

An aerial photograph of a tea plantation. The rows of tea bushes are arranged in a grid pattern. In the center, a large, dead tree stands out, its branches bare and its trunk and roots exposed. The ground around the tree is brown and appears to be a cleared area.

Claudia Horn

Klimahilfe mit Nebenwirkungen

Kooperation und Konflikt im Namen
des Amazonas-Schutzes

 oekom

Das Lektorat des Textes und die Umschlagillustration wurden gefördert von der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Für diese Publikation ist alleine die Herausgeberin verantwortlich. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt des Zuwendungsgebers wieder.



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

Die automatisierte Analyse des Werkes, um daraus Informationen insbesondere über Muster, Trends und Korrelationen gemäß § 44b UrhG (»Text und Data Mining«) zu gewinnen, ist untersagt.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

© 2025 oekom verlag, München
oekom – Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH
Goethestraße 28, 80336 München
+49 89 544184 – 200
info@oekom.de

Layout und Satz: oekom verlag
Umschlaggestaltung: Laura Denke, oekom verlag
Umschlagabbildung: Pablo Albarenga
Druck: CPI books GmbH, Leck

Alle Rechte vorbehalten
ISBN 978-3-98726-184-8
<https://doi.org/10.14512/9783987264832>



Claudia Horn

Klimahilfe mit Nebenwirkungen

Kooperation und Konflikt im Namen des
Amazonas-Schutzes

Inhalt

Einführung	
Geld für die Umwelt oder Umwelt fürs Geld?	7
Kapitel 1	
Grüne Staaten und globaler Extraktivismus	23
Kapitel 2	
Wem gehört Amazonien?	45
Kapitel 3	
Anreize für den Agrarsektor	71
Kapitel 4	
Die Politik der Schutzgebiete	101
Kapitel 5	
Wertschätzung oder Wertschöpfung	124
Epilog	
Gerechte Finanzierung für Umwelt und Klima	150
Anmerkungen	157
Literatur	176
Abkürzungsverzeichnis	194
Zitierte Interviews	197
Über die Autorin	204

Kapitel 2

Wem gehört Amazonien?

In zahlreichen Texten zur Wirtschaftspolitik oder zur internationalen Entwicklung wird der Begriff »Umwelt« in der Regel nicht im Sinne von »Natur« verwendet, sondern als Bezeichnung für ein förderliches regulatorisches bzw. politisches Umfeld (environment) für wirtschaftliches Wachstum. Und schlimmer noch, Umweltschutzmaßnahmen gelten oft als mögliches Hemmnis für Investitionen. Dennoch dominieren Finanzinstitutionen zunehmend die globale Klimapolitik. Gleichzeitig erleben wir die schlimmste Schuldenkrise aller Zeiten: 54 Länder geben weltweit mehr als ein Drittel ihrer öffentlichen Einnahmen für den Schuldendienst aus, was Investitionen zur Bewältigung sozialer und ökologischer Krisen verhindert. Das heißt, dass diese Staaten sich im Überlebensmodus befinden und gleichzeitig in langfristige Ziele wie eine Energiewende investieren sollen. In vielen Ländern entsprechen die Ausgaben für den Schuldendienst den Gesamtausgaben für Bildung, Gesundheit, Soziales und Klima, in zahlreichen afrikanischen Staaten übersteigen sie diese sogar um 50 Prozent. Verschuldung und hohe Anfälligkeit für den Klimawandel erhöhen das Risiko klimabedingter Verluste und Schäden und treffen wie immer in erster Linie die Ärmsten.

Die großen globalen Themen der 1980er-Jahre waren bereits die Umweltkrise und die Verschuldung. Deren Ursachen und Folgen sind untrennbar miteinander verbunden, denn Erdöl ist der Treibstoff für die kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten. Nach dem Anstieg des Ölpreises im Jahr 1973 pumpeten internationale Banken Kredite in die Länder Lateinamerikas, deren damaliges Wirtschaftswachstum Rendite versprach.¹ In diesen Jahren wurden in ganz Lateinamerika Häfen, Dämme, Straßen, Bergwerke und Brücken gebaut. Der damit versprochene Wohlstand blieb allerdings vom Wachstum der Volkswirtschaften in den Zentren abhängig. Die Rezession in den USA in den 1980er-Jahren trieb dann jedoch die Zinssätze in die Höhe und führte in den Ländern Lateinamerikas nicht nur zu Stagnation, sondern stürzte ihre Volkswirtschaften in eine Schuldenspirale. Trotz zunehmender Armut und ökologischer Probleme behandelte die internationale Gemeinschaft un-

ter der Führung des »Pariser Clubs« der Kreditgeberländer die Krise ausschließlich als globales Finanzproblem, ohne politische Antworten und Veränderungen zu suchen, weil diese die kommerziellen Interessen der westlichen Regierungen und Geschäftsbanken infrage gestellt hätten.² Die Bürger der lateinamerikanischen Staaten erbten eine Schuldenlast für einen Reichtum, den die meisten nie genossen hatten. Und dennoch akzeptierten ihre Regierungen die Bedingungen der Industrieländer – ein standardisiertes Paket von Strukturanpassungen –, um Mitglied der globalen Finanzgemeinschaft zu bleiben. Multilaterale Agenturen förderten Exporte, um die Schulden zu bedienen. Als Antwort auf die sozioökologischen Kosten dieser Exporte entstand eine neue EZ-Strategie: In diesem Kapitel wird die Entstehung von internationalen Pilotinitiativen im Bereich des Naturschutzes rekonstruiert: von »Debt for Nature Swaps« über das G7-Pilotprogramm (PPG7) bis hin zum ergebnisorientierten Amazonienfonds.

Der G7-Plan zur Rettung des Amazonas

Während der brasilianischen Militärdiktatur (1964 bis 1985) unterstützten Kapital sowie die staatliche Entwicklungshilfe des Globalen Nordens den Bau von Straßen, Staudämmen, Minen und Projekten wie das Programm zur Entwicklung der Nordwestgrenze (Polonoroeste) einschließlich einer Fernstraße im brasilianischen Amazonas-Regenwald.³ Diese Projekte mit verheerenden sozioökologischen Folgen stießen in den späten 1980er-Jahren zunehmend auf Widerstand.⁴ Insbesondere die Bewegung der Kautschukzapfer aus dem Bundesstaat Acre erlangte dabei internationale Aufmerksamkeit. Im März 1987 reiste eine Delegation nach Washington, um gegen die Weltbank-Finanzierung des Baus einer Bundesstraße durch den Regenwald (BR-364) zu protestieren. Tatsächlich stellte die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) ihre Zahlungen ein. Die Ermordung des Aktivisten Chico Mendes durch Großgrundbesitzer im Jahr 1988 löste eine weltweite Protestwelle aus. Im Jahr 1989 protestierten auch indigene Gemeinden der Kayapó erfolgreich gegen die Errichtung von Staudämmen am Rio Xingu. Die Weltbank zog die Finanzierung für das Projekt zurück, und die Pläne wurden auf Eis gelegt.⁵ Als Reaktion auf lokale und internationale sozial-ökologische Organisationen führte die Weltbank Umweltreformen durch.⁶

Das brasilianische Amazonasgebiet rückte in den Mittelpunkt internationaler Debatten über globale öffentliche Güter («global public goods»), ein Diskurs, der den anhaltenden Einfluss des Nordens in den ehemaligen Kolonialstaaten scheinbar rechtfertigte. 1989 zeigten die ersten öffentlichen Satellitendaten alarmierende Entwaldungsraten und setzten Brasiliens erste demokratisch gewählte Regierung nach dem Ende der Diktatur unter Druck.⁷ Der Generalsekretär des brasilianischen Außenministeriums (Itamaraty) erklärte 1989 auf der Umweltkonferenz in Den Haag: »Uns ist klar, dass einige Phänomene auf unserem Territorium passieren, die auch andere Länder betreffen. Internationale Zusammenarbeit ist willkommen, solange sie keine unangemessene Einmischung bedeutet.«⁸ Denn der internationale Aktivismus führte zu einem internationalen Image Brasiliens als Umweltsünder, was als Rechtfertigung einer internationalen Intervention zur »Rettung« des Amazonas angesehen wurde. Der brasilianische Präsident Collor stimmte einem Dialog mit den Industrieländern zu, die als Mitglieder des Pariser Clubs der Kreditgeber Einfluss auf die Verhandlungen über die Verschuldung Brasiliens hatten.⁹

