigentümer den gewünschten Kredit, danach macht er auf seinem Land, was er für richtig hält und setzt auf die Straflosigkeit.

Azevedo und Rajão, die beiden Autoren der Studie, zeigen sich nicht überrascht: «Die rurale Elite hat das System durchschaut und umgepol.»

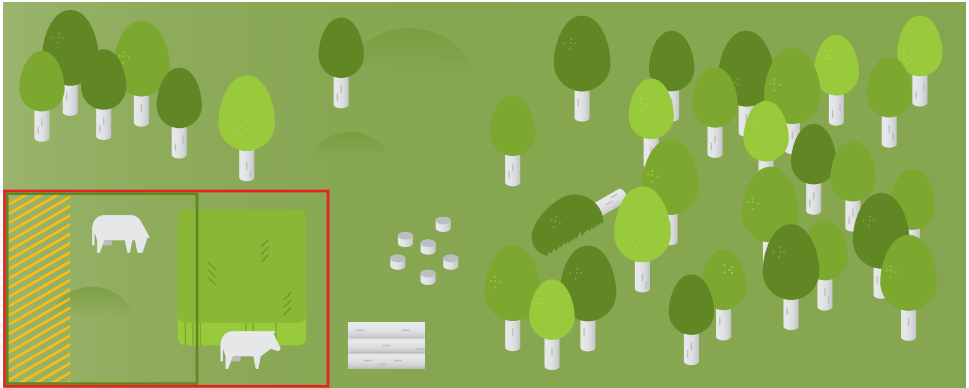
<https://www.revistaplaneta.com.br/monitoramento-subvertido/>

CAR vermehrt das Chaos in Landfragen

IPAM hat 2017 ein «Thermometer» des brasilianischen Waldgesetzes veröffentlicht (Termômetro do Código Florestal: <https://termometroflorestal.org.br>). Darin sind über eine App auch die aktuellen Daten des CAR einsehbar. Ein kurzer Blick auf die Daten ist aufschlussreich. CAR funktioniert relativ gut in konsolidierten Agrargebieten, wie etwa in der Sojaregion von Mato Grosso. Aber gerade an den Fronten der Agrargrenzen und der Entwaldung sind die Ergebnisse bestürzend. Als Beispiel soll Brasiliens flächenmäßig größte Kommune dienen:

Altamira:

Gesamtfläche: 16.067.870 Hektar



- Bei CAR registrierbare Fläche: 1.506.144 Hektar
- ▨ Registrierbare Fläche ohne CAR-Eintrag: 434.259 Hektar
- Im SICAR registrierte Fläche: 2.411.677 Hektar

Es ist demnach etwa doppelt so viel Fläche registriert worden als zur Verfügung steht. Unklar ist, ob Flächen doppelt registriert wurden, oder ob Ansprüche auf Gebiete erhoben wurden, die eigentlich der öffentlichen Hand gehören und somit nicht registrierbar sind.

Dieses Muster lässt sich in unzähligen Kommunen Amazoniens wiederfinden, hier ein weiteres Beispiel:

Alenquer:

Gesamtfläche: 2.230.873 Hektar



- Registrierbar: 606.283 Hektar
- ▨ Davon ohne CAR: 142.568 Hektar
- Registriert: 1.105.782 Hektar

3 Schlussfolgerungen: Was kann Entwicklungspolitik in politisch schwierigen Zeiten noch bewirken?

Die deutsche EZ hat seit 1992 großes Gewicht in der Umweltpolitik Amazoniens erlangt und kann viele Errungenschaften und Erfolge vorweisen. Offensichtlich sind diese in den letzten Jahren in Gefahr geraten. Diese Entwicklung hat nicht erst mit der Regierung Bolsonaro begonnen. Bereits in der zweiten Amtszeit der Regierung Lula und seit dem Regierungsantritt von Dilma Rousseff 2011 lässt sich eine Tendenz konstatieren, die klassische Entwicklungsansätze stärker in den Vordergrund und ökologisch orientierte Politik sowie die Bekämpfung der Entwaldung in den Hintergrund rücken lässt. Dies ist ein widersprüchlicher Prozess, der sich nicht kurzerhand auf einen Nenner reduzieren lässt. Das Paradigma einer nachhaltigen Entwicklung für Amazonien, basierend auf der Sicherung der Rechte der indigenen und traditionellen Bevölkerung, war nie unumstritten oder Konsens des Regierungshandelns. Neben milliardenschweren Entwicklungsprogrammen oder dem Bau von Staudämmen entstanden seit 1992 auch Schutzstrategien. Amazonien war immer ein Schauplatz divergierender Interessen und Politiken. Aber seit 1992 konnte das Umweltministerium – gestärkt durch die internationale Kooperation sowie durch die sozialen Bewegungen und Teile der Zivilgesellschaft in Brasilien – erheblichen Einfluss gewinnen. Die Tatsache, dass heute etwa 45 % der Fläche Amazoniens unter Schutz stehen, zeigt, dass Schutzstrategien zu einem zentralen Faktor in Amazonien geworden sind. Ein wichtiges Element dieses Prozesses ist die Einbeziehung, oder wenigstens der Dialog mit der Zivilgesellschaft und insbesondere mit den sozialen Bewegungen, die damit zu einem einflussreichen Faktor in der Umweltpolitik wurden.

Ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Schutzstrategien ist die Tatsache, dass dieser offensichtlich weite Teile des Agrobusiness beunruhigt und zu Gegenaktionen veranlasst. Bolsonaro formulierte im Wahlkampf nur in einigen Punkten deutliche Erwartungen; einer dieser Punkte war die Kampfansage an die Umweltpolitik. Die Umweltbehörde IBAMA und ihre angebliche «Industrie der Strafen» waren ein klares Feindbild im Wahlkampf von 2018. Es wäre indes falsch, dies auf eine persönliche Abneigung von Bolsonaro zu reduzieren. In diesem Punkt vertritt Bolsonaro durchaus relevante gesellschaftliche Interessen. Dies zeigt sich auch in der herausragenden Rolle, die das Agrobusiness in der neuen Regierung spielt. Es hat keinerlei Scheu gezeigt, sich Bolsonaro anzuschließen.



