

E-PAPER

Kurzfassung der Studie

Deutsche Kooperation im brasilianischen Amazonasgebiet

Erfolge und Herausforderungen – von 1992 bis heute

VON THOMAS FATHEUER

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Mai 2019

Deutsche Kooperation im brasilianischen Amazonasgebiet

Von Thomas Fatheuer

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Amazonien und nachhaltige Entwicklung: Das Pilotprogramm der G7 als Neubeginn	4
3	Nationale Ownership und Erfolge in der Entwaldungsbekämpfung	6
4	REDD+: Reduzierung von Entwaldung als Priorität	7
5	Die EZ auf unsicherem Terrain: Landrechte, Ökonomie und politischer Kontext	9
6	Perspektiven der Kooperation in Amazonien	11
6.1	Was IZ und EZ kann und tun sollte	11
6.2	Was überdacht werden sollte	12
6.3	Was nicht getan werden sollte	13
	Anhang: Die wichtigsten Programme des PPG7	15

Anmerkung: Die vollständige Studie erscheint Mitte Juni.

1 Einleitung

Brasilien ist als Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) von zentraler Bedeutung für die Erhaltung globaler Umweltgüter. Die Kooperation in Amazonien hat dabei einen besonderen Stellenwert.

Durch das Ansteigen der Entwaldungsraten in den letzten Jahren (seit 2012) und die Wahl von Jair Bolsonaro zum Präsidenten Brasiliens hat die Diskussion um die Perspektiven für Amazonien neue Aktualität und Brisanz bekommen. Weil sich die politischen Rahmenbedingungen grundlegend verändert haben, ist es sinnvoll, eine Bilanz der Erfahrungen der Deutschen Zusammenarbeit in den letzten 25 Jahren in Amazonien zu ziehen, um auf Grundlage der Erfolge und sogenannten Lessons Learned der Vergangenheit die Herausforderungen der Zukunft der EZ zu gestalten.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat deshalb den Brasilien-Experten Thomas Fatheuer beauftragt, eine Studie zu 25 Jahren Entwicklungszusammenarbeit in Amazonien zu erstellen. Die Studie gibt einen Überblick über die dortige deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit 1992 und stellt unterschiedliche Sichtweisen brasilianischer Akteur/innen auf die Kooperation dar. Bei dem vorliegenden Papier handelt es sich eine Kurzfassung dieser Arbeit. Die wesentlichen Ergebnisse werden vorgestellt und dienen als Grundlage für ein Fachgespräch im Juni 2019 mit Vertretern und Vertreterinnen von Ministerien, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und Fachorganisationen in Deutschland.

2 Amazonien und nachhaltige Entwicklung: Das Pilotprogramm der G7 als Neubeginn

Internationale Entwicklungsprogramme in Amazonien waren in den achtziger Jahren spektakulär gescheitert und wurden zu einem wichtigen Kristallisationspunkt der Kritik an der Weltbank und allgemein an der Entwicklungspolitik. Das «Pilotprogramm zur Bewahrung der brasilianischen Tropenwälder (PPG7)» markierte demgegenüber eine neue Ära der Kooperation, die unmittelbar mit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 und ihren Ergebnissen verbunden ist. Die Initiative ging von Deutschland aus, das auch während der gesamten Laufzeit des Programms sein wichtigster Unterstützer blieb. In Kooperation mit der G7 und unter der Koordination der Weltbank startete das Programm offiziell 1992.

Wichtige Merkmale in der Konzeption dieses Neuansatzes waren:

- Der Fokus auf «Nachhaltigkeit» und das Ziel, wirtschaftliche Entwicklung der Amazonas-region mit dem Erhalt des Waldes zu koppeln.
- Die explizite Verbindung mit der Bekämpfung des Klimawandels und dem Verlust von Biodiversität. Im Anschluss an die 1992 in Rio verabschiedeten Konventionen werden diese beiden Aspekte zentral für die Rechtfertigung des PPG7. Zudem wird die Reduzierung von Entwaldung zu einem ausdrücklichen Ziel des Programms.
- Das Programm wird von Anfang an in Diskussion mit der Zivilgesellschaft und «Stakeholdern» geplant und durchgeführt. Partizipation wird zu einem Markenzeichen des Programms.