Auf dem G7-Gipfel in Houston im Jahr 1990 waren Schulden und die Abholzung der tropischen Regenwälder wichtige Themen. Bemerkenswerterweise nahm kein Vertreter der Entwicklungsländer, in denen sich diese Wälder befinden, an dem Treffen teil.¹⁰ Angesichts des Zerfalls des sowjetischen Imperiums feierten Staats- und Regierungschefs wie Helmut Kohl, Margaret Thatcher und George H. W. Bush den Sieg des Kapitalismus und propagierten in ihrer Erklärung zu zwölf Themen den internationalen Wettbewerb, den globalen Freihandel und Zahlungsverkehr. Ganz im Sinne des Washingtoner Konsenses betonte der Abschnitt über die Verschuldung der Dritten Welt die Autorität des Pariser Clubs und der internationalen Finanzinstitutionen sowie ihr unmissverständliches Beharren auf Strukturanpassung als Voraussetzung für den Schuldenabbau. Im Jahr 1990 identifizierte auch ein Bericht einer Kommission des Deutschen Bundestages zu den Tropenwäldern Schulden, Armut sowie die daraus folgende kurzfristige Ausbeutung der Natur als Triebkräfte der Entwaldung. Der Bericht empfahl, den Schuldenabbau davon abhängig zu machen, dass die Länder eine Politik zum Schutz der Tropenwälder betreiben, sich an die Internationale Konvention zum Schutz der betroffenen Tropenwälder halten und gleichzeitig Anstrengungen zur Lösung *ihrer*

wirtschaftlichen Probleme unternehmen würden.¹¹ Die Houston-Erklärung argumentierte, dass »starke, wachsende, marktorientierte Volkswirtschaften das beste Mittel für einen erfolgreichen Umweltschutz bieten«. Die Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich zwar, »gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um den Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxid zu begrenzen«, konzentrierten sich jedoch vor allem auf die Regenwälder. Auf die Initiative des deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl hin sagten die G7-Regierungen in Houston multilaterale Maßnahmen und Finanzmittel zum Schutz des brasilianischen Regenwaldes zu.

Bei Erklärungen ist oft entscheidend, was in ihnen fehlt. In der Erklärung von Houston wird der Begriff »Menschen« nicht ein einziges Mal genannt. Die Bevölkerung der internationalen Volkswirtschaften wird lediglich in der Empfehlung von Programmen zur Bevölkerungsstabilisierung in Entwicklungsländern erwähnt. Die neo-malthusianische Tendenz, Armut, Umweltzerstörung, Migration, Gewalt und Kriminalität mit Überbevölkerung zu erklären, ist in internationalen Entwicklungskreisen nach wie vor anerkannt – trotz der rassistischen Untertöne dieses Diskurses sowie der Vernachlässigung struktureller Ungleichheiten und ihrer Ursachen.¹² In Entwicklungsdebatten dienten arme Menschen oft als Sündenböcke, um ausländische Interventionen zur Rettung globaler Güter wie Wälder zu rechtfertigen. Diese Argumentationsmuster sind in der heutigen, durch Einwanderungsfeindlichkeit und Sicherheitspolitik geprägten Reaktion auf den Klimawandel, der als Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat verstanden wird, ebenso präsent.

Mehr noch, im Rahmen der Schuldenbeziehungen wurde die biologische Vielfalt des Globalen Südens zum Handelsobjekt, insbesondere in damals aufkommenden Debt-for-Nature-Swaps. Das heißt, Entwicklungsländern würde ein Teil ihrer Auslandsschulden erlassen, wenn sie bestimmte Naturschutzmaßnahmen oder Umweltfonds finanzieren. Das System wurde zuerst 1987 in Bolivien umgesetzt, als Conservation International einen Teil der Schulden aufkaufte.¹³ Laut Kritikern normalisierte der Tausch von Schulden gegen Natur bestehende Schuldenforderungen, während die Entwicklungsländer die Streichung von als illegitim erachteten Schulden forderten, die durch die hohen Zinssätze der führenden Währungen und den Protektionismus der Gläubigerländer verursacht worden waren. Das Konzept verstärkte

damit die etablierten Konditionalitäten der Hilfe. Darüber hinaus wurde die Wirksamkeit des Modells selbst von führenden Entwicklungsexperten angezweifelt. So äußerte beispielsweise die Bundestagskommission zum Tropenwaldschutz Bedenken gegen Debt-for-Nature-Swaps, insbesondere wegen der begrenzten Auswirkung auf die Gesamtverschuldung, der geringen Nachfrage von Umwelt-NGOs und Legitimitätsproblemen im Zusammenhang mit dem Verlust territorialer Souveränität.¹⁴ Debt-for-Nature-Swaps sind trotz ihrer Widersprüche und Grenzen noch heute Teil von naturbasierten Lösungen, die hauptsächlich auf Wälder im Globalen Süden abzielen. Im Jahr 2021 beispielsweise erreichte Belize eine Umschuldungsvereinbarung mit seinen Gläubigern, da es sich bereit erklärte, in Partnerschaft mit der US-amerikanischen NGO The Nature Conservancy 107 Millionen US-Dollar in den Schutz der Meere zu investieren.¹⁵

In den 1980er Jahren war wissenschaftlich erwiesen, dass Treibhausgasemissionen die globale Erwärmung verursachen. Die Nord-Süd-Konflikte um Schulden und Umwelt prägten die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, auch Rio-92 genannt.¹⁶ Die Rio-Deklaration definierte auf historische Weise das Recht der Menschen auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur sowie das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip. Die USA, deren Bevölkerung unter Präsident Bush ein Viertel dieser Emissionen verursachte, wiesen jedoch jegliche Verpflichtung, ihre Emissionen zu senken, zurück. In Grundsatz 12 wurde bei der internationalen Zusammenarbeit das neoliberale Business as usual festgeschrieben und das Wirtschaftswachstum als wesentlich für den Umweltschutz definiert. Die Staaten sollten durch Zusammenarbeit ein offenes internationales Wirtschaftssystem fördern, um die Probleme der Umweltzerstörung besser zu bewältigen. Umweltmaßnahmen sollten den Handel nicht einschränken. Mechanismen wie das anlaufende G7-Pilotprogramm in Brasilien und das UN-Emissionsausgleichssystem (CDM), das es Industrieländern ermöglichte, eingesparte Emissionen aus Projekten in Entwicklungsländern auf ihre Ziele anzurechnen, zeigen, dass das eingerichtete System auf isolierten Projekten in Entwicklungsländern beruhte und nicht auf multilateralen strukturellen Strategien zur Bewältigung des grenzüberschreitenden Problems des Klimawandels.

1997	COP3: Das Kyoto-Protokoll führt den Kohlenstoffhandel ein – mit Ausgleichsprojekten hauptsächlich im Globalen Süden über den Clean Development Mechanism der UN
1999	Gründung der Internationalen Vereinigung für den Emissionshandel (IETA), der Unternehmen aus dem Bereich der fossilen Brennstoffe und Finanzinstitute angehören
2005	REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) bei UN-Klimagesprächen vorgestellt
2007	Der Bali-Aktionsplan der COP13 sieht einen Zeitrahmen von zwei Jahren für die Diskussion über den REDD-Rahmen vor.
2008	Die Weltbank richtet die Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) ein, um tropische Länder auf den Kohlenstoffhandel vorzubereiten, wobei sie z. B. ein Eigentumsrecht für »Kohlenstoff« einführt.
2011	Die »Green Economy« der UNEP fördert öffentlich-private Partnerschaften und Kompensationsmärkte
2012	Die UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung, Rio+20, fördert die »grüne Wirtschaft«.
2015	COP21: Das UN-Abkommen von Paris knüpft an das Kyoto-Protokoll an und erweitert die Kohlenstoffmärkte
2019	COP25 in Madrid: Die IETA lanciert die »Märkte für natürliche Klimalösungen« (oder »naturbasierte Lösungen«)
2020	Einführung des Systems zur Kompensation von Kohlenstoffemissionen im internationalen Luftverkehr (CORSIA). Die Luftfahrtindustrie setzt sich erfolgreich dafür ein, dass CORSIA Kompensationen den Vorrang vor direkten Emissionsreduktionen im Luftverkehr einräumt
2024	COP29 in Baku: Artikel 6.4 für den Kohlenstoffausgleich entwickelt