Ohne Zweifel, die Umweltpolitik Brasiliens steht mitten in einem dramatischen Rollback – da sollte auch die EZ nichts schönreden. Dieses Rollback ist außerdem mit einer Entwicklung verbunden, die die politische Landschaft Brasiliens in den letzten Jahren entscheidend verändert hat. Die Nachhaltigkeitsagenda in Amazonien hat sich immer mehr mit der Landwirtschaftspolitik vermischt. So sind Vieh- und intensive Landwirtschaft die wichtigsten «Treiber» von Entwaldung. Insbesondere die großen Umweltorganisationen haben nach Strategien gesucht, diese Situation mit ganz unterschiedlichen Ansätzen zu ändern. Greenpeace hat auf das Sojamoratorium gesetzt (der Sojahandel verpflichtete sich, kein Soja von neu gerodeten Flächen in Amazonien abzunehmen), andere wie WWF, *Conservation International* (CI) und *The Nature Conservancy* (TNC) unterstützen eher gemeinsame Projekte mit dem Agrobusiness, oft mit der Perspektive einer intensiven und rationalen Nutzung des Landes, um so eine weitere Expansion einzudämmen.

Dass die Agraragenda, insbesondere in Amazonien, immer stärker von der Umweltagenda beeinflusst wurde, hat zu der jetzt zu beobachtenden Kampfansage an die Umweltpolitik beigetragen. Spätestens seit der Auseinandersetzung um die Reform des brasilianischen Waldgesetzes ist das Agrobusiness als organisierter und einflussreicher Akteur sichtbar, der sich auch in inhaltlichen Debatten qualifiziert und einen «modernen» Diskurs entwickelt hat. Im Parlament (*câmara*) wird die Agenda des Agrobusiness von der sogenannten *bancada ruralista* vertreten. Sie gilt seit Jahren als eine der einflussreichsten parlamentarischen Gruppen, der 225 von

513 Abgeordneten angehören.⁴⁵ Zugespitzt gesagt: Das Imperium schlägt zurück. Aber auch das «Imperium» des Agrobusiness ist kein homogener Akteur bzw. hat eine durchaus diversifizierte Agenda. Während auf der einen Seite Vertreter/innen des Agrobusiness gegen Umweltbestimmungen und die Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften agieren, greift das etablierte Agrobusiness auf der anderen Seite, insbesondere die Sojabauern Mato Grossos und die in den Weltmarkt integrierte und konsolidierte Viehwirtschaft, die Umwelt- und Klimaagenda auf und präsentiert sich selbst als deren Akteur. Die Schlüsselbotschaft lautet: «Durch die Intensivierung von Land- und Viehwirtschaft können wir die Produktion steigern, ohne einen einzigen Baum zu fällen.» Bedenklich wäre, wenn die deutsche EZ auf diesen Sirengesang hereinfällt. In der von WWF und BMZ gemeinsam herausgegebenen Studie «Entwaldungsfreie Lieferketten: Gemeinsam zum Waldschutz beitragen» heißt es im Abschnitt *Nachhaltige Steigerung landwirtschaftlicher Produktion auf bestehenden Anbauflächen*:

«Auf den bestehenden Anbauflächen ist eine nachhaltige Bewirtschaftung von zentraler Bedeutung, um die Bodenfruchtbarkeit über viele Jahre zu erhalten und Erträge nachhaltig zu steigern. Nur so kann eine Ausweitung der Ackerflächen in wertvolle Naturräume gestoppt werden. Bodenschutz und die Förderung von Innovationen zur guten landwirtschaftlichen Praxis müssen daher in Zusammenarbeit mit den Kleinbauern und Plantagenbetreibern verstärkt angegangen und praktisch umgesetzt werden.»⁴⁶

Damit wird die nicht klar definierte «nachhaltige Steigerung» der landwirtschaftlichen Produktion zu einer Schlüsselstrategie («nur so!») definiert. Dies ist fragwürdig, denn:

- Die Annahme, dass die Intensivierung der Landnutzung eine Ausdehnung verhindert, ist empirisch nicht belegt. Genauso schlüssig ist die Gegenannahme, dass Intensivierung zu höheren Bodenpreisen führt und damit Landnahme stimuliert.
- Die verkürzte Analyse der Landwirtschaft und Viehzucht als «Treiber» der Entwaldung blendet die zentrale Rolle der *grilagem* in Amazonien aus. Diese kann nur eingedämmt werden, wenn weitgehend Rechtsstaatlichkeit garantiert ist. Die weitverbreitete Kultur der Straflosigkeit ermöglicht aber die Kontinuität der illegalen Landnahme durch Entwaldung. Nichts deutet auf eine Änderung dieser Situation hin – im Gegenteil.

⁴⁵ <http://climainfo.org.br/2019/03/25/a-nova-bancada-ruralista/>.

