

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title and subtitle.

# Der brasilianische Wald, die soziale Frage und das Klima

Welche Folgen hat das neue Waldgesetz?

**YESKO QUIROGA**  
September 2013

- Seit 1999 in den parlamentarischen Gremien, verabschiedete Brasiliens Abgeordnetenhaus im Juni 2012 ein neues Gesetz zum Schutz des Regenwaldes. Kritiker\_innen führen an, das Gesetz werde zu einer weiteren Entwaldung, zur Amnestie von Umweltsünder\_innen und zu einer beschleunigten Inwertsetzung der Naturräume führen.
- Befürworter\_innen vertreten den Standpunkt, dass nur eine deutliche Liberalisierung der gesetzlichen Auflagen das Wachstum der brasilianischen Landwirtschaft ermöglichen sowie deren Wettbewerbsfähigkeit erhalten, die Kriminalisierung v. a. von Kleinbauern und -bäuerinnen beenden und – letztendlich – ein zunehmendes Entwicklungshemmnis des Landes beseitigen würde.
- Nach zweimaligem Veto der Präsidentin Dilma Rousseff hat Brasilien nun ein Gesetz, das einen Kompromiss zwischen politischer Durchsetzbarkeit, ökonomischen Interessen und Schutz der Umwelt widerspiegelt.

## Entwaldung und Klima

Brasilien hat mit seinen Waldregionen eine außergewöhnliche Bedeutung für den globalen Klimaschutz. Das Amazonasgebiet und andere Biome binden enorme Mengen an Kohlenstoff und einen wichtigen Teil der Süßwasserreserven, sie enthalten einen immensen Artenreichtum. Die brasilianischen CO<sub>2</sub>-Emissionen sind im Lauf der 80er und 90er Jahre rasant gestiegen. Drei Viertel hiervon sowie etwa drei Fünftel der brasilianischen Treibhausgasemissionen waren offiziellen Daten zufolge auf Veränderung in der Landnutzung und Waldwirtschaft, in erster Linie auf die Entwaldung, zurückzuführen. Damit gehörte das Land zu den größten Treibhausgasemittenten der Welt.

Obwohl während der Diktatur erlassen, galt das mehrmals erweiterte Waldgesetz als fortschrittlich. Es legte Schutzgebiete für Wälder, Flüsse und andere Formationen in unterschiedlichen Naturräumen Brasiliens fest und verwies darüber hinaus implizit auf die soziale Rolle des Waldes, der Umweltgüter für die Allgemeinheit produziert und reproduziert. Das Gesetz hatte allerdings mit anderen gemein, dass konkrete Ausführungsbestimmungen fehlten, Rechtsunsicherheiten existierten und es zudem erhebliche Probleme bei seiner Durchsetzung gab. Die über die Jahrzehnte hohen Entwaldungsraten waren hierfür ein klares Zeichen.

Seit 2004 hat aber die Entwaldung in Brasilien stetig abgenommen. Wurden im Jahr 2004 im Amazonas noch 28.000 km<sup>2</sup> abgeholzt, immerhin die Größe Belgiens, waren es im Jahr 2012 weniger als 4.700 km<sup>2</sup>, der niedrigste Stand seit 1988. Damit sind die in den letzten Jahren durch die brasilianischen Regierungen ergriffenen Maßnahmen zum Schutz des Amazonasgebiets durchaus erfolgreich gewesen. Das Institut für Weltraumforschung berechnete, dass die Reduzierung der Entwaldung in Amazonien zwischen 2004 und 2012 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 81 Prozent verringert hätte. Auch die neusten Zahlen der brasilianischen Regierung zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen (minus 76 Prozent seit 2004) verdeutlichen den Einfluss der Reduzierung der Entwaldung. Obwohl die Emissionen allein aus der Energiegewinnung zwischen 2005 und 2010 um 21 Prozent zunahmen, sank der gesamte Ausstoß in diesem Zeitraum um 39 Prozent.

Auch im Ausland war befürchtet worden, dass eine Novellierung des bestehenden Gesetzes zu einem erneuten Anstieg der Entwaldung führen und damit Brasiliens Erfolge

beim Klimaschutz zunichtemachen könnte. Das Waldgesetz ist ein Beispiel für das weiterhin enorme Spannungspotenzial zwischen dem brasilianischen Wachstumspfad und der herausragenden Rolle Brasiliens für den Umwelt- sowie Klimaschutz. Denn hinter der Debatte stehen handfeste wirtschaftliche Interessen und unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen.