Tabelle 3 Märkte, Klimagipfel und REDD+; eigene Zusammenstellung

Im Falle Brasiliens war die Zustimmung zum G7-Pilotprogramm entscheidend, um das Ansehen des Landes bei den Gläubigern zu wahren. Besondere Auswirkungen hatte bereits der Brady-Plan von 1989, mit dem die Gläubiger dazu aufgefordert wurden, mehr Geld zu leihen, um die ausstehenden Schulden und die Zinssätze durch die Umwandlung von Darlehen in Anleihen zu senken. Im Februar 1992 sagten die Gläubiger des Pariser Clubs Brasilien (staatliche und kommerzielle) Kredite und Darlehen über 10,38 Mrd. US-Dollar (heute 23,1 Mrd. US-Dollar) zu, um zu gewährleis-

ten, dass das Land seine mittel- und langfristigen Verpflichtungen erfüllen konnte.¹⁷ Brasilien erfüllte die Bedingungen des Washingtoner Konsenses. So beseitigte die brasilianische Regierung zwischen 1988 und 1993 nichttarifäre Handelshemmnisse und spezielle Einfuhrregelungen, reduzierte teilweise den Schutz für die einheimische Industrie und vereinheitlichte die Steuern auf ausländische Importe. Der »Plano Real« von 1994 festigte eine neoliberale Geldpolitik, die später auch durch die Regierungen der Arbeiterpartei (PT) fortgesetzt wurde.¹⁸ Die Handelsliberalisierung verstärkte die Abhängigkeit Brasiliens von ausländischem Kapital sowie die strukturelle Ungleichheit und die Abholzung der Wälder. In ganz Lateinamerika brach im Zuge neoliberaler Reformen das Einkommensniveau ein, und die städtische Armut stieg, da Kleinbauern aufgrund der Konkurrenz durch Billigimporte das Land verließen. Strukturanpassungsmaßnahmen förderten die Privatisierung des brasilianischen Bergbauunternehmens Vale und anderer staatlicher Unternehmen sowie von Land und natürlichen Ressourcen.¹⁹ In diesem Zusammenhang zielte die Länderstrategie der Weltbank für Brasilien darauf ab, »ein starkes landwirtschaftliches und industrielles Wachstum zu ermöglichen und zu fördern sowie Institutionen und Initiativen zu stärken, die die Umwelt erhalten.«²⁰ Das G7-Pilotprogramm spiegelte diesen Ansatz wider und wirkte darauf hin, exportorientiertes Wachstum mit Umweltvorschriften für die globalen Regenwälder in Einklang zu bringen.

Die Verhandlung des G7-Pilotprogramms

Zwischen dem Gipfeltreffen in Houston im Jahr 1990 und Rio-92 verhandelten drei Parteien Vorschläge für das G7-Pilotprogramm: die brasilianische Regierung, die Weltbank als künftiger Programmverwalter und die bilateralen Geldgeber, die durch die Europäische Kommission vertreten wurden. Das brasilianische Außenministerium und andere Teile der Regierung befürchteten eine Einmischung in die Forstwirtschaft. Sie schlugen daher nur die Anwendung bestehender Programme vor, darunter die ökologisch-ökonomische Zonierung (auf diesen territorialen Ansatz wird in den folgenden Kapiteln eingegangen). Die G7 und die Niederlande sagten 250 Millionen US-Dollar zu, hatten zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine einheitliche Position zu den institutionellen und ökologischen Ansätze ihrer Initiative.²¹ Die Weltbank för-

derte den US-amerikanischen Ansatz zum Schutz der Wälder in Form von Nationalparks, in denen keine indigenen oder traditionellen Gemeinden ansässig sein dürfen.²² Auch über die Bedeutung von Landreformen waren die Geber sich nicht einig. Ihre Meinungsverschiedenheiten führten dazu, dass sie sich hier lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigten. Einig waren sie sich jedoch in der Forderung nach der Organisation von Landnutzung im Amazonasgebiet, der Stärkung der an der Zonierung beteiligten Institutionen und der Modernisierung von Überwachung und Umweltkontrolle.²³ Sie wollten Radar-, Funk- und Satellitensysteme sowie die Erforschung von CO₂-Emissionen unterstützen, um Waldinventuren voranzutreiben. Diese bilden die Grundlage für Ansätze zur Kohlenstoffbindung im Wald.

Das 1992 begonnene G7-Pilotprogramm zur Erhaltung des brasilianischen Regenwaldes (PPG7) verfolgte das erklärte Ziel, »den ökologischen Nutzen der brasilianischen Regenwälder im Einklang mit den Entwicklungszielen Brasiliens zu maximieren, indem ein nachhaltiger Entwicklungsansatz umgesetzt wird, der zu einer kontinuierlichen Verringerung der Entwaldungsrate beiträgt«.²⁴ Man hoffte, »das internationale Interesse, den Regenwald zu erhalten, in eine wirksame wirtschaftliche Nachfrage nach den Dienstleistungen des Regenwaldes vor Ort umzusetzen«.²⁵ Das Pilotprogramm sollte die Umweltpolitik Brasiliens für die nächsten siebzehn Jahre bis 2009 prägen. Wie in den folgenden Kapiteln erörtert wird, finanzierte es die Schaffung indigener und geschützter Gebiete, die Dezentralisierung sowie Umweltaktivitäten mit der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Komponente »Politik für natürliche Ressourcen«, die fast ein Drittel der Gesamtmittel erhielt, beeinflusste die deutsche und britische technische Zusammenarbeit den Aufbau von Umweltbehörden auf Bundesstaatsebene. In Tabelle 4 sind die wichtigsten Komponenten aufgeführt. Die Intervention prägte Umweltprioritäten und -ansätze und förderte die wirtschaftliche *Inwertsetzung* der natürlichen Ressourcen des Regenwaldes.

Die G7 erhofften sich von der Umweltinitiative ein innovatives und »einzigartiges Beispiel dafür, dass Länder effektiv zusammenarbeiten, um ein internationales Problem zu lösen, das die globale Umwelt betrifft«.²⁶ Ihre ersten Maßnahmen wirkten jedoch zögerlich und diffus. Dies lag daran, dass die verschiedenen Finanziere aus dem Norden die Kontrolle über die jeweiligen von ihnen unterstützten Projekte anstrebten. Die Beteiligten der PPG7 be-

tonten die Dominanz der bilateralen Hilfsorganisationen und der Weltbank, die die meisten Projekte konzipierte. Die Verwaltung der Weltbank verlangte 17 Prozent der Gesamtkosten für Verwaltung und Personal.²⁷ Die deutsche Regierung bestimmte die beiden wesentlichen Ziele der Reduzierung der Entwaldung und des Schutzes der biologischen Vielfalt. Trotz Unstimmigkeiten übten die G7-Staaten und die Weltbank über ein Geberkomitee gemeinsam Kontrolle aus.

Demonstration und Erprobung	Schutz und Erhaltung	Institutionelle Stärkung	Wissenschaftliche Forschung
Demonstrationsprojekte zur nachhaltigen Produktion (PDA & PDPI) – 23 %	Rohstoffreserven (Resex) – 8 %	SPRN: Unterprogramm Politik der natürlichen Ressourcen – 30 %	SPC&T: Wissenschaft und Technologie – 18 %
Management natürlicher Ressourcen in Feuchtgebieten (Provárzea) (weniger als 1 %)	Schutz der Bevölkerung in indigenen Gebieten des legalen Amazonasgebiets (PPTAL) –	GTA: Institutionelle Stärkung der Amazonas-Arbeitsgruppe (weniger als 1 %)	
Unterstützung der Forstwirtschaft (Promanejo) – 5 %	Ökologische Korridore – 4 %		

Tabelle 4 Teilprojekte des G7-Pilotprogramms und prozentuale Beiträge, *Quelle: Weltbank 2003*

Die Gesamtkosten des Pilotprogramms beliefen sich auf 428 Millionen US-Dollar. Der finanzielle Beitrag der G7-Länder stand in einem äußerst ungleichen Verhältnis zu den Ansprüchen und dem Einfluss, den sie auf die brasilianische Umweltpolitik ausübten. Fünf Länder trugen lediglich einen symbolischen Betrag bei, Japan und die USA gaben viel weniger als erwartet, und Frankreich steuerte gar nichts bei. Ein Viertel der Mittel (58,2 Millionen US-Dollar) wurde über den von der Weltbank verwalteten »Rainforest Trust Fund« (RFT) bereitgestellt. Die Geldgeber übten auch Druck auf Brasilien aus, um mehrere begünstigte oder bereits bestehende bilaterale Projekte in das Programm aufzunehmen. Diese mussten gemäß den unterschiedlichen Anforderungen der Entwicklungsagenturen koordiniert und überwacht wer-

den. Der größte Teil des Gesamtbudgets entfiel auf Deutschland (43 %), gefolgt von der EU (24 %), Brasilien (15 %), dem Vereinigten Königreich (7 %), den USA (5 %) sowie Japan, den Niederlanden und Frankreich. Brasilien trug 15 Prozent der Gesamtausgaben, einschließlich der Beiträge der Bundes- und Landesregierungen sowie von Nichtregierungsorganisationen.²⁸

Für zivilgesellschaftliche Gruppen bot das Pilotprogramm Ressourcen sowie eine teilweise Beteiligung. Sie argumentierten jedoch, dass die neoliberalen Reformen die Entscheidungsgewalt auf die internationalen Gläubiger verlagerten. Entsprechend führen Analysen des PPG7 die mangelnden Ergebnisse bei der Reduzierung der Entwaldung auf die wirtschaftliche Liberalisierung zurück, die gegenläufige Entwicklungen vorantrieb. Finanziell gesehen stehen die Millionen an Investitionen in das PPG7 über 17 Jahre hinweg den Milliarden an jährlichen staatlichen Subventionen in das Agribusiness gegenüber. Die folgenden Kapitel erörtern, wie diese Einschränkungen sich lokal auswirkten.