⁴⁶ http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Broschuere_Entwaldungsfreie-Lieferketten.pdf

Der Mythos der Intensivierung – Philip Fearnside's Statement

Philip Fearnside, einer der bekanntesten und angesehensten Amazonien-Forscher, findet klare Worte zu einer Strategie, die auf «nachhaltige» Intensivierung setzt:

«Another myth that diverts efforts to contain deforestation is the notion that intensification of agriculture and ranching will cause actors to stop deforesting. There are good reasons for intensification, but land sparing is not one of them. The subsidies and marketing advantages that can be garnered from this discourse represent attractions for endorsing this path, but it goes against economic logic. The idea that people's ambitions are limited by a «full-stomach» effect, where one stops expanding production once minimal requirements are met, does not apply to individuals who are integrated into modern economies, as are almost all actors in Amazonian deforestation. Land sparing through intensification has been proposed by a number of authors (Sánchez et al., 1982; Strassburg et al., 2014; Zarin et al., 2016), but the prospects of this strategy having the desired environmental result are poor (Fearnside, 1987c). Unfortunately, there is no evidence that the response to a productivity increase would be restoration of forest. **If pasture were to produce more, then the ranchers would simply export this excess – not keep the total production of their properties constant and reduce their areas of pasture. In fact, since the more highly productive pastures would presumably be more profitable than the present ones, the tendency would be to do just the opposite – expand the area of pasture by clearing more (Fearnside, 2002; Kaimowitz and Angelsen, 2008). Pasture area in Brazil is not restrained either by a limited desire of ranchers to make more money or by global markets for beef.»**

https://www.researchgate.net/publication/320407359_Deforestation_of_the_Brazilian_Amazon, S. 21f.

Die Annahme, dass die Intensivierung (sprich höhere Hektarerträge) eher zur Expansion von Fläche führt, ist eine Variante des Jevons' Paradox, auch als Rebound-Effekt bekannt. In Brasilien sprechen zwei Umstände dafür, die Gefahr des Rebound-Effekts ernst zu nehmen: zum einen die praktisch fast grenzenlose Nachfrage nach Soja und Fleisch auf dem Weltmarkt und zum anderen die Verfügbarkeit von Land durch legale und illegale Aneignung.

http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf, S.179ff.

Guter Überblick in Angelsen, A. u.a.: Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonesia: CIFOR, 45f.

Eine weitere Tendenz ist fundamental für die Orientierung der EZ: Investitionen in die Infrastruktur gewinnen neues Gewicht. Eine der Schlüsselfiguren in der Regierung Bolsonaro ist der Minister für Infrastruktur Tarcísio Gomes de Freitas. Zu den angekündigten Prioritäten gehören der Ausbau und die vollständige Asphaltierung einer Straße in Amazonien zwischen Cuiabá im Bundesstaat Mato Grosso und Santarém im Bundesstaat Pará (BR-163) sowie der Ausbau einer Eisenbahnlinie für den Sojatransport zwischen Mato Grosso und dem Tapajós-Fluss im Bundesstaat Pará.

Begründung für Ausbau der Infrastruktur

«We are going to create a second revolution in Brazilian agribusiness,» declared Tarcísio Gomes de Freitas in a 2018 interview with Mongabay. «Mato Grosso state produced 62 million tons of grains on 9 million hectares (34.700 square miles) of land in 2017. There are another 14 million hectares (54.000 square miles) of land, currently used as pasture, available for arable farming. We can easily produce 120 million tons of grain from Mato Grosso alone, without cutting down a single tree!», he said. «The big problem is lack of infrastructure and the high cost of freight.»

<https://news.mongabay.com/2019/02/amazon-at-risk-brazil-plans-rapid-road-and-rail-infrastructure-expansion/>

Auch dies ist kein spezifisches Projekt der Regierung Bolsonaro, sondern die Wiederaufnahme lang gehegter Absichten und Pläne. Die massiven Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur sind ein Motor für Entwaldung – das zeigen alle Erfahrungen der Vergangenheit. Obwohl die Umweltpolitik in Amazonien großes Gewicht erlangt hat, steht sie doch immer neben und in Konflikt mit der traditionellen Entwicklungsagenda. Deren Umsetzung wurde in den letzten Jahren eher durch fehlende Finanzmittel und politische Unsicherheiten verhindert als durch Umweltbelange.

Entwaldung – auch das ist (oder sollte) eine *lesson learned* der letzten Jahre (sein) – ist eine komplexe Dynamik, die sich nicht durch partielle Programme in den Griff bekommen lässt. Sie ist verbunden mit dem Entwicklungsmodell für die Region, mit Dynamiken des Weltmarktes, mit politischen Machtverhältnissen und der Garantie des Rechtsstaates. Das führt zu einer schmerzlichen Konsequenz: Die EZ kann nur beschränkte Beiträge zur Reduzierung der Entwaldung leisten. Sie hat seit 1992 wesentliche Beiträge zur Stärkung einer Nachhaltigkeitsagenda in Amazonien geleistet – sie hat aber das klassische Entwicklungsmodell nicht wirklich aushebeln können. Die widersprüchlichen Ansätze sind und bleiben Realität – das Umweltministerium ist ein wichtiger Player in Amazonien geworden, aber beileibe nicht der einzige oder der dominante. Das Nebeneinander unterschiedlicher Strategien und Interessen sollte als Tatsache des Lebens anerkannt werden und nicht durch Ansprüche an Transversalität oder Konvergenz überdeckt werden. In den komplexen Verflechtungen einer riesigen

Region wie Amazonien gibt es keine Konvergenz. Die EZ hat aber zu einem großen Erfolg der Umweltpolitik der letzten Jahrzehnte beigetragen: Das Umweltministerium ist zu einem wichtigen Player in Amazonien geworden und hat so eine falsche Konvergenz verhindert. Doch genau dieser Erfolg steht spätestens seit der Regierung Bolsonaro unter Beschuss. Die EZ verhebt sich, wenn sie die Reduzierung von Entwaldung zu einem konkreten Ergebnis ihrer Arbeit erklärt, und verschärft tendenziell Legitimationsprobleme. Die EZ kann viel bewirken und erreichen, aber sie könnte in eine Falle laufen, wenn sie sich weiterhin an eine nachweisbare Reduzierung der Entwaldung bindet.