## Um welche Auseinandersetzungen geht es?

Auf der einen Seite stehen die Interessenverbände der Agrarproduzent\_innen, die vermeiden wollen, dass der Regenwald zu einem öffentlichen Gut erklärt wird, dessen Schutz der Agrarproduktion übergeordnet ist. Treibend sind hierbei große Unternehmen, die für den weltweit boomenden Agrarmarkt produzieren. Immer wieder hatte die Agrarlobby versucht, die Gesetzgebung zu flexibilisieren, weil schon die bestehenden Regulierungen die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der für den Export wichtigen Land- und Viehwirtschaft behindern würden.

Bei der großen Mehrheit der Kleinbauern und -bäuerinnen ist die Nachhaltigkeit des Umgangs mit den natürlichen Ressourcen auch durch ihre soziale Lage bestimmt. Nach der alten Rechtsprechung hätten Zehntausende von Familien umgesiedelt werden müssen, da sie zum Teil seit Generationen in Waldschutzgebieten Landwirtschaft für den Binnenmarkt betreiben. Die Agrarlobby argumentierte daher, dass die Landbesitzer\_innen, vor allem die Kleinproduzent\_innen, kriminalisiert würden und in die Illegalität abzurutschen drohten, wenn die Regierung ihr Vorhaben, illegale Abholzung zu bestrafen, in die Tat umsetzen würde. Diese Argumente spielten in der parlamentarischen Debatte eine Rolle.

Das zentrale Argument der Agrarlobby, wonach das alte Gesetz ein Hindernis für die landwirtschaftliche Entwicklung des Landes dargestellt hätte, steht im offenen Widerspruch zur rasanten landwirtschaftlichen Entwicklung Brasiliens: Innerhalb einer Dekade haben sich die Agrarexporte vervierfacht. Das Land ist mit einem Handelsvolumen von bald 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu einer globalen Exportmacht für landwirtschaftliche Produkte geworden und heute weltweit führender Produzent für Zucker, Kaffee, Soja, Rind- und Hühnerfleisch, Orangensaft, Tabak, Mais und Zellulose.

Dagegen widersetzten sich Umweltschutzorganisationen seit Jahren einer Novellierung des Gesetzes. Sie argumentierten, dass eine Flexibilisierung der gesetzlichen Auflagen zu einem noch größeren Waldverlust führen würde, der in erster Linie Großbauern und Konzernen nütze. Brasilien würde so seine immensen Potenziale für eine nachhaltige Entwicklung zerstören. Dem Kongress wurde darüber hinaus auch von Forschungseinrichtungen vorgeworfen, wissenschaftliche Erkenntnisse bei den parlamentarischen Entwürfen nicht berücksichtigt zu haben. Zum Beispiel sei das Argument widerlegt, dass mehr Fläche für eine weitere Expansion der brasilianischen Landwirtschaft nur durch die Verkleinerung der Schutzflächen möglich sei. Durch gezielte Nutzung brach liegender oder von Erosion betroffener Flächen, verbunden mit der Anwendung moderner Technologien und Methoden nachhaltiger Landwirtschaft, sei eine Erhöhung der Produktion auch ohne Rodungen möglich. Die Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft sei eine der wichtigsten Voraussetzung für den Waldschutz.

Zusammengefasst war die Debatte somit in ein komplexes Geflecht gegensätzlicher Interessen eingebettet. Wirtschaftlich ging es dabei um die Ausweitung der Agrargrenzen und um die Ausbeutung von Ressourcen, ökologisch um Klima-, Wald-, Arten- und Umweltschutz, aber gleichzeitig eben auch um soziale Sachverhalte und damit um politische Macht und um die Reichweite von Regierungsentscheidungen und Rechtsstaatlichkeit im fünfgrößten Land der Erde.