Einflüsse auf die brasilianische Regenwald-Politik

Die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) für Amazonien arbeitet traditionell mit dem brasilianischen Umweltministerium (MMA) zusammen. Das brasilianische Institut für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen (IBAMA) ist die ausführende Behörde des MMA und zuständig für die Überwachung, Lizenzierung und Kontrolle in den Bundesgebieten. Das MMA hat innerhalb der Gesamtregierung eine schwache Position, besonders im Vergleich zu den Schlüsselakteuren, d. h. dem Präsidenten sowie dem Landwirtschafts- und Finanzministerium. Das G7-Pilotprogramm wurde in Brasilien innerhalb des neu gegründeten MMA in Zusammenarbeit mit anderen Behörden wie dem Ministerium für Wissenschaft und Technologie, der Nationalen Stiftung für Indigene (FUNAI) und der Agentur für Landreform (INCRA) koordiniert.

Trotz der Umweltpolitik und der internationalen Förderung des MMA schränkten die Sparmaßnahmen und der Auslandsschuldendienst die Kapazitäten des Ministeriums ein. So erklärte der damalige Minister Inácio Sarney Filho bei einem Treffen mit den G7-Finanziers im Jahr 1999, dass »die Haushaltskürzungen im Rahmen einer Vereinbarung mit dem IWF das

Ministerium so stark beeinträchtigten, dass es unmöglich war, das PPG7 fortzusetzen.«.²⁹ Auch heute ist der Einfluss des MMA im Vergleich zum Landwirtschaftsministerium gering: Es verfügt über ein kleines Budget und wenig Personal. Im Durchschnitt machen die öffentlichen Ausgaben Brasiliens für die biologische Vielfalt nur 0,018 % des Bundeshaushalts aus, was 0,008 % des BIP entspricht.³⁰ Obwohl das MMA seine Position allmählich stärken konnte, waren die politischen Erfolge unbeständig, da sie häufig Opfer von Haushaltskürzungen wurden. Einige Interviewpartner:innen verweisen auf die anhaltende Abhängigkeit von internationaler Hilfe als »Garantie für Kontinuität«.³¹ Internationale Finanzierung für das MMA ist jedoch projektspezifisch, mit bürokratischen Auflagen verbunden und kann keine Fix- oder Personalkosten decken. Sie kann sogar dazu beitragen, die inländischen staatlichen Investitionen Brasiliens in die strukturellen Umweltmaßnahmen zu verdrängen, zumal das Finanzministerium nicht zwischen internationalen und nationalen Mitteln unterscheidet. Mit anderen Worten: Haushaltskürzungen werden sich unverhältnismäßig stark auf letztere auswirken.

Das PPG7 unterstützte teilweise sensible und fortschrittliche Projekte. Populäre Beispiele sind die Abgrenzung indigener Gebiete und die Einrichtung von Nutzreservaten (Reservas extractivistas, Resex), die eine kollektive traditionelle Bewirtschaftung mit Waldschutz verbinden. Dennoch blockierten die ländlichen Oligarchien einen transformativen Wandel. Weil die Koordinierung des G7-Pilotprogramms von den anderen Regierungsbereichen getrennt war, beschränkten sich die Reformen hauptsächlich auf das MMA. Innerhalb des MMA koordinierte ein spezielles Amazonas-Sekretariat das Programm, die Schutzgebiete, die nachhaltige Nutzung und die Biodiversität ausschließlich für das Amazonas-Biom. Dies schuf eine »Schattenstruktur« neben den anderen Fachsekretariaten, bis das Amazonas-Sekretariat Anfang der 2000er-Jahre in der ersten Amtszeit der Regierung der Arbeiterpartei (PT) abgeschafft wurde.³² Die Umweltfinanzierung bewirkte einen unausgewogenen Fokus auf das Biom, das 90 % der Mittel des Pilotprogramms erhielt (10 % gingen an den Atlantischen Wald). In der Savannenregion des Cerrado südlich des Amazonas, der inzwischen nahezu zerstört wurde, dominierte die Agenda des Landwirtschaftsministeriums (MAPA). Darüber hinaus setzte das Pilotprogramm in den 1990er-Jahren eine EZ-Dynamik fort, bei der anstelle von öffentlichen Angestellten Berater von Nichtregierungsorganisa-

tionen, UN-Organisationen und Beratungsunternehmen angestellt wurden. Die internationale Zusammenarbeit trug entscheidend zur Etablierung von Naturschutzpolitiken bei, die jedoch oft zum Feigenblatt für die kontinuierliche Einschließung von Waldflächen durch die Agrar-, Holz- und Bergbau-sektoren wurde.

Die Politik der Kohlenstoffspeicher

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts wandelte sich die Umwelthilfe, insbesondere verlagerten sich die internationalen Debatten über Landnutzung und Wälder von der biologischen Vielfalt hin zur Kohlenstoffbindung, d. h. der Rolle der Wälder als Kohlenstoffspeicher. Neben dem Handel mit Emissionen aus anderen Sektoren war Emissionsreduzierung das neue Paradigma für den Umgang mit dem Problem der Entwaldung.³³ Ein Großteil der Parteien des UNFCCC einigte sich auf die Einrichtung des UN-Rahmenwerks zur Verringerung von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung (REDD+) und diskutierte die Einbeziehung der vermiedenen Entwaldung in Emissionshandelssysteme in Entwicklungsländern.³⁴ Während die G7-Länder Offsets befürworteten, verteidigte die brasilianische Seite die Souveränität der Waldländer.

Noch im Jahr 2002 argumentierten die Vertreter des G7-Pilotprogramms, dass »dem monetären Wert von Waldprodukten und Ökosystemdienstleistungen von Regierungsbehörden und dem Unternehmenssektor eine geringe Priorität eingeräumt wurde, während viele NGOs einen solchen Ansatz befürworteten.«³⁵ In den frühen 2000er-Jahren warben der PPG7-Manager der Weltbank, Garo Batmanian, und der brasilianische Umweltschützer João Paulo Capobianco, der später ein Sekretär von Umweltministerin Marina Silva wurde, bei einer Veranstaltung in Washington, D.C., bereits für die Idee von Waldschutz-Offsets.³⁶ Das G7-Pilotprogramm finanzierte Hunderte von Studien, viele davon zur Kohlenstoffbindung, sowie Fernerkundungstechnologien, wie in Kapitel 3 erörtert, um »die neuen Anforderungen und den Bedarf an wissenschaftlicher und technologischer Entwicklung im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeit von Ökosystemen und ihrer rationellen Nutzung« anzugehen. Dies trieb die Debatte innerhalb des Umweltministeriums voran.³⁷ Zum Zeitpunkt der Rio+10-Konferenz im Jahr 2002 in Johan-

nesburg nahm die Entwaldung im Amazonasgebiet jedoch stark zu. Kompensationsmaßnahmen wurden hier nicht umgesetzt, was die Geldgeber des G7-Pilotprogramms frustrierte.

Aufgrund der Ausweitung der Anbauflächen erreichte die Entwaldungsrate im Amazonasgebiet im Jahr 2003 einen Höchststand, vor allem in Mato Grosso, dem Zentrum der Sojaproduktion. Die 2003 an die Macht gekommene PT-Regierung erkannte die Bedeutung der Entwaldung für den internationalen Handel und übernahm eine beispiellose Führungsrolle in der Umweltpolitik. Präsident Lula da Silva berief Marina Silva, eine PT-Senatorin aus der Kautschukzapfer-Bewegung im Amazonas-Bundesstaat Acre, zur Umweltministerin. Gleichzeitig schloss die Regierung eine Fortsetzung des vom Norden angetriebenen Pilotprogramms aus und reduzierte den internationalen Einfluss auf die Arbeit des MMA, indem sie Berater internationaler Organisationen wie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) durch fest angestellte Beamte ersetzte. Die Regierung Lula sorgte für einen Wandel in der brasilianischen Kooperations- und Außenpolitik, indem sie bei multilateralen Verhandlungen eine größere Führungsrolle übernahm. Brasilianische Umweltaktivisten und -beamte bezeichnen die Jahre 2003 bis 2010 als »goldene Zeiten« für soziale Umweltbewegungen und Umwelt-NGOs im Amazonasgebiet.³⁸

Trotz der politischen Beendigung des Pilotprogramms wurden dessen laufende Programme bis 2009 fortgesetzt. Brasilianische Umweltschützer argumentieren, dass das G7-Pilotprogramm den Grundstein für zentrale Naturschutzmaßnahmen gelegt habe – insbesondere für das Nationale System der Naturschutzgebiete (SNUC) aus dem Jahr 2000, den Plan zur Verhinderung der Entwaldung im Amazonasgebiet (PPCDAM) und das neue Waldschutzgesetz von 2012 (siehe Kapitel 3 und 4). Das dauerhafteste Vermächtnis ist das Amazonas-Schutzgebietsprogramm (ARPA), das im Jahr 2000 gegründet wurde und in Kapitel 4 besprochen wird. Das im Jahr 2003 von Marina Silva ins Leben gerufene, interministerielle PPCDAM senkte vor allem durch Überwachung und Kontrolle (Bußgelder und Embargos) die jährliche Entwaldungsrate zwischen 2004 und 2007 um 59 % und förderte die Einrichtung von indigenen und Naturschutzgebieten. Diese Erfolge überdeckten vorübergehend die Widersprüche zwischen der Umweltpolitik und der auf Exporten basierenden Entwicklungsstrategie, die in der Zerstörung des Cer-

rado und der Atlantischen Wälder zum Ausdruck kommt. Die historischen Emissionsreduzierungen stärkten Brasiliens Position bei internationalen Klimaverhandlungen und EZ.