Was IZ und EZ kann und tun sollte

Die EZ hat seit 1992 einen wesentlichen Beitrag zu Stärkung von indigenen Territorien und Schutzgebieten geleistet. Sie hat damit zu einem Paradigmenwechsel beigetragen, nämlich den Schutz des Tropenwaldes mit Rechten und Lebensperspektiven der Menschen zu verbinden. Diese Verbindung von Schutz und Stärkung der Rechte sollte weiterhin eine zentrale Leitlinie der EZ sein. Die meisten Schutzgebiete in Amazonien gehören der Kategorie «direkte Nutzung» an, das heißt, sie sehen explizit die Nutzung durch die dort lebenden Menschen vor. **Schutzgebiete sind keine konfliktfreien Zonen. Aber sie haben sich als wirksame Bremse gegen Entwaldung erwiesen und als Basis für die Sicherung von Rechten der lokalen Bevölkerung.** Die Konsolidierung und der Ausbau dieser Errungenschaft sind heute zentrale Anliegen der Zivilgesellschaft und der indigenen Völker. Das bedeutet nicht, immer mehr vom selben zu fördern. Die Förderung ökonomischer Aktivitäten, die Kooperation mit neuen Akteuren wie den Vereinigungen von *Quilombolas* und indigener Frauen, das Monitoring der Schutzgebiete und die Förderung der (auch digitalen) Infrastruktur bieten ein riesiges Feld für Innovationen.

Die EZ sollte die Chancen, die in der Kooperation mit der Zivilgesellschaft stecken, aktiv aufgreifen. **Dabei sollten NGOs und Organisationen von indigenen Völkern und traditionellen Gemeinschaften als Partner für den Dialog über Entwicklungsperspektiven gesucht und gefördert werden.** Alle Tendenzen, die Handlungsspielräume dieser Organisationen einzuschränken, sollte die Bundesregierung entschieden zurückweisen.

■ Deutsche EZ in Amazonien zeichnet sich durch eine **Pluralität von Akteuren** aus. Die Kirchlichen Hilfswerke und andere NGOs sowie die politischen Stiftungen sind wichtige und hochangesehene Partner der brasilianischen Zivilgesellschaft. Deren Unterstützung sollte in politisch schwierigen Zeiten verteidigt und wenn möglich ausgebaut werden. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit Personalentsendungen über die Dienste der Kirchen oder den Weltfriedensdienst wieder ausgebaut werden könnten.

■ In Brasilien existiert eine eindrucksvolle **Bewegung für Agrarökologie**. Ein breites Bündnis deutscher Hilfswerke und NGOs fordert die Stärkung der

Agrarökologie («Positionspapier Agrarökologie stärken»)⁴⁷. Ihre Unterstützung ist zugleich Klima- und Biodiversitätspolitik und eine Alternative zur Ausweitung der gigantischen Monokulturen in Amazonien. Die Agrarökologie sollte zu einem Förderschwerpunkt gemacht werden – und nicht die Unterstützung des Agrobusiness.

■ Im Rahmen des PPG7 gab es eine interessante Kooperation mit dem *Ministério Público*, das sich in Amazonien oftmals als Garant von Umweltbelangen und als Verteidiger der Rechte der Bevölkerung erwiesen hat. Eine Kooperation mit den (progressiven) Teilen des *Ministério Público* könnte ein wichtiger Beitrag zur Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen in Amazonien sein.

Was überdacht werden sollte

Mit den Programmen *Terra Legal* und *CAR* hat sich die Kooperation auf das schwierige Feld der Landnutzungsordnung (*ordenamento territorial*) begeben. Die Bedeutung dieses Aktionsfeldes ist enorm und die deutsche Kooperation hat dies bereits im Sektorpapier Tropenwald von 1991 herausgestellt. Gleichzeitig sind beide Programme in Zivilgesellschaft und Forschung umstritten und die Wirksamkeit für die Reduzierung von Entwaldung ist nicht erwiesen. **Bei beiden Programmen besteht der begründete Verdacht, dass die unerwünschten Nebenwirkungen größer sind als die intendierten Wirkungen.**

Dasselbe gilt auch für die REDD+-Ansätze in Brasilien. Die Auseinandersetzung um REDD+ wird durch die Tatsache erschwert, dass unter dem Label REDD+ eine Vielzahl verschiedener Ansätze finanziert wird – darunter auch sehr viel Sinnvolles. Aber die Koppelung von Umweltprogrammen an eine Kohlenstoffbuchhaltung führt zu vielen Tücken und unnötigen Komplikationen. Die Logik der Finanzierung hängt stark von der (willkürlichen) Auswahl des Referenzrahmens ab und führt zu der paradoxen Situation, dass Brasilien Anspruch auf immense Zahlungen erhebt, sogar in einem Szenario, in dem die Entwaldung steigt. **Damit ist REDD+ heute in Brasilien kein Instrument, um die Reduzierung von Entwaldung zu motivieren.** Das war so nicht intendiert, und es sollte endlich eine ehrliche Bilanz der REDD+-Erfahrungen gezogen werden. Die komplizierten Details der Kohlenstoffbuchhaltung ergeben nur Sinn, wenn REDD+ auch irgendwann als Marktinstrument genutzt würde. Dies wird aber von großen Teilen der Zivilgesellschaft und von den Organisationen indigener Völker abgelehnt. Die Aussicht oder Absicht, REDD+ via Offsets zu finanzieren, wird angesichts der aktuellen Entwicklung der Klimapolitik immer absurder. Brasilien ist auf dem Weg, seine nationalen Klimaziele und die Reduktionsziele im Kontext der UNFCCC deutlich zu verfehlen. Und global steht viel eher die Herausforderung an, «negative Emissionen» zu generieren als das *Offsetting* auszuweiten. **Hier sollten sich**

⁴⁷ <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/postionspapier-agraroeekologie-staerken.pdf>

die Bundesregierung und die EZ klar positionieren und jegliche REDD+-Finanzierung über Offsets ablehnen.