Im Kontext des PPG7 konnten beachtliche **Erfolge** erzielt werden: eine umfassende Demarkierung indigener Gebiete (im Kontext des Subprogramms PPTAL), wichtige Impulse für die Strategien der Walderhaltung und Nutzung (durch «Pro-Manejo» und «Pro-Várzea»), die Stärkung bundesstaatlicher Umweltbehörden (durch «SPRN» (auf Deutsch: Natur-Ressourcen-Politik-Programm, NRPP)) und schließlich eine Stärkung der Zivilgesellschaft durch die Förderung zahlreicher Initiativen von NGOs und Basisbewegungen in den Subprogrammen PDA und PDPI. Alle diese Programme wurden primär durch die deutsche EZ gefördert (siehe Überblick im Anhang).

Dass ein solches Programm von der brasilianischen Regierung akzeptiert wurde, war keineswegs selbstverständlich. In Teilen der brasilianischen Regierung und bei den Militärs war (und ist!) internationale Kooperation in Amazonien umstritten. Zu den sensiblen Punkten gehörten vor allem die Initiativen und Projekte, die indigene Völker betrafen. Die Entstehung des PPG7 reflektiert auch wichtige Änderungen innerhalb der brasilianischen Gesellschaft und Regierung. Der Schutz des Waldes und die Anerkennung der Rechte

indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften werden als wichtiger Teil der Demokratisierung Brasiliens gesehen, ja sogar als eine zivilisatorische Errungenschaft. Die Wahl von Jair Bolsonaro und die damit verbundene Konjunktur von Diskursen gegen die Rechte indigener Völker zeigen aber deutlich, dass dies keineswegs einen Konsens in der brasilianischen Gesellschaft darstellt.

Ein wichtiges Merkmal der Kooperation im Kontext des PPG7 war **die umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft**. So waren die Kommissionen, die über die Kleinprojekte entschieden (Subprogramme PDA und PDPI), paritätisch besetzt und ein Netzwerk der Zivilgesellschaft («Grupo de Trabalho Amazônico», GTA) wurde aus den Mitteln des PPG7 substantiell gefördert. Bei «Pro-Manejo» und «Pro-Várzea» saßen je zwei Vertreterinnen und Vertreter in dem Gremium, welches über Kleinprojekte entschied. Aber nicht alle Erfolge des PPG7 sind mit Partizipation zu erklären. Das Programm zur Demarkierung von indigenen Gebieten (PPTAL) war nicht partizipativ strukturiert, sondern in der zuständigen Behörde, der FUNAI («Fundação Nacional do Índio»), verankert. Hier waren Übereinstimmungen über die politischen Ziele zwischen Gebern, den zuständigen Behörden, NGOs und indigenen Organisationen wichtige Elemente für den Erfolg.

Mit dem PPG7 begann auch eine intensive und produktive **Zusammenarbeit zwischen deutscher EZ, Teilen des Umweltministeriums, staatlicher Umweltbehörden und einigen NGOs**. Damit wurde eine «kritische Masse» aus nationalen und internationalen Akteuren gefördert, die tatsächlich gleiche Werte im Bereich der Amazonaspolitik verband und verbindet. Ein positiver Aspekt war auch die erfolgreiche **Zusammenarbeit mit dem «Ministério Público» (Staatsanwaltschaft)** im Bundesstaat Pará, die zur Stärkung der Umwelt-Governance beitrug.

Diese positiven Aspekte wurden jedoch durch die starke Geberlastigkeit des Programms eingeschränkt. Das **PPG7 wird in praktisch allen Bewertungen als «donor-driven» beschrieben und durch eine geringe «Ownership» der brasilianischen Regierung charakterisiert**.

Schwerwiegender ist allerdings der Umstand, dass der Einfluss des Programms im relativ schwachen Umweltministerium endete und es daher nicht gelang, die nationale Entwicklungspolitik in anderen Ressorts nachhaltig zu beeinflussen. Selbst innerhalb des PPG7 waren Widersprüche zwischen den Perspektiven der Walderhaltung (oder auch Nutzung) einerseits und der nachhaltigen Regionalentwicklung andererseits immer präsent. Das schwammige Konzept der nachhaltigen Entwicklung half zwar, solche Widersprüche diskursiv zu entschärfen – aber **es gelang letztlich nicht, eine kohärente Politik in der Praxis zu etablieren**. So standen in den Jahren der Regierung von Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) und Lula da Silva (2003-2010) die Initiativen des PPG7 neben großen und mit erheblich mehr finanziellen Mitteln ausgestatteten nationalen Entwicklungsprogrammen, die u.a. den Bau von Straßen und Großstaudämmen förderten. Dieses Nebeneinander von Schutzstrategien und Entwicklungsprojekten, die einer anderen Logik folgen, charakterisiert bis heute die Gemengelage in Amazonien.