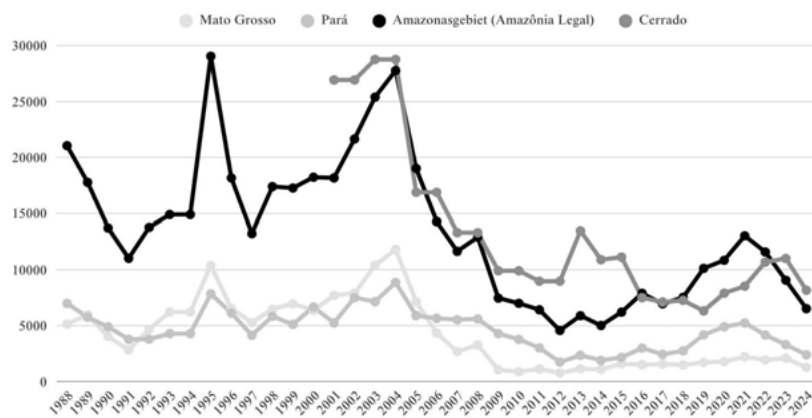


Abbildung 1 Entwaldung im brasilianischen Amazonasgebiet in km² seit 1988, laut INPE³⁹

Das Umweltministerium war dem Sekretariat für strategische Angelegenheiten (SAE) jedoch deutlich unterlegen. Die anderen Prioritäten der PT im Amazonasgebiet konzentrierten sich auf die Bereiche Infrastruktur, Verkehr und Energie, um die Rolle der Region als Energielieferant für den Rest des Landes sowie als Exportkorridor für Mineralien und Soja auszubauen. Zu dieser Strategie gehörte auch die Genehmigung der Wasserkraftwerke Santo Antônio und Jirau am Rio Madeira in Rondônia.⁴⁰ Zu den fatalen Zuständen an die politisch immer stärker konsolidierte Agrarindustrie gehörte auch die Zulassung von gentechnisch veränderten Saaten. Diese bilden seither den Kern des brasilianischen Wirtschaftsmodells. Während Brasiliens Wirtschaft, der Extraktivismus und der internationale Rohstoffhandel (insbesondere mit Soja und Mineralien) wuchsen und die ländliche Armut durch die Ausweitung sozialer Maßnahmen wie »Bolsa Familia« zurückging, konzentrierte sich die internationale Zusammenarbeit im Amazonasgebiet noch stärker auf Entwaldung und Klima. Im folgenden Abschnitt dieses Kapitels wird untersucht, wie Brasiliens wachsendes globales wirtschaftliches

Gewicht seine Führungsrolle im Klimabereich und die Strategien des Klimapparat's veränderte.

Ein neues Modell: der Amazonienfonds

Mit dem internationalen Aufstieg des Diskurses um Kohlenstoffsenken erkannten Deutschland und Großbritannien das Potenzial dieses Mechanismus und investierten in Lobbyarbeit sowie in die Förderung marktorientierter NGOs in Brasilien. Diese gewannen bei den Klimaverhandlungen zunehmend an Einfluss. Beginnend mit der COP-9 im Jahr 2003 in Mailand schlug eine Gruppe von Umweltschützern und Forschern aus Brasilien und den USA, die dem Sozioökologischen Institut (Instituto Socioambiental, ISA), dem Institut für Amazonienforschung (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, IPAM) und dem US Environmental Defense Fund angehörten, das Konzept der kompensierten Emissionsreduzierung vor – einer der Ursprünge von REDD+. Zwischen 2004 und 2008 wurde dies zu einem zentralen Streitpunkt, was einen NGO-Vertreter zu der Aussage veranlasste, REDD+ sei »made in Brazil«. ⁴¹

Nachdem REDD+ um das Jahr 2004 entwickelt wurde, beobachtete das brasilianische Außenministerium kritisch zahlreiche unregulierte private Kompensationsgeschäfte von »Carbon Cowboys« sowie Klagen von Gemeinden in Brasilien. ⁴² Um einem möglichen internationalen Abkommen über REDD±Offsets zuvorzukommen, startete die brasilianische Bundesregierung eine internationale Kampagne für ihre Amazonienfonds-Initiative. Die Regierung von Lula da Silva stellte ein nationales Modell ohne Offsetting vor, das mit der staatlichen Politik verknüpft ist, wodurch jene Gruppen geschwächt wurden, die Ausgleichsmärkte für Naturschutzprojekte fördern. Der Vergleichswert des Amazonienfonds entsprach dem Durchschnitt der vorangegangenen zehn Jahre und wurde alle fünf Jahre aktualisiert. Entsprechend der in den Referenzjahren 2006 bis 2011 vermiedenen Emissionen berechnete der Amazonienfonds einen Kohlenstoffpreis von fünf US-Dollar pro Tonne Kohlendioxid. ⁴³ Laut einem seiner Designer war das Hauptargument für den Amazonienfonds das »Zero Risk« der Investition, da die Emissionsreduktionen bereits stattgefunden hatten, sowie die Null-Kosten für Konsultationen und Vorbereitung, die Brasilien tragen würde. ⁴⁴ Zwar

schlug die brasilianische Regierung vor, die Mittel für weitere Reduktionen zu verwenden, doch sie konnte keine Ergebnisse für die Zukunft garantieren. Im Jahr 2007 präsentierte sie das Konzept auf der Klimakonferenz in Bali. Dort rief Norwegen seine Internationale Klima- und Waldinitiative (NICFI) ins Leben, und die Idee des Amazonienfonds gefiel Umweltminister Erik Solheim. In den folgenden Monaten verhandelten Vertreter der brasilianischen und norwegischen Regierungen sowie von Umweltgruppen über den Amazonienfonds. Norwegen wollte eine Milliarde US-Dollar aus seinem staatlichen Ölfonds beisteuern.

In Norwegen, dem ursprünglichen Geldgeber des Fonds, dem sich bald auch Deutschland und die brasilianische Ölgesellschaft Petrobras anschlossen, hatten die NGOs darauf gedrängt, den Ölfonds des skandinavischen Landes für Klimainitiativen zu verwenden.⁴⁵ Zwar bot der Fonds keine Offsets für sie, etablierte REDD+ jedoch international. Gleichzeitig forderte die norwegische Regierung, dass ihr Beitrag als Auslandshilfe anerkannt werden sollte. Laut einem US-Diplomatenkabel stand sie unter innenpolitischem Druck, da sie ihr Hilfsziel von einem Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts nicht erreicht hatte. Daher versuchte sie, ein Forstprogramm einzurichten, um das Hilfsniveau zu erhöhen. Der norwegische Premierminister erwartete außerdem, dass die Beiträge »einen positiven Einfluss« auf das Ziel seines Landes haben könnten, »die Beziehungen im Bereich des Abbaus von Brasiliens neu entdeckten Offshore-Öl- und Gasreserven« zu stärken. Er verwies auf norwegische Unternehmen und öffentliche technische Berater, »die dem Land helfen könnten, bei der Entwicklung seines Ölsektors dem »norwegischen Modell« zu folgen.«⁴⁶ Tatsächlich schloss Norwegen das Geschäft mit dem Amazonienfonds etwa zur gleichen Zeit wie das mit der brasilianischen Petrobras und dem norwegischen Staatsunternehmen Statoil (heute Equinor) ab. Anschließend kaufte auch das teilweise öffentliche norwegische Unternehmen Hydro von der brasilianischen Vale eine Bauxitmine in Barcarena im Bundesstaat Pará.⁴⁷ Kurz gesagt, verfolgte Norwegen einen gespaltenen Umweltansatz, indem es eine Milliarde an Klimafinanzierung aus den ODA-Budgets nahm und gleichzeitig seine Agenda zur Ausweitung des Offshore-Abbaus vorantrieb.