Der Schutz des Tropenwaldes und der Rechte seiner Bewohner, die Reduzierung von Entwaldung und der damit verbundenen CO₂-Emissionen sind Ziele, über die ein hoher Konsens herrscht. Sie sind Bestandteil des Pariser Klimaabkommens und zahlreicher internationaler Vereinbarungen. Diese Ziele werden von der Zivilgesellschaft nicht nur unterstützt, sondern auch eingefordert. Hier bietet sich eine **Gelegenheit, die EZ auf einem breiten Konsens aufzubauen.** Dies sollte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Jegliche Verbindung von REDD+ mit Offsets wird von einer großen Mehrheit der Zivilgesellschaft abgelehnt – ebenso wie von den indigenen Organisationen des Amazonasgebiets. Die deutsche EZ muss klarlegen, dass sie keine Offset-Mechanismen im Rahmen von REDD+ unterstützt oder anstrebt.

Was nicht getan werden sollte

Deutsche Steuergelder sollten in keinem Fall für die Unterstützung des brasilianischen Agrobusiness verwendet werden – auch nicht mit der Rechtfertigung, dadurch Entwaldung zu reduzieren. Eine Strategie, die in der Intensivierung der Landwirtschaft eine Möglichkeit zur Reduzierung von Entwaldung sieht, beruht auf zweifelhaften und nicht belegten Annahmen. Sie ist keine adäquate Antwort auf die komplexen Ursachen von Entwaldung und illegalen Praktiken der Landnahme. Es besteht sogar die Gefahr, dass die immer noch unkontrollierten illegalen Landnahmen in Amazonien und die damit einhergehende Intensivierung der Landwirtschaft zu einer Erhöhung der Bodenpreise und damit zur Entwaldung anstiftet – eine Form des Rebound-Effekts.

Das brasilianische Agrobusiness ist ein hochmoderner Sektor, der guten Zugang zu staatlichen Krediten hat, auch zu Programmen, die eine «klimagerechte» Landwirtschaft (*agricultura de baixo carbono*) fördern. Es braucht dafür weder Gelder noch technische Unterstützung. Außerdem sollte die deutsche EZ kein Landwirtschaftsmodell unterstützen, das auf Monokulturen, Gensaat und den massiven Einsatz von Agrargiften aufbaut.

Das bekannte politische Engagement von Akteuren des Agrobusiness gegen die Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften sowie gegen die aktuelle Umweltgesetzgebung darf nicht übersehen oder ignoriert werden. Die EZ sollte prüfen, ob eine Zusammenarbeit unter der Voraussetzung möglich ist, dass die Rechte dieser Akteure geachtet werden, und darf sich nicht der ökonomischen Effizienz (Steigerung von Hektarerträgen) mit schwachen Nachhaltigkeitszielen verschreiben.

ANHANG

Lektürehinweise

Grundlegend für den internationalen historischen Kontext der Entstehung des PPG7:
Radkau, Jochen: Die Ära der Ökologie: Eine Weltgeschichte. München 2011

Die Entstehung des PPG7 ist durch die Dissertation von Helmut Hagemann ausgezeichnet analysiert:

Hagemann, Helmut: Not Out of the Woods Yet – The Scope of the G-7 Initiative for a Pilot Program for the Conservation of the Brazilian Rainforests. Saarbrücken 1994

Eine frühe kritische Auseinandersetzung mit dem PPG7 bei:

Fatheuer, Thomas: Hoffnung für den Regenwald? Das Pilotprojekt der G-7 und Ansätze für eine neue Politik in Amazonien. Rio de Janeiro 1993

Zum PPG7 ist wenig Zusammenfassendes veröffentlicht worden. Grundlegend sind:
Scholz, Imme: Entwaldung und Entwicklung umweltpolitischer Institutionen in Amazonien – ein Wettlauf zwischen Hase und Igel? Bonn 2002

https://www.die-gdi.de/uploads/media/Entwaldung_und_Entwicklung_umweltpolitischer_Institutionen_in_Amazonien.pdf

Scholz, Imme und Schönenberg, Regine: The pilot programme to conserve the Brazilian rainforests. Bonn 2007

https://www.researchgate.net/profile/Imme_Scholz/publication/242681668_1_Introduction_Public_policy_making_in_Brazil/links/02e7e52a9998925790000000/1-Introduction-Public-policy-making-in-Brazil.pdf

Auf Portugiesisch ist ein Text jüngeren Datums von Gerd Kohlhepp verfügbar, der einen guten Überblick bietet:

Kohlhepp, Gerd: O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira. Revista NERA, ano 21, n. 42, p.309-331, dossiê, 2018. file:///sysroot/home/thomas/Downloads/5697-20247-1-PB.pdf

Grundlegend, umfassend und aktuell für die REDD+-Debatte und mit guter Literaturübersicht:

Angelsen, A.; Martius, C.; De Sy, V.; Duchelle, A.E.; Larson, A.M. and Pham, T.T. (eds): Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonesia: CIFOR. 2018 http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf

Zur Einführung in die kritische Debatte über REDD+ mit weiterführender Literatur:

Kill, Jutta: REDD+: Ein verlorenes Jahrzehnt für den internationalen Waldschutz. Berlin 2019

<https://www.boell.de/de/2019/01/11/redd-ein-verlorenes-jahrzehnt-fuer-den-internationalen-waldschutz>

Wichtig für die Debatten um aktuelle Tendenzen in Amazonien:

Mauricio Torres, Juan Doblaz, Daniela Fernandes Alarcon: Dono é quem desmata : conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo 2017

https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/dono_e_quem_desmata_conexoes_entre_grill1.pdf