3 Nationale Ownership und Erfolge in der Entwaldungsbekämpfung

Die Regierung mit Umweltministerin Marina Silva (2003-2008) reagierte auf die Explosion der Entwaldungsraten mit der Formulierung und Implementierung eines umfassenden Pakets von Maßnahmen und Politiken, dem PPCDAm («Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal»). Der **Erfolg des PPCDAm** war unmittelbar: Bis 2009 gingen die offiziellen Entwaldungsraten deutlich zurück. Bis heute spielen die Bedingungen und Gründe für den Erfolg des PPCDAm eine zentrale Rolle in der Diskussion um Strategien zur Reduzierung von Entwaldung in Amazonien. In den Bewertungen des PPCDAm herrscht weitgehende Einigkeit, dass **drei Elemente für den Erfolg** ausschlaggebend waren:

- Die Ausweitung von Schutzgebieten und indigenen Territorien in Amazonien.
- Die verschärfte Verfolgung illegaler Aktivitäten in Amazonien und ein entschlosseneres Vorgehen von Polizei und Justiz (Stichwort: Kontrolle der Einhaltung bestehender Schutzgesetze).
- Die Schaffung einer Koordination auf höchster Regierungsebene. Die direkt dem Präsidenten unterstellte führte die verschiedenen Ministerien zusammen, die in die Umsetzung des PPCDAm «casa civil» involviert wurden.

Damit gelang dem PPCDAm etwas, was das PPG7 trotz G7 und Weltbank nicht erreicht hatte: Die Reduzierung der Entwaldung zu einer (allerdings auch nicht der einzigen) politischen Priorität zu machen. Das **PPCDAm zeichnete sich durch eine klare nationale Ownership** aus. Dabei **gelang die (partielle) Integration verschiedener Politikfelder und Ministerien** nicht dadurch, dass das Umweltministerium seinen Querschnittsanspruch durchgesetzt hätte, sondern **durch die Koordination auf der Ebene des Präsidialamts («casa civil»)**.

Eine der zentralen Lehren des PPG7 ist, dass **eine national-basierte politische Prioritätensetzung durch internationale Kooperation weder ersetzt noch erzeugt werden kann**. Die internationale Kooperation kann aber wichtige Elemente liefern, um politische Prioritäten umzusetzen. Der Werkzeugkasten und die Erfahrungen des PPG7 sowie die erfolgreiche Demarkierung indigener Gebiete durch das Subprogramm PPTAL waren wichtige Elemente und Impulsgeber für Aktionen des PPCDAm. Mit dem PPCDAm begann der Übergang zu einer Kooperation nach dem PPG7, das langsam in seine Endphase kommen sollte. Damit trat einerseits die bilaterale Kooperation wieder mehr in den Vordergrund, andererseits aber auch die Verbindung zu multilateralen Mechanismen wie der «Global Environment Facility» (GEF), die in Brasilien den wichtigen Funbio («Fundo Brasileiro para a Biodiversidade») finanziert. Die Verbindung von Tropenwaldschutz und Klima wird enger, tendenziell wird Tropenwaldschutz immer stärker als Klimapolitik legitimiert und konzipiert.

4 REDD+: Reduzierung von Entwaldung als Priorität

Die Tatsache, dass selbst ein so gewichtiges Programm wie das PPG7 nicht in der Lage war, die Entwaldung zu reduzieren, trug sicherlich dazu bei, dass ein Ansatz wie REDD+ («Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation») auf fruchtbaren Boden fiel. Die Konzeption von REDD+ entstand im Kontext der internationalen Klimaverhandlungen und gewann ab 2007 («Bali Action Plan») Konturen und Bedeutung. Bereits 2008 wurde in Brasilien der Amazonasfonds («Fundo Amazônia») etabliert: der – mit über einer Milliarde US\$ der norwegischen Regierung ausgestattet – weltweit größte REDD+-Fonds. Grundlegend für REDD+ ist die Idee, dass ökonomische und finanzielle Anreize geschaffen werden müssen, um Entwaldung zu reduzieren. In dieser Hinsicht kann der Amazonasfonds als nachvollziehbare Ergänzung und Fortsetzung von PPCDAm und PPG7 gesehen werden. Denn in beiden war zwar die Förderung von Einkommen aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung vorgesehen, wurde jedoch nur mit kleinteiligen Maßnahmen umgesetzt.