Zwei Bedingungen des Deals waren die nationale Eigenverantwortung (»Ownership«) Brasiliens und die Zusätzlichkeit (»Additionality«). Owner-

	Traditionelle öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)	Ergebnisorientierte Finanzierung
Konditionalität	Vereinbarung über die Durchführung der Aktivitäten, Verpflichtung der Gegenpartei, politische Konditionalität	Vertragliche Vereinbarung über den Transfer von Geldern im Austausch für Ergebnisse (z. B. reduzierte Entwaldung)
Logik	Zusätzliche Aktivitäten schaffen Entwicklung/ Transformation	Anreize, (weiterhin) Ergebnisse zu erzielen
Zuweisung von Mitteln	Gezielte Investitionen oder technische Hilfe	Ownership des Empfängers/ Kontrolle über die Mittelvergabe
Risiken	Transaktionskosten, Umgehung der nationalen Empfängerinstitutionen, Verdrängung von inländischen Investitionen	Kontraproduktive Anreize, Verdrängung von inländischen Investitionen

Tabelle 5 Die Logik der traditionellen und der ergebnisorientierten EZ, *Quelle: Interviews und Klingebiel, Stephan, und Heiner Janus. 2014*

ship bedeutet in diesem Kontext, dass die Brasilianische Entwicklungsbank (BNDES) die Mittel für ihre eigenen nationalen Erhaltungsziele kontrolliert und die Vergabe an Projekten verwaltet. Dies ist für das nationale Modell von REDD+ von grundlegender Bedeutung. Zusätzlichkeit bedeutet, dass die Mittel nicht zur Finanzierung bestehender öffentlicher Programme verwendet werden sollten – mit anderen Worten: Sie sollten die öffentlichen Haushalte nicht verdrängen, sondern durch Innovationen ergänzen. In der Praxis wurde die zweite Bedingung zeitweise fallengelassen, wie weiter unten erläutert wird. Laut den Beratern des brasilianischen Umweltministers war die Regierung bestrebt, mit Projekten unter ausländischer Kontrolle zu brechen. Ein ehemaliger MMA-Leiter erklärt dazu:

Norwegen wollte das Geld an die Weltbank oder eine andere multilaterale Organisation geben. Damit waren wir nicht einverstanden. Die Erfahrungen mit dem PPG7 waren nicht positiv. Wir schlugen einen Mechanismus vor, der von Brasilien kontrolliert wurde. Die Brasilianische Entwicklungsbank (BNDES) verfügte über die technischen Voraussetzungen und Norwegen stimmte aufgrund der Glaubwürdigkeit der BNDES zu.⁴⁸

Dennoch orientierten sich die Designer des Fonds an dem internationalen Trend der Klimafinanzierung. Sie legten den Wert von fünf US-Dollar pro vermiedener Tonne CO₂-Emissionen sowie einen Verifizierungsmechanismus als Grundlage für die Ausgleichszahlungen fest und übersetzten damit die nationale Naturschutzpolitik in die Sprache des Finanzsektors.⁴⁹ Am 1. August 2008 unterzeichnete der brasilianische Präsident Lula da Silva die Papiere zur Gründung des Nationalen Amazonienfonds in Rio de Janeiro im Hauptbüro des BNDES, also des Fondsverwalters – ganze vier Flugstunden von Amazonien entfernt.

Jahr	Ereignis
1994	Ratifizierung der Klimarahmenkonvention
2002	Ratifizierung des Kyoto-Protokolls
2004	Aktionsplan zur Verhinderung und Kontrolle der Entwaldung im legalen Amazonasgebiet (PPCDAM)
2008	Gründung des Amazonienfonds
2009	Nationale Politik zum Klimawandel
2010	Freiwilliges Reduktionsziel für Emissionen; COP15 in Kopenhagen
2012	Nationale Ziele für einzelne Industriesektoren
2015	Unterzeichnung des Pariser Abkommens und Festlegung der Nationalen Klimaschutzbeiträge (NDCs) mit Ziel von minus 37 Prozent Emissionen bis 2025
2021	Neue NDCs (unter Bolsonaro geringer als 2015)
2023	Reaktivierung des Amazonienfonds
2025	COP30 in Belém, Brasilien; neue NDCs

Tabelle 6 Zentrale klimapolitische Ereignisse und Entwicklungen in Brasilien

Der Amazonienfonds ist seitdem das weltweit größte ergebnisorientierte Ausgleichs- und REDD±Finanzierungsprogramm. Unter dem Motto »Brasilien schützt es. Die Welt unterstützt es. Alle gewinnen dabei« hat er internationale Erwartungen geweckt und nicht rückzahlbare Investitionen in Milliardenhöhe bereitgestellt, um die Entwaldung zu verhindern, zu

kontrollieren und zu reduzieren und eine nachhaltige Entwicklung im brasilianischen Amazonasgebiet zu fördern. Bis Oktober 2024 hat er 615 Millionen US-Dollar in Projekte staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisation investiert. Wichtig ist, dass der Fonds als Bedingung der Brasilianer keine Kohlenstoffgutschriften enthält, sondern lediglich eine Urkunde zur Anerkennung der Spenden ausstellt.⁵⁰

In der Praxis hat der Amazonienfonds Stärken und Schwächen, die in den nächsten Kapiteln beleuchtet werden. Er wird jährlich unabhängig geprüft – einschließlich einer Finanzprüfung und einer Prüfung der Übereinstimmung mit dem Gründungsdekret, den Kriterien des Steuerungskomitees des Amazonienfonds (COFA), dem PPCDAM und der nationalen REDD±Strategie (ENREDD+). Im Vergleich zu Institutionen wie der Weltbank sind die Betriebskosten der BNDES mit 3 % gering, da die Gehälter der Mitarbeitenden des Amazonienfonds nicht in die Schätzung einfließen.⁵¹ Laut einem Bericht der KfW war die BNDES die einzige nationale Institution, die in der Lage war, einen Fonds in der Größenordnung des Amazonienfonds zu verwalten.⁵² Die BNDES investiert gewöhnlich in Großprojekte, die Entwaldung, Landkonflikte und Landvertreibung verursachen und vergibt Darlehen statt Zuschüsse. Einige Umweltschützer in Brasilien hofften, dass der Amazonienfonds die inländische Finanzierung durch BNDES allgemein sozialökologischer machen würde. Tatsächlich aber prägt die finanzielle Logik der BNDES die Vergabe der Gelder des Amazonienfonds. Ländliche Bewegungen kritisierten die bürokratischen Anforderungen der BNDES, die zu den in Kapitel 5 beschriebenen Ungleichheiten und Zugangsbeschränkungen zu Geldern führen. Grundsätzlich unterstützen sie jedoch das öffentliche Modell, das einen demokratischen Dialog ermöglicht. Im Laufe der Jahre haben die Mitarbeitenden der BNDES ihren Umgang mit Projekten und Gruppen in Waldgebieten verbessert, womit der Amazonienfonds ein großes Potenzial für Klimafinanzierungsmodelle darstellt, die nicht von den Gebern gesteuert werden.

Vor allem erprobt der Amazonienfonds den neuen REDD±Finanzierungsmechanismus auf der Grundlage eines abstrakten Werts von Waldkohlenstoff und soll das Funktionieren und die Erfolge dieses Modells für den Regenwaldschutz beweisen. Deutschland, Norwegen und das Vereinigte Königreich hielten Brasilien für das einzige Land, das über die

erforderlichen Institutionen und Überwachungstechnologien verfügt, um einen Fonds dieser Größenordnung zu verwalten.⁵³ Ein brasilianischer Diplomat erklärte, dass die politischen Entscheidungsträger »wissen, was funktioniert, dass Befehl und Kontrolle funktionieren«. Dieses Argument half Brasilien im Vergleich zu ärmeren Ländern.⁵⁴ Bei der Einrichtung des Amazonienfonds waren einige Vertreter der brasilianischen Regierung der Meinung, dass dieser nach Erreichen des Ziels, die Entwaldung bis 2020 um 80 % (im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1996–2005) zu reduzieren, geschlossen werden könne.⁵⁵ Wie das G7-Pilotprogramm vermittelte die Initiative Stabilität und den Eindruck, man könne auf niedrige Entwaldungsraten spekulieren.