Fearnside, Philip: Deforestation of the Brazilian Amazon. Oxford 2107 (bietet einen ausgezeichneten und aktuellen Überblick über die Diskussion um Entwaldung in Amazonien)

https://www.researchgate.net/publication/320407359_Deforestation_of_the_Brazilian_Amazon

GERMAN BRAZILIAN BILATERAL COOPERATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

	No.	Project Title
BMZ - Federal Ministry of Economic Cooperation and Development		
Protection and Sustainable Use of the Tropical Forest		
FC	2007.6641.0	<p>Proteção da Mata Atlântica Minas Gerais II Schutz des atlantischen Küstenwaldes in Minas Gerais II (Schutz des tropischen Küstenwaldes in Minas Gerais II) Protection of the Atlantic Coastal Forest in Minas Gerais II (Mata Atlantica Minas Gerais II)</p>
FC	2006.6621.4	<p>Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA II Naturschutzgebiete in Amazonien II (ARPA II) (KV-Regionale Schutzzonen im Amazonas) (ARPA II) Amazon Region Protected Areas II (ARPA II)</p>
FC	2003.6665.8	<p>Manejo Florestal Sustentável na Amazônia, SFB Nachhaltiges Forstmanagement in Amazonien (Nachhaltiges Waldmanagement in Amazonien) Support of the programme Sustainable Amazonia (Forest Management for Sustainable Production in the Amazon, SFB)</p>
FC	2008.6682.2	<p>Proteção da Floresta do Estado de Amazonas (Proteção das Florestas na Amazônia) Walderhalt Bundesstaat Amazonas (Waldschutz Bundesstaat Amazonas) Forest Protection in the State of Amazonas</p>
FC	2011.9780.5 2016.6909.2	<p>REDD Early Movers (REM), Phase I e II 2011 REDD für Early Movers (REM) Acre, I und II REDD for Early Movers (REM), Acre I and II</p>
FC	2011.6614.9 2015.6714.8	<p>Cadastro Ambiental Rural (CAR) Umweltkatastrierung in Amazonien (CAR) Environmental Land Registration in Amazonia (CAR)</p>
FC	2005.6601.8 2013.6712.7	<p>Fundo de Transição para ARPA for LIFE (Fundo para Áreas Protegidas na Amazônia -FAP/ARPA) Transitionsfonds für ARPA for LIFE (Fonds für Naturschutzgebiete in der Amazonasregion) Transition Fund ARPA for LIFE (Fund for Protected Areas in the Amazon Region)</p>
FC	2009.6561.6	<p>Proteção e Gerenciamento das Áreas Indígenas, FUNAI (Proteção e Gestão sustentável das Áreas Indígenas) Schutz und Management von Indianergebieten, FUNAI (Schutz und nachhaltiges Management in Indianergebieten) Protection and Management of Indigenous Lands</p>
FC	2016.6815.1	<p>Fundo Amazônia, BNDES Amazonienfonds, BNDES (Amazonas Fonds) Amazon Fund, BNDES</p>

			Rio Marker			
	Type	Year of Commitment	Biodiversity	Climate Change - Adaptation	Climate Change - Mitigation	Amount in €
	Grant	2007	2	0	2	8.000.000
	Grant	2006 2011	2	0	2	20.000.000
	Grant	2003	2	0	2	15.000.000
	Grant	2008	0	0	2	10.500.000
	Grant	2011 2016	2	0	2	26.000.000
	Grant	2011 2013/14 2015	1	0	2	33.000.000
	Grant	2005/07 2013 2014	2	0	2	51.704.840
	Grant	2009	2	0	1	8.000.000
	Grant	2015 2016 2017	2	0	2	33.200.000

FC	2016.6908.4	REDD Early Movers Mato Grosso REDD Early Movers (REM) Mato Grosso/Brasilien Grant REM/REDD Early Movers Mato Grosso
FC	2011.6626.3	Combate e Controle do Desmatamento no Pará (Combate ao Desmatamento Pará) Entwaldungsbekämpfung Bundesstaat Pará Prevention and Control of Deforestation in the State of Pará (Combat against the deforestation Pará)
TC	2015.2132.7	Apoio às Atividades de fomento e de Concessão de Colaboração financeira não-reembolsável no âmbito do Fundo Amazônia (Promoção do Fundo) Amazonien-Fonds für Wald- und Klimaschutz (Förderung des Amazônia-Fonds) Amazon Fund for Forest Conservation and Climate Protection (Amazon Fund)
TC	2015.2133.5	Regularização Fundiária na Amazônia - Terra Legal (Direito Fundiário na Amazônia) Bodenrecht und- ordnung (Bodenrecht in Amazonien – Terra Legal) Land Tenure Regulation in Amazonia - Terra Legal
TC	2015.2130.1	Gestão Ambiental e Territorial e Cadastro Ambiental Rural – CAR (Regularização Ambiental no Brasil – CAR) CAR - Ländliches Umweltregister in Amazonien (Umweltregulierung in Brasilien - CAR) Land and Environmental Management (CAR) (Environmental Rural Land Register)
TC	2015.2131.9	Mercados e Consumo Sustentáveis Grüne Märkte und nachhaltiger Konsum Green Markets and Sustainable Consumption
TC	2013.2077.9	Proteção e Gestão Sustentável de Terras Indígenas na Amazônia Legal: Fortalecimento das Instâncias e Instrumentos de Governança da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) Schutz und nachhaltiges Management in Indigenengebieten Amazoniens: Stärkung der Governance-Instrumente und -Instanzen der Nationalen Politik für Umwelt- und Landmanagement in Indigenengebieten (PNGATI) Protection and Management of Indigenous Lands in Amazonia: Strengthening of Governance Structures and Instruments of the National Policy for Environmental
TC	2017.2216.4	Parcerias para Inovações para a Proteção da Floresta Tropical na Amazônia Brasileira Partnerschaften für Innovationen zum Schutz des Tropenwaldes in Amazonien Partnerships for innovation to protect the tropical forest in the Amazon
Total Ongoing Tropical Forest		
b) In preparation		
FC	2015.6713.0	Reflorestamento/Restauração das areas degradadas Wiederaufforstung/ Wiederherstellung degradiertes Flächen (Wiederaufforstungsprogramm Brasilien) Reforestation/ Restoration of Degraded Areas
FC	2017.6708.6	Fundo Amazônia, BNDES Amazonienfonds, BNDES (Amazonas Fonds) Amazon Fund, BNDES
FC	2017.6907.4	Controle eletrônico do desmatamento na Amazônia (e-control) Elektronische Kontrolle der Entwaldung in Amazonien (E-Controle) Electronic Control of Deforestation in the Amazon (E-Controle)