Der Grundgedanke von REDD+ hat sich zusehends zerfasert, heute läuft unter dem Label REDD+ vieles und unterschiedliches – darunter auch sehr viel Sinnvolles, z.B. Zahlungen an Indigene oder die Unterstützung von Schutzgebieten. Die Finanzierung von REDD+ wird fast ausschließlich durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (ODA-Gelder) gewährleistet.

Die beiden großen REDD+-Programme in Brasilien, REM («REDD+ Early Movers») in den Bundesstaaten Acre und Mato Grosso (von der KfW und GIZ unterstützt) sowie «Fundo Amazônia», bewahren einen Kern von REDD+: die Koppelung der Zahlungen an die nachweisbare Reduzierung von Entwaldung und der damit verbundenen CO₂-Emissionen.

REDD+ startete mit einem einfachen und einleuchtenden Versprechen: Der Erhalt des Waldes sollte sich mehr lohnen als die Entwaldung. Ein anvisierter CO₂-Markt sollte dies ermöglichen. Diese Grundidee hat sich inzwischen als Illusion herausgestellt. **Weder existiert bis heute ein relevanter CO₂-Markt, noch haben sich die Erhaltungsstrategien des Waldes als ökonomisch konkurrenzfähig erwiesen.** Dies gilt auch für Amazonien. Entwaldung lohnt sich nach wie vor ökonomisch.

Seit 2009 – und das heißt auch seit dem Beginn von REDD+ – ist keine Reduzierung von Entwaldung zu verzeichnen. Die aktuellen Entwaldungsraten liegen über den Werten von 2009. Unter den neuen politischen Rahmenbedingungen der Regierung Bolsonaro ist hier keine Änderung zu erwarten. Damit ist absehbar, dass auch die brasilianischen Klimaziele, die eine Reduzierung der jährlichen Entwaldung auf 3900 km² bis 2025 (oder 2030)

vorsehen, dramatisch verfehlt werden. Ergebnisbasierte Zahlungen können nur geleistet werden, solange die starken Reduzierungen in den Jahren vor 2009 – die auf das Konto des PPCDAm gehen – in den Referenzrahmen einbezogen werden. Wenn sich die Referenzrahmen aber auf die letzten 10 Jahre beziehen, werden angesichts der Tatsache, dass seit 2009 die Entwaldung nicht mehr zurückgeht, ergebnisbasierte Zahlungen in Zukunft gefährdet. Damit sind auch sehr sinnvolle Projekte des «Fundo Amazônia» sowie Zahlungen an indigene Gruppen gefährdet. Folglich stellt sich die Frage, ob eine Koppelung von Zahlungen der EZ an eine Reduzierung von Entwaldung sinnvoll ist. **Die Erfahrungen aus 25 Jahren deutscher EZ zeigen, dass weder multilaterale Programme noch der REDD+-Ansatz die Reduzierung von Entwaldung erreichen, geschweige denn garantieren können.** Eine Koppelung an nachweisbare Reduzierung von Entwaldung könnte sich in Zukunft als Risiko für wichtige und unterstützenswerte Programme, wie die Sicherung indigener Gebiete, erweisen.

5 Die EZ auf unsicherem Terrain: Landrechte, Ökonomie und politischer Kontext

Die deutsche EZ hat in den letzten Jahren neben REDD+ einen **zweiten Schwerpunkt in Amazonien** verfolgt: die **Entwicklung eines Umweltkatasters** («Cadastro Ambiental Rural», CAR) und die **Unterstützung des Programms «Terra Legal»**, womit versucht wird, in ausgewählten Gebieten Amazoniens, in denen Landrechte nicht definiert sind, durch einen integrierten Ansatz die Zugangsrechte zu Land und Naturressourcen zu regulieren und Landtitel zuzuweisen. Beide Programme zielen auf die **zentrale Frage der Landrechte und Landordnung**, sind aber höchst umstritten und werden von weiten Teilen der Zivilgesellschaft, aber auch der Justiz («Ministério Público») kritisiert. Beide Programme können einerseits positive Ergebnisse erzielen, wie die Zuteilung von Titeln an Kleinbauern oder eine größere Transparenz. Andererseits zeigen zahlreiche Analysen, dass sowohl CAR wie «Terra Legal» als Instrument für illegale Landnahme missbraucht werden. **Es fragt sich, ob es sinnvoll ist, dass sich die EZ in ein derart vermintes Feld** begibt und ob sie dies tun kann, ohne Schaden zu nehmen.