### Die wichtigsten Änderungen des neuen Waldgesetzes ...

Im Zentrum der Debatte standen die beiden Pfeiler des alten Gesetzes: die »Permanente Schutzgebiete« (*Áreas de Proteção Permanente*, kurz APP), sowie der Flächenanteil auf dem die ursprüngliche Vegetation erhalten bleiben muss (*Reserva Legal*, kurz RL). Bisher konnte in der bewaldeten Amazonasregion legal bis zu 20 Prozent, im »Cerrado«, den Savannen in Zentralbrasilien, bis zu 65 Prozent und in den anderen Naturgebieten bis zu 80 Prozent eines Grundbesitzes gerodet werden, der Rest musste als RL erhalten bleiben.

Die APPs schützen dagegen unabhängig von der *Reserva Legal* die Vegetation an Ufern, Hängen, Bergspitzen und Hochlagen sowie die Mangrovenwälder, Dünen und

Sandvegetationen. Außerdem führt das neue Gesetz die Kategorie der »konsolidierten Flächen« ein: Grundstücke, auf denen die Schutzgebiete oder die Mindestbewaldung nicht respektiert wurden und die landwirtschaftlich genutzt werden. Das neue Gesetz eröffnet damit unter Auflagen die Möglichkeit zur Legalisierung dieser bisher illegalen Entwaldung und Inwertsetzung.

### ... Walderhalt und Wiederaufforstung

Das Gesetz erhält die bisherigen Größen des Bewaldungsanteils auf Privatbesitz. Den Bundesländern wurde nicht die Möglichkeit eingeräumt, die RL eigenmächtig zu reduzieren. Die politische Macht regionaler Eliten hätte voraussichtlich zu einer weitgehenden Anwendung dieser Option geführt. Für alle Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben gilt, dass binnen zwei Jahren ein bis zu 20 Jahre dauernder Prozess der Wiederherstellung der Vegetation eingeleitet werden muss. Besitzer von Flächen mit mehr Wald als gesetzlich vorgeschrieben, können ihrerseits Umweltdienste anbieten, die zur Kompensation von Fehlflächen verwendet werden können. Auf bis zu 50 Prozent der Fläche kann die Aufforstung nun auch in Mischform mit heimischen und exotischen Pflanzen erfolgen. Damit wird für alle Betriebsgrößen eine wirtschaftliche Nutzung dieser Flächen ermöglicht. Kleinere Flächen wurden von der Wiederherstellung der RL befreit.

### ... weniger Schutzgebiete

Eine grundlegende Veränderung ist die Einbeziehung der APP in die Berechnung der RL. Dies reduziert rechnerisch den Umfang der Schutzflächen, könnte aber auch zu neuer Abholzung führen. Nach dem Veto der Präsidentin gilt dies nicht generell, sondern ausschließlich in Amazonien und für Ländereien mit mehr als 80 Prozent Bewaldung. Das ursprünglich vom Parlament sanktionierte Projekt sah zudem vor, Bergkuppen und Höhenzüge von einem dauerhaften Schutz auszunehmen. Deren Degradierung ist aber einer der Gründe für Erdbeben und Überschwemmungen.

Ihr Veto legte die Präsidentin auch gegen die Regelungen zum Schutz von Flusslandschaften ein, die in der vom Parlamente verabschiedeten Version stark reduziert worden wären. In diesem Fall bleiben die bisherigen Re-

gelungen weitgehend erhalten. Jedoch kam es zu einer Veränderung der Berechnung der Flussbreiten und damit zu einer möglichen Reduzierung der hieran gekoppelten ökologisch wichtigen Flussvegetation.

Eine weitere Neuerung betrifft die Aufforstung von APPs. An Flüssen müssen Kleinbetriebe nur einen Streifen von fünf bis 15 Metern aufforsten, allen anderen 20 bis 100 Meter. Auch Besitzer\_innen größerer Flächen profitieren von dieser Regelung. Bei Flächen, deren Vegetation den gesetzlichen Anforderungen entspricht, gilt der Erhalt von 30 bis 500 Metern an Flussbewaldung. Insgesamt ist durch das neue Gesetz der potentielle Umfang der sogenannten APPs reduziert worden, indem die sozio-ökonomische Situation der Kleinproduzent\_innen berücksichtigt wurde. Gleichzeitig wurden aber auch diese zu einer (reduzierten) Wiederaufforstung verpflichtet.