	Grant	2016	2	0	2	17.000.000
	Grant	2011	2	0	2	12.500.000
	Grant	2015	1	0	2	3.500.000
	Grant	2015	1	1	1	3.610.000
	Grant	2015	1	1	1	3.800.000
	Grant	2015	2	1	1	4.600.000
	Grant	2013	2	1	1	2.000.000
	Grant	0217	1	1	1	5.000.000
						257.414.840
	Loan	2015	2	0	2	100.000.000
	Grant	2017	2	0	2	35.000.000
	Grant	2017	2	0	2	18.000.000

Total in preparation Tropical Forest

Total Tropical Forest

Renewable Energy and Energy Efficiency

a) Ongoing

FC	2009.6691.1	Painéis Solares para os Telhados dos Estádios para Copa Mundial de 2014 em Belo Horizonte (Estádios Solares Copa 2014 Minas Gerais- CEMIG) Solaranlage Stadiendächer WM 2014 in Belo Horizonte (Solar WM 2014 Minas Gerais -CEMIG) Solar Panels for Stadium Roofs - 2014 World Cup in Belo Horizonte (Solar World Cup 2014 Minas Gerais - CEMIG)
FC	2012.6675.8	Desenvolvimento urbano sustentável - mobilidade urbana FC Nachhaltige Stadtentwicklung / urbane Mobilität Sustainable urban development / urban mobility
FC	2011.9784.7	Promoção da Tecnologia de Biogás (Programa para Fomento a Tecnologias Limpas de Biogás) - SANEPAR Förderung klimafreundlicher Biogastechnologie - SANEPAR Biogas Programme (Promotion of Biogas Technology) - SANEPAR
FC	2015.6797.3	Programa ProClima em Energias Renováveis e Eficiência Energética (BNDES) ProKlima Programm für Erneuerbare Energie und Energieeffizienz (BNDES) ProClimate Programme for Renewable Energies and Energy Efficiency (BNDES)
FC	2010.6648.9	Programa aberto 4E (Energias Renováveis e Eficiência Energética) (Eletrobras I) (CAIXA) Offenes Programm 4E (Eletrobras I/CAIXA) Programme for Renewable Energy and Energy Efficiency (Eletrobras I/CAIXA) (Open Program 4E)
FC	2018.7044.3	Programa Inova Clima (FINEP) BM Inova Klima Programm (FINEP) - BM Inova Clima Programme (FINEP) - BM
TC	2013.2079.5	Eficiência Energética no Abastecimento de Água Energieeffizienz in der Wasserversorgung (Eficiência Energética no Abastecimento de Água) Energy Efficiency in Water Supply
TC	2015.2126.9	Sistemas de Energia do Futuro Energiesysteme der Zukunft Future Energy Systems
TC	2015.2127.7	Sistemas de Propulsão Eficiente Energieeffiziente Antriebssysteme Energy Efficient Propulsion
TC	2015.2128.5	Eficiência Energética e Desenvolvimento Urbano Sustentável Energieeffizienz für nachhaltige Stadtentwicklung Energy Efficiency for Sustainable Urban Development

	153.000.000
	410.414.840

	Loan	2009 IKLU	0	0	2	10.000.000
	Loan	2012 IKLU	0	0	2	265.000.000
	Loan	2012 DKTI	0	0	2	50.000.000
	Loan	2015 DKTI	0	0	2	120.000.000
	Loan	2010 IKLU	0	0	2	62.000.000
	Grant	2018	0	0	2	4.000.000
	Grant	2013	0	0	2	2.500.000
	Grant	2015	0	0	2	4.900.000
	Grant	2015 DKTI	0	0	2	5.000.000
	Grant	2015 2017	0	0	2	6.000.000

TC	2017.2215.6	Sistemas de Energia do Futuro II Energiesysteme der Zukunft II Future Energy Systems II
TC	2017.2217.2	DKTI - Parceria Brasil-Alemanha: Tecnologias de Armazenamento Energético DKTI - Brasilianisch-Deutsche Technologiepartnerschaft für Energiespeicherung DKTI Brazilian-German Technology Partnership for Energy Storage
TC	2013.2085.2	Fortalecimento da Infraestrutura da Qualidade para Energias Renováveis e Eficiência Energética Stärkung der Qualitätsinfrastruktur für erneuerbare Energien und Energieeffizienz Strengthening Quality Infrastructure for Renewable Energies and Energy
Total ongoing Energy		
b) In preparation		
FC	2010.6648.9	Programa aberto 4E (Energias Renováveis e Eficiência Energética) (Eletrobras II) (CAIXA) Offenes Programm 4E (Eletrobras II/CAIXA) Programme for Renewable Energy and Energy Efficiency (Eletrobras II/CAIXA) (Open Program 4E)
FC	2014.6841.2	Programa Solar para a Geração de Energia Elétrica- Solar Nordeste (Projeto Energia Heliotérmica - CSP) Solarprogramm zur Stromerzeugung - Solar Nordost (Solarthermische Anlagen zur Stromerzeugung - DKTI) Solarprogram for Electricity Generation- Solar Northeast (Solarprogram for Energy Generation / Concentrated Solar Power CSP -German Climate Technology Initiative)
FC	2012.6676.6 2013.7000.6	Programa Eficiência Energética (Caixa) e Medidas Complementares Energieeffizienzprogramm Caixa und Begleitmaßnahme Energy Efficiency Program Caixa
FC	2015.6715.5	Programa Aberto de Eficiência Energética (CEMIG) Energieeffizienzprogramm (CEMIG) Open Program for Energy Efficiency (CEMIG)
FC	2017.6831.6	Programa Inova Clima (FINEP) Inova Klíma Programm (FINEP) Inova Clima Programme (FINEP)
Total in preparation Energy an Climate		
Total Energy and Climate		