Ökonomische Anreize können illegale Entwaldung und die damit verbundene Landnahme nicht wirklich bekämpfen. Sie haben allenfalls eine Bedeutung für die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlages und zur Unterstützung kleinbäuerlicher und traditioneller Produktionsweisen. Umweltpolitik in Amazonien beruht auf zwei großen Säulen: Kommando und Kontrolle auf der einen und ökonomische Anreize auf der anderen Seite, oft zugespitzt als **«stick and carrot»** («Zuckerbrot und Peitsche») bezeichnet. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigen, dass in der aktuellen Phase die Karotte wie der Stock zu klein sind (bzw. nicht wirkungsvoll eingesetzt werden). Oder anders gesagt: wenn der Stock zu klein ist oder nicht eingesetzt wird, kann in den meisten Fällen die Karotte nicht groß genug sein. Die Erfahrungen der letzten zwanzig Jahren zeigen aber auch, dass eine erfolgreiche Reduzierung von Entwaldung möglich ist. Dafür bedarf es aber eines **klar artikulierten politischen Willens** und der weitgehenden Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit. Beides ist **unter den aktuellen Rahmenbedingungen und der Regierung unter Jair Bolsonaro nicht zu erwarten.**

Wo die Erfolge der EZ sichtbar sind: Die EZ hat sich als kompetent und effektiv bei der Unterstützung von Schutzgebieten und der Sicherung der Rechte indigener Völker und traditioneller Gemeinschaften erwiesen. Es haben sich erfolgreiche Kooperationen im Kontext des Umweltministeriums und der FUNAI entwickelt. **Die Tatsache, dass heute ca. 45 Prozent Amazoniens als Schutzgebiete ausgewiesen sind, ist ein enormer Erfolg der Umwelt- und Entwicklungspolitik der letzten Jahrzehnte, die durch deutsche EZ signifikant unterstützt wurde.** In dieser Hinsicht ist Umweltpolitik strukturwirksam geworden. Hieran sollte EZ anknüpfen und weiterarbeiten – soweit dies aktuell noch möglich ist – und effektive Verteidigungslinien aufbauen. **Zu den «lessons learned» der letzten Jahre zählt auch,**

dass Partizipation von Zivilgesellschaft nicht nur geboten, sondern auch erfolgreich ist.

Leider stellt der Amazonasfonds gegenüber den Beteiligungsstrukturen des PPG7 einen Rückschritt dar. Die deutsche EZ sollte sich für eine umfassendere Beteiligung der Zivilgesellschaft einsetzen. Diese darf nicht auf die Beteiligten und Nutznießer von Projekten und Programmen beschränkt sein – wie es leider bei REDD+ immer wieder zu beobachten ist. Auch die nichtstaatlichen deutschen Akteure wie Brot für die Welt (BfdW), Misereor und die politischen Stiftungen haben eine lange und positive Erfahrung in der Kooperation mit Brasilien. Die von Misereor, BfdW aber auch der Heinrich-Böll-Stiftung geförderten Netzwerke und Fonds für Kleinprojekte können bei der Verteidigung agro-ökologischer Errungenschaften sehr nützlich werden, wenn zwischenstaatliche Kooperation an ihre Grenzen stoßen sollte. Besonders in politisch schweren Zeiten sollten alle Instrumente und Kooperationsmöglichkeiten der EZ/IZ genutzt und der Austausch erhöht werden.