### ... statt Strafen Kataster, Aufforstung und Umweltdienste

Die alte Rechtsprechung sah bei Verstößen Gefängnis- sowie Geldstrafen vor. Der parlamentarische Entwurf zielte auf eine Amnestie für alle vor dem Stichtag 22.07.2008 begangenen Umweltvergehen ab. Zudem sollten alle irregulären landwirtschaftlichen Aktivitäten legalisiert werden. Der Status quo sollte als Ausgangslage des neuen Gesetzes anerkannt werden. Dieses Ziel erreichten die großen Landbesitzer\_innen jedoch nicht. Das neue Gesetz sieht keine Amnestie vor, eröffnet aber den Weg, dass die in der Vergangenheit verhängten Strafen ausgesetzt werden und den Besitzer\_innen eine Frist zur Wiederherstellung der Vegetation gegeben wird, die dann als Umweltdienst gewertet wird. Hierbei ist die Einrichtung eines landesweiten digitalen Katasters (CAR) der 5,4 Millionen ländlichen Besitztümer von besonderer Bedeutung. In dem über Internet zugängigen Kataster sollen die Charakteristika des Besitzes einschließlich der gesetzlich festgelegten Schutzgebiete sowie die Bereiche der Wiederaufforstung aufgenommen werden. Zur Überwachung werden Satellitenbilder und georeferenzielle Pläne herangezogen. Wird mit der Registrierung festgestellt, dass Standards nicht eingehalten werden, haben die Eigentümer\_innen die Wiederaufforstung einzuleiten, wobei sie vom jeweiligen Bundesland unterstützt werden. Die Daten des CAR erlauben so eine Fortschrittskontrolle. Erst nach Wiederherstellung der Vegetation wird von einer Einforderung der Strafen abgesehen.

### ... zwischen Reduzierung von Schutzgebieten und Wiederaufforstung

Das staatliche Forschungsinstitut IPEA hat berechnet, dass die Realität erheblich vom gesetzlich festgelegten Soll abweicht. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Brasilien verfügen über 572 Mio. Hektar Land. Hiervon sollten fast 260 Mio. Hektar als RL geschützt sein. Tatsächlich werden diese nur auf rund 100 Mio. Hektar geschätzt. Fast 160 Mio. Hektar müssten also wieder aufgeforstet werden. Die Entscheidung, hiervon die 90 Prozent Kleinbetriebe zu befreien, verringert dieses Potential um 29,6 Mio. Hektar.

Die Auswirkungen des neuen Gesetzes auf die ökologisch wichtigen APP sind schon deshalb schwer abzuschätzen, weil deren Flächen nicht genau bekannt sind. In einer Studie nennt die Universität von São Paulo ein Soll von 103 Mio. Hektar, was ca. zwölf Prozent des Territoriums entspricht, aber nur 59 Mio. Hektar an bewaldeten APP.

Die gesetzliche Änderung hat vor dem Hintergrund der Klimadebatte und der Notwendigkeit der Entwicklung nachhaltiger Entwicklungsstrategien für das Land grundsätzliche Bedeutung. Jedoch sind die Konsequenzen für die Schutzgebiete, Wälder und Biodiversität Brasiliens sowie die Auswirkungen auf das Klima bisher nicht eindeutig zu beurteilen. Erst die offiziellen Zahlen der Veränderungen der Bewaldung werden belegen, welche Auswirkungen auf den Bestand das neue Gesetz kurz- und langfristig haben wird.

### Die Verteilungsfrage und das Klima

Der Regierung und der Regierungspartei PT ging es mit den Ausnahmeregelungen für Kleinbetriebe und der Staffelung nach Betriebsgrößen nicht nur darum, sozioökonomischen Sachverhalten gerecht zu werden. Die Interessenvertretung der großen Agrarproduzent\_innen nutzte das Argument, eine politische Lösung für die prekäre Lage der großen Masse der Landbevölkerung zu suchen, um deren ökonomisches Interesse an einer weitergehenden und generelle Liberalisierung der Schutzauflagen mit gesellschaftspolitischen Gerechtigkeitsmomenten zu befördern.