Deutsche und norwegische Beamte betrachteten den Amazonienfonds nun als »Erfolgsgeschichte«, weil er nationale und internationale Politik verbinde und ergebnisorientiert sei.⁵⁶ Dabei weicht er eigentlich von einem ergebnisorientierten REDD±Modell ab. Erstens wurde die Beihilfevereinbarung erst nach Erreichen der Entwaldungsreduzierungsresultate geschlossen. Der historische Rückgang der Entwaldung zwischen 2004 und 2012 kann weder dem Amazonienfonds noch dem REDD±Rahmen zugeschrieben werden (wohl aber Brasiliens Politik). Bis 2012 hatte BNDES lediglich 34 Projekte genehmigt, von denen keines abgeschlossen war. Zweitens ist die Zuteilung der Gelder mit Einschränkungen verbunden, die in der Vereinbarung festgelegt sind. Drittens folgt die Verteilung der Gelder innerhalb des Amazonienfonds weitgehend dem traditionellen ODA-Modell der Projektfinanzierung, ohne dass eine Vergütung für die Ergebnisse erfolgt. Später hat die brasilianische Regierung die Mittelzuweisung von der Finanzierung von Projekten auf die Belohnung der Bundesstaaten umgestellt. Dabei wurden Obergrenzen für die Einziehung von Zahlungen auf der Grundlage der Leistung der Bundesstaaten und im Einklang mit dem nationalen REDD±Rahmen Brasiliens festgelegt.

Zur Unterstützung sozialer Bewegungen gegen Offset-Projekte schuf Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2015 den gesetzlichen Rahmen für REDD+ in Brasilien, der Offsets verhindert. Laut Aktivist:innen stellte dieses Dekret einen Schutzwall für die betroffene Bevölkerung dar. Der Mechanismus des Amazonienfonds war laut einer brasilianischen Umweltaktivistin folgender:

Niemand spricht über Offsets, weil wir bereits eine nationale REDD±Strategie haben, die auf dem Warschauer Rahmenwerk basiert, das für die Befürworter des Kohlenstoffmarktes ein Dämon ist. Es geht um die Bezahlung von Ergebnissen für ein ganzes Land, nicht darum, einen Baum zu umarmen und Kohlenstoff zu zählen.⁵⁷

Der Mechanismus des Amazonienfonds basiert auf einer Projektion von Stabilität, abgeleitet aus Ergebnissen der Vergangenheit. Laut einem brasilianischen Diplomaten sollte er »einen positiven Kreislauf schaffen«.⁵⁸ Der folgende Abschnitt erörtert die Widersprüche und die Prekarität dieser Struktur angesichts der Kürzungen öffentlicher Ausgaben, der Expansion der konservativen Agrarindustrie und der kontinuierlichen Bemühungen, den Widerstand gegen Offsets zu untergraben.

	Jahr der ersten Zahlung	Gesamtspende in US-Dollar
Norwegen	2009	1.262.378.452
Deutschland über die KfW	2010	105.809.340
Petrobras	2011	7.713.253
Schweiz	2023	5.690.070
Vereinigte Staaten	2023	79.523.403
Japan	2024	3.000.000
Vereinigtes Königreich	2024	49.434.881
Dänemark	2024	7.020.762

Tabelle 7 Beiträge Amazonienfonds (Stand: Juni 2025), *Quelle: www.amazonfund.gov.br/en/transparency/donations*

Die Bolsonaro-Regierung und die Zerstörung der Umweltpolitik

Der REDD±Mechanismus setzt eine funktionierende und stabile Umweltregulierung und allgemeine Rechtstaatlichkeit voraus. Dieser Abschnitt zeigt, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt werden kann. Zusätzlich zu den nationalen Umweltausgaben stärkt der Amazonienfonds die drei Säulen des nationalen Plans zur Bekämpfung der Entwaldung in Amazonien (PPCDAM): Überwachung und Kontrolle, Schutzgebiete und nachhaltige Produktion. Doch als der Amazonienfonds seine Arbeit aufnahm, hatte die brasilianische Agrarindustrie ihren Einfluss auf die Regierung und den Nationalkongress bereits verstärkt – heute ist sie die stärkste Fraktion. Dieser Einfluss führte 2012 zu einer flexibilisierenden Reform des Waldschutzgesetzes, zur Schwächung der Kontrolle und dem Anstieg der Entwaldung, genauer erläutert in Kapitel 3.

Im Jahr 2016 inszenierte eine Koalition konservativer Politiker ein parlamentarischer Amtsenthebungsverfahren, wodurch die Präsidentin der PT, Dilma Rousseff, gestürzt wurde. Vizepräsident Michel Temer übernahm das Amt und führte einen historischen Sparkurs ein. Diese Kürzungen betrafen die Inspektionsressourcen des IBAMA (die von 50,64 Mio. US-Dollar im Jahr 2014 auf 29 Mio. US-Dollar im Jahr 2017 sanken), das Nationale Weltraumforschungsinstitut INPE (von 84,5 Mio. US-Dollar im Jahr 2010 auf 43,63 Mio. US-Dollar im Jahr 2017) und das Zentrum für die Verwaltung und den Betrieb des Amazonien-Schutzsystems CENSIPAM (das von 2009 bis 2017 über 70 % seiner Mittel verlor). Vor diesem Hintergrund wurde das Zusätzlichkeitsprinzip des Amazonienfonds ausgesetzt, um die Kürzungen ausgleichen zu können. INPE und CENSIPAM erhielten 64,3 Mio. US-Dollar für ihre Systeme zur Überwachung der Entwaldung. Mit 35,9 Mio. US-Dollar (26,7 % der Mittel für Bundesbehörden) wurden IBAMA und die Nationalen öffentlichen Sicherheitskräfte (FNPS) für Inspektion unterstützt.⁵⁹

Trotz dieser politischen Wende wurde auf einem diplomatischen Treffen in Oslo im Jahr 2016 noch argumentiert, dass die Verringerung der Entwaldung durch Kontroll- und Kommandomaßnahmen bis 2012 »niedrig hängende Früchte« seien.⁶⁰ Auch zwei Jahre nach dem Sturz Rousseffs, im Jahr 2018, verwiesen deutsche und norwegische EZ-Vertreter weiterhin auf den Entwaldungsrückgang im Amazonasgebiet zwischen 2004 und 2012,

ein Zahlenspiel zur Legitimierung des Fonds, das Studien auch in anderen REDD±Initiativen finden.⁶¹ Brasilianische Mitarbeiter der deutschen GIZ und der BNDES argumentierten, dass die Führungsrolle Brasiliens im Umweltbereich stabil sei.⁶² Der norwegische Umweltminister kommentierte eine norwegische Evaluierung, die keinen positiven Effekt des Amazonienfonds auf die Verringerung der Entwaldung feststellte: »Die Tatsache, dass Brasilien eine so tiefe finanzielle und politische Krise ohne größere Rückschläge für den Wald überstanden hat, verdient Beifall.«⁶³ Unterdessen zeigten sich Sozial- und Umweltaktivisten hochbesorgt über Angriffe auf die Demokratie. Ein ehemaliger Direktor im Umweltministerium erklärte:

Ich bin wenig optimistisch, was den Amazonienfonds und den Schutz von Amazonien im Allgemeinen angeht. Seit 2012 gibt es negative Tendenzen. Der Staat hat keine Glaubwürdigkeit, und das untergräbt die internationale Zusammenarbeit. Wie können wir Norwegen um Geld bitten, wenn wir nichts erreicht haben? Wenn wir dieses Jahr (2018) eine Regierung bekommen, die sich für die Durchsetzung und den Wiederaufbau im Amazonasgebiet einsetzt, kann es besser werden.⁶⁴

Es kam ganz anders. Nur ein Jahr später begann die rechtsextreme Regierung Bolsonaro damit, Umweltmaßnahmen systematisch zu demontieren und auf liberale Weise zu verändern, soziale und umweltpolitische Bewegungen und NGOs zu kriminalisieren und die Rechte indigener und traditioneller Bevölkerungsgruppen zu bedrohen. Die Regierung stoppte die Demarkierung indigener Gebiete und die Umsetzung der Agrarreform. 2019 schaffte sie Räte mit Partizipation der Zivilgesellschaft ab, darunter auch den Rat des Amazonienfonds, was zum Einfrieren der Mittel und Projekte führte. Bolsonaros Regierung war emblematisch für den Aufstieg international organisierter rechtsextremer Kräfte, die sich gleichermaßen gegen Menschenrechte und Natur- und Klimaschutz richten. Indigene verklagten Bolsonaro beim Internationalen Strafgerichtshof wegen Verbrechen gegen die Menschheit, Völkermord und Ökozid. Während der Regierung Bolsonaro erreichte die Entwaldung eine Gesamtfläche von 45.586 km², 59 % mehr als in der vorangegangenen Periode (2015–18). Wie verlässlich kann der Handel mit Kohlen-

stoff sein, wenn ein mächtiger Agrarsektor grundsätzliche sozioökologische Grundsätze und Maßnahmen zu untergraben versucht?