6 Perspektiven der Kooperation in Amazonien

Die Präsidentschaft von Jair Bolsonaro hat enorme Auswirkungen für Amazonien und die brasilianische Umweltpolitik. Diese hat im Wahlkampf eine wichtige Rolle gespielt. Wenige Punkte in den programmatischen Aussagen spielten eine so prominente Rolle wie die Umwelt-Governance. Erfolge im Umweltschutz, die Demarkierung indigener Territorien und die Rechte traditioneller Gemeinschaften sowie die Sicherung von Schutzgebieten wurden als Entwicklungshindernisse identifiziert. Erste Maßnahmen und personelle Entscheidungen der Regierung Bolsonaro lassen keinen Zweifel zu, dass diesen Ankündigungen Taten folgen. Die Reaktionen aus der brasilianischen Zivilgesellschaft und den sozialen Bewegungen, insbesondere der indigenen Organisationen (wie der «Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira», COIAB) lassen für Beschwichtigung und Verharmlosung keinen Spielraum. **Die Perspektiven der Regierung Bolsonaro für Amazonien widersprechen elementar den Kriterien der Kooperation, die in den Konzepten des BMZ für Menschenrechte und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern formuliert sind.** Die genauen Konsequenzen dieser Entwicklung für die deutsche und internationale IZ/EZ in Brasilien und für Amazonien sind allerdings noch nicht absehbar. Die folgenden Überlegungen beziehen sich daher auf längerfristige Handlungsorientierungen. Für die weitere Standortbestimmung ist **ein intensiver Dialog mit den Organisationen der indigenen Völker und traditionellen Gemeinschaften sowie der brasilianischen und internationalen Zivilgesellschaft von fundamentaler Bedeutung.** Die Konzepte für Menschenrechte und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern sollten Grundlage aller zukünftigen Kooperationen sein.

6.1 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 BewohnerInnen 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.** Konsolidierung und Ausbau dieser Errungenschaft ist heute auch ein zentrales Anliegen der Zivilgesellschaft und der indigenen Völker. Das heißt nicht immer, nur mehr vom Selben zu machen. 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 die Organisationen von indigenen Völkern und traditionellen Gemeinschaften als Partner für den Dialog über die 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.
- In Brasilien existiert eine eindrucksvolle **Bewegung für Agrarökologie**. Die Stärkung der Agroökologie ist die Forderung eines breiten Bündnisses deutscher Hilfswerke und NGOs («Positionspapier Agrarökologie stärken»)^[1]. Unterstützung von Agrarökologie ist zugleich Klima- und Biodiversitätspolitik und eine Alternative zur Ausweitung der gigantischen Monokulturen in Amazonien. Dies sollte zu einem Förderschwerpunkt gemacht werden – und nicht die Unterstützung des Agrobusiness.
- Im Kontext des PPG7 gab es eine interessante Kooperation mit dem **«Ministério Público»**, das sich in Amazonien oftmals als Garant von Umweltbelangen und 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.

6.2 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 Kopplung von Umweltprogrammen an eine Kohlenstoffbuchhaltung führt zu vielen Tücken und

1 <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/postionspapier-agraroekologie-staerken.pdf>

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 machen nur Sinn, wenn REDD+ auch irgendwann als Marktinstrument genutzt würde. Dies wird aber von großen Teilen der Zivilgesellschaft abgelehnt sowie von den Organisationen Indigener Völker. 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 Offsetting auszuweiten. **Hier sollte sich 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, EZ auf einen weitreichenden 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 klarmachen, dass sie keine Offset-Mechanismen im Rahmen von REDD+ unterstützt oder anstrebt.

6.3 Was nicht getan werden sollte

Deutsche Steuergelder sollten in keinem Fall für die Unterstützung des brasilianischen Agrobusiness verwendet werden – auch nicht als Rechtfertigung, die Entwaldung zu reduzieren. Eine Strategie, die auf eine Intensivierung der Landwirtschaft als Maßnahme zur Reduzierung von Entwaldung setzt, 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 zu Ansporn von Entwaldung führt – 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 Umwelt-gesetzgebung darf nicht übersehen oder ignoriert werden. Die EZ sollte reflektieren, ob eine Zusammenarbeit auf der Basis der Achtung von Rechten mit diesen Akteuren möglich ist, und darf sich nicht einer ökonomischen Effizienz (Steigerung von Hektarerträgen) mit schwachen Nachhaltigkeitszielen verschreiben.

Anhang: 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. Natur-Ressourcen-Politik-Programm, NRPP (Portugiesisch: Subprograma de Políticas de Recursos Naturais, SPRN)
4. Integrierte Naturwaldbewirtschaftung, ProManejo
5. Nachhaltige Bewirtschaftung amazonischer Überschwemmungsgebiete, ProVárzea
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 hinzu: die Unterstützung von Sammelreserven (RESEX) und das Amazon Region Protected Areas Program (ARPA), ein Programm zur Konsolidierung von Schutzgebieten.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Mai 2019

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter

www.boell.de/publikationen