Others		
a) Ongoing		
FC	2005.6578.8	Saneamento Básico Ceará III Basissanitärversorgung Ceará III Basic sanitary supplies Ceará III

	Grant	2017	0	0	2	5.400.000
	Grant	2017 DKTI	0	0	2	5.000.000
	Grant	2013	0	0	2	500.000
						540.300.000
	Loan	2014 IKLU	0	0	2	100.000.000
	Loan	2014 DKTI	0	0	2	225.000.000
	Loan Grant	2012 2013 IKLU	0	0	2	150.000.000 4.500.000
	Loan	2015 DKTI	0	0	2	50.000.000
	Loan	2017 DKTI	0	0	2	150.000.000
						679.500.000
						1.219.800.000

	Grant	2004	0	1	1	3.000.000

FC	2003.6561.9	Programa de Saneamento Básico Piauí II Armutsbekämpfungsprogramm in Piauí II Basic sanitary supplies Piauí II
FC	2005.66.034	Cooperação Trilateral: Combate à AIDS (Programa de Cooperação internacional VIH/SIDA) Dreieckskooperation HIV/Aids (Unterstützung des internationalen AIDS-Bekämpfungsprogramms) Support for the International AIDS Control Cooperation Programme (Triangular cooperation HIV/aids)
FC	2009.6692.9	Despoluição do Rio Paraopeba (COPASA) Schutz des Wassereinzugsgebiets Paraopeba (COPASA) Protection of the Paraopeba Watershed (Programme for the Protection of the Watershed of the River Paraopeba - COPASA)
FC	2013.6687.1	Programa de proteção ambiental urbana Programm Kommunalen Umweltschutz Municipal Environmental Protection Programme
FC	2018.7043.5	Tecnologías de biogás em pro do clima e eficiencia energética no saneamento - BM EMBASA Climate friendly biogas technologies and energy efficiency in sanitation - BM EMBASA Klimafreundliche Biogastechnologien und Energieeffiziente Abwasserentsorgung - BM EMBASA
TC	1995.3585.7	Fundo para Estudos e Peritos (Pool de Peritos) Studien- und Fachkräftefonds Study and experts funds
TC	2013.2082.9	Programa Cooperação Trilateral Grant Programm trilaterale Kooperationen Programme of Trilateral Cooperation
TC	2016.2256.2	Regulação do mercado para financiamento verde e títulos verdes Grüne Finanzmarktregulierung und Green Bonds Green Finance – Green Financial Market Regulation and Green Bonds
Total ongoing Others		
a) In preparation		
FC	2017.6880.3	Tecnologías de biogás em pro do clima e eficiencia energética no saneamento Climate friendly biogas technologies and energy efficiency in sanitation Klimafreundliche Biogastechnologien und Energieeffiziente Abwasserentsorgung
TC	2018.2252.7	Agenda 2030 – contribuição para a implementação do princípio «não deixar ninguém para trás» Agenda 2030 – Beitrag zur Umsetzung des Prinzips «Leave no one behind» (Arbeitstitel) Agenda 2030 – contribution to the implementation of the principle «leave no one behind» (working title)
Total in preparation Others		
Total Others		
Total BMZ		

	Grant	2003	0	1	1	5.000.000
	Grant	2005	0	0	0	5.000.000
	Loan	2009 IKLU	1	0	1	100.000.000
	Loan	2013 IKLU	1	1	1	80.000.000
	Grant	2018	0	0	2	4.000.000
	Grant	2016	0	0	0	2.000.000
	Grant	2013	0	1	1	1.000.000
	Grant	2016 Agenda 2030	0	0	2	4.000.000
						204.000.000
	Grant	2017 IKLU	0	0	2	110.000.000
	Grant	2018 Agenda 2030	1	1	1	2.000.000
						112.000.000
						316.000.000
						1.946.214.840

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit im brasilianischen Amazonasgebiet

Erfolge und Herausforderungen von 1992 bis heute

Der Schutz des Regenwaldes erlebt in Brasilien schwere Zeiten. Mit der Wahl von Jair Bolsonaro zum Präsidenten des Landes hat ein Politiker die Regierungsverantwortung übernommen, der die Demontage der aktuellen Umweltgesetzgebung offen propagiert und umsetzt. Dies stellt auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor schwere Herausforderungen, denn der Schutz des Amazonas war mehr als 25 Jahre und seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit.

In der vorliegenden Studie des Brasilien-Experten Thomas Fatheuer werden die generellen Linien dieser Kooperation dargestellt und analysiert. Denn auch und gerade in schwierigen Zeiten ist eine Reflexion darüber nützlich und notwendig, wie und in welchen Bereichen internationale Zusammenarbeit am besten und langfristig wirken kann.

ISBN 978-3-86928-207-7