Ein neuer Konsens

Bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2022 setzte sich der ehemalige Präsident Luiz Inácio Lula da Silva knapp gegen Jair Bolsonaro durch. Lulas erste Maßnahmen zielten darauf ab, die von seinem Vorgänger abgeschafften Institutionen und Beschlüsse in den Bereichen Menschenrechte, Soziales und Umwelt wiederherzustellen. Brasilien hat seine 2015 wiederaufgenommene Verpflichtung zum Pariser Abkommen sowie seine Bemühungen, die Emissionen bis 2025 um 48 % und bis 2030 um 53 % gegenüber dem Stand von 2005 zu senken, wieder aufgenommen. Dazu gehört auch das Ziel, die illegale Abholzung bis 2030 zu stoppen und die legale Abholzung durch Ausgleichszahlungen zu reduzieren. In diesem Zusammenhang ist die internationale Zusammenarbeit Brasiliens dynamischer denn je.

Vor dem Hintergrund der politischen Konsolidierung der brasilianischen Agrarindustrie ist der Widerstand gegen die Kohlenstoffmärkte beeinträchtigt. Während der Bolsonaro-Regierung positionierte sich die Agrarindustrie als vermeintlich rationaler Sektor. Großgrundbesitzer und marktorientierte Umweltschützer werben für großflächige Lösungen, kohlenstoffarme Landwirtschaft und Wiederaufforstung als nachhaltige Lösungen, die die Verursacher einbeziehen. Der brasilianische Kongress hat einen nationalen Emissionshandelsmarkt für das Jahr 2023 etabliert, der den privaten Sektor, einschließlich der Industrie und der Forstwirtschaft, begünstigt, aber die Landwirtschaft ausschließt, die für die meisten Abholzungen verantwortlich ist.

Die Regierung arbeitet gegen einen noch umweltfeindlicheren Kongress, in dem die »Bancada Ruralista« die stärkste Fraktion bildet. Mit Gesetzen wie dem im Juli 2025 verabschiedeten »Generalgesetz zur Umweltlizenzierung«, das von der Zivilgesellschaft auch als »Gesetz der Verwüstung« bezeichnet wird, versucht sie, sozialökologische Standards für gewerbliche Lizenzen weitgehend zu eliminieren. Der neue Lizenzierungsrahmen konsolidiert eine voranschreitende rechtliche Umstrukturierung zugunsten des neoextraktivistischen Modells in Brasilien, welches durch den Diskurs über

Bioökonomie eine neue Dynamik entfaltet hat. Während die Entwaldung im Amazonasgebiet zurückgegangen ist, hat sie im Cerrado durch den Vormarsch der Agrarindustrie einen alarmierenden Stand erreicht. Das Biotop hat bereits die Hälfte seiner ursprünglichen Vegetation eingebüßt und weist eine dreimal so hohe Entwaldungsrate auf wie der Amazonas – insbesondere in der landwirtschaftlichen Grenzregion Matopiba, die die Bundesstaaten Maranhão, Tocantins, Piauí und Bahia umfasst. Neben Investitionen in Nachhaltigkeit führt die von Lula geführte Regierung auch umstrittene Pläne fort, wie die Ferrogrão-Eisenbahnlinie und die industrielle Wasserstraße Tocantins-Araguaia. Beide sollen landwirtschaftliche Güter durch den Amazonaswald transportieren. Außerdem ist die Exploration von Öl und Gas entlang der Küste zwischen Amapá und Rio Grande do Norte geplant.

Diese kritische politische Lage und die gescheiterten Bemühungen, mit dem Amazonienfonds den überhöhten Versprechungen von REDD+ gerecht zu werden, haben international nicht zu einer Zurückhaltung gegenüber marktbasierter Ansätzen geführt. Vertreter aus Großbritannien kritisieren das Amazonienfonds-Modell lange als nicht wirtschaftlich nachhaltig, weil es keine »Rendite für nachhaltige Entwicklung« generiere, obwohl die aktuelle Labour-Regierung schließlich darin investiert.⁶⁵ Diese Positionen spiegeln eine zunehmende Erwartung wider, dass Klimafinanzierung einen wirtschaftlichen Vorteil bringen muss, in Form von Emissionskrediten oder Profit. Aus dieser Perspektive bietet Brasilien Möglichkeiten für Kompensationen im großen Stil und zu niedrigen Kosten. In diesem Zusammenhang ist das brasilianische Amazonasgebiet längst Labor für neue privatwirtschaftliche Projekte und Interventionen, insbesondere für öffentlich-private Partnerschaften in Brasilien. So haben beispielsweise die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und die Banco do Brasil im Jahr 2023 in New York das Bioökonomieprogramm für Amazonien ins Leben gerufen. Die Banken wollen 212,5 Millionen Euro (250 Millionen US-Dollar bzw. 1,2 Milliarden Real) in Form von Darlehen der IDB und des Green Climate Fund bereitstellen. Die Finanzierungsschwerpunkte sind nachhaltige Familienbetriebe, eine kohlenstoffarme Landwirtschaft, Projekte zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen und die Verbesserung der Verbindungen zwischen Stadt und Land in der Amazonasregion. Indigene und traditionelle Erzeugergruppen befürchten, dass hauptsächlich

groß angelegte Aufforstungen, Forstwirtschaft und Plantagen mit dem Label »Bioökonomie« überzogen werden, und kritisieren, dass die Agenda Themen wie Ernährungssouveränität, Bodenreform und soziale Gerechtigkeit ausklammert.

Wie dieses Kapitel gezeigt hat, entstand die Tropenwaldhilfe unter enormem Druck der Länder des Globalen Nordens. Waldschutzprojekte wie das PPG7 in Brasilien dienten der Sicherung eines ungleichen globalen Wirtschaftssystems anstelle von Schuldenerlass und Transformation. Diese Initiativen reproduzieren den Rohstoffkonsens und beeinflussen die Prioritäten des Umweltschutzes, indem sie die Entwaldungsraten in Amazonien über die komplexen Ursachen der Umweltzerstörung stellen. Der neue vermeintliche Konsens für naturbasierte Lösungen und Bioökonomie, der von den lokalen Bewegungen bekämpft, aber von Brasiliens Agrarindustrie und Finanzeliten vorangetrieben wird, erneuert diese Dynamik unter dem Vorzeichen der nationalen Souveränität. Obwohl der Amazonienfonds eine alternative Lösung darstellt, die sich auf staatliche Maßnahmen konzentriert und mehr Kontrolle in brasilianischer Hand liegt, vermag er diese Prozesse unmöglich zu kompensieren. Die Förderung des EU-Mercosur-Freihandelsabkommens durch Brasilien und neue Handelsverträge mit China veranschaulichen diese Konsolidierung, wobei steigende Produktionswerte den Druck und die Abholzung voraussichtlich erhöhen werden. Das folgende Kapitel wendet sich der subnationalen Ebene zu und analysiert wie die konkreten internationalen Interventionen Institutionen und Technologien für die grüne Wirtschaft der Tropenwälder aufbauen und mit welchen Wirkungen auf lokale Machtgefüge.

Über die Autorin



Claudia Horn ist promovierte Sozialwissenschaftlerin und Dozentin für Politische Ökonomie am King's College London. Sie forscht zu globaler Ungleichheit, Klimagerechtigkeit, Lateinamerika, Umwelt- und Entwicklungsfinanzierung. Ihr nächstes Buch betrachtet die ökologische Kapitalismuskritik von Rosa Luxemburg. Zwischen 2018 und 2023 lebte sie in Belém, Brasilien, zuvor war sie Projektmanagerin bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung in New York.

Klimafinanzierung gilt als zentrales Instrument für eine gerechte ökologische Transformation. Doch was, wenn die Milliardenhilfen für den Globalen Süden neue Ungleichheiten schaffen und koloniale Naturausbeutung unter grünem Vorzeichen fortschreiben?

Am Beispiel Brasiliens zeigt Claudia Horn, wie internationale staatliche Gelder für den Amazonas-Schutz – etwa aus Deutschland, Norwegen und Großbritannien – wichtige Umweltmaßnahmen unterstützen. Gleichzeitig tragen sie jedoch dazu bei, die sozioökologischen Risiken von Rohstoffhandel und Agrarwirtschaft zu normalisieren und traditionelle Nutzungsrechte infrage zu stellen. Umstrittene Projekte, die den finanziellen Wert der Natur an erste Stelle setzen, beeinflussen lokale territoriale Konflikte – mit weitreichenden sozialen Folgen.

Ein scharfsinniger Blick auf die politischen sowie wirtschaftlichen Mechanismen und Widersprüche der Klimafinanzierung und die zentrale Frage, unter welchen Bedingungen sie wirklich zu mehr Klimagerechtigkeit führen kann.

www.oekom.de