Auch die Regierung ging davon aus, dass eine Wiederherstellung der Bewaldung der Minifundien, deren Fläche schon jetzt nicht für ein würdiges Leben ausreicht,

nicht durchsetzbar sein würde. 65 Prozent aller landwirtschaftlichen Einheiten sind Minifundien, die zusammen gerade acht Prozent der landwirtschaftlichen Fläche umfassen. Die prekäre soziale Lage der Besitzer\_innen wird aber auch nicht durch eine Aufgabe aller Schutzgebiete lösbar sein. Zumal die übliche Umwandlung von nativer Vegetation für eine konventionelle Land- und v. a. viehwirtschaftliche Nutzung für Kleinbesitz keine wirtschaftliche Lösung verspricht. Viele Studien verweisen darauf, dass eine nachhaltige Bewirtschaftung – also der Verzicht auf Abholzung – hier vielversprechender ist.

Klimapolitisch sind aber auch die Flächen der Kleinbauern und -bäuerinnen relevant: Brasilien hat sich gesetzlich verpflichtet, durch eine je nach Naturraum 40- bis 80-prozentige Reduzierung der Entwaldung den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 um rund zwei Fünftel zu reduzieren. Das IPEA berechnete, dass mit der Befreiung von etwa 30 Mio. Hektar von der Wiederaufforstung darauf verzichtet wird, potentielle 11,6 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> zu binden. Dies würde rechnerisch 17 Jahre der in Kopenhagen niedergelegten brasilianischen Selbstverpflichtung entsprechen. Dieser »Verzicht« könnte jedoch mehr als ausgeglichen werden, wenn es gelingt, die größeren Betriebe zur Aufforstung zu verpflichten.

## Ausblick

Ein für den Ressourcen- und Klimaschutz schädliches Gesetzesprojekt ist durch Korrekturen im legislativen Prozess, vor allem durch das Veto der Präsidentin, am Ende zu einem Gesetz mutiert, das versucht, einen Mittelweg zwischen politischer Durchsetzbarkeit, Schutz der Umwelt und ökonomischen Interessen unter der Berücksichtigung sozialer Realitäten zu gehen und mit dem keiner der Akteure vollständig zufrieden sein kann. Andererseits ist der Aufbau eines Katasters des ländlichen Grundeigentums sowie dessen Überwachung, verbunden mit der Möglichkeit, durch Wiederaufforstung

Strafen zu vermeiden und dabei staatliche Unterstützung zu erhalten, umweltpolitisch positiv zu bewerten. Das Gesetz bietet einen Rahmen, Regulierung in bisher »regulierungsfreien« Räumen herstellen. Mit dem neuen Instrument könnte so mittelfristig eine Vergrößerung des Waldbestands erreicht werden. Denselben Effekt kann die Einführung der Staffelung nach Betriebsgröße haben, auch wenn der Umfang der bisherigen (bereits entwaldeten) Schutzflächen reduziert wurde. Damit könnte die brasilianische Regierung ihrem ebenso ambitionierten wie optimistischen Ziel, das Land von einem CO<sub>2</sub>-Emittenten in eine Kohlenstoffsenke zu verwandeln, ohne wirtschaftliche Aktivitäten grundsätzlich zu verdrängen, langfristig zumindest einen Schritt näher kommen.

Rechtlich unbefriedigend ist, dass das neue Gesetz aus sozialpolitischen Gründen zwei Standards schafft: einerseits Landbesitzer\_innen, die die vom Gesetz vorgegebenen Schutzflächen respektiert haben und diese auch weiterhin respektieren müssen. Und andererseits Besitzer\_innen von Flächen, die illegal entwaldet wurden und die jetzt in einem geringeren Umfang wieder renaturiert werden müssen oder gar so belassen werden können, wie zum Stichtag im Jahr 2008. Gesetzestreue Landbesitzer\_innen werden so diskriminiert, allein schon, da der entwaldete Besitz einen wesentlich höheren Wert besitzt. Bewaldetes Land wird so entwertet. Der eigentliche politische Disput bleibt ohnehin ungelöst. Die Überwindung der Probleme der Kleinbauern und -bäuerinnen sowie der Landlosen hängt weiterhin von einer Landreform ab. Besitztümer mit mehr als 2 500 Hektar Fläche stellen nicht mal ein halbes Prozent aller Betriebe im Land, umfassen aber 35 Prozent der gesamten Fläche. Dieser Konzentration an Landbesitz entspricht der Machtkonzentration einer Agrarlobby, die diese nicht nur beim Waldgesetz konsequent gegen Schutzbestimmungen einsetzt. Naturreserve, der Einsatz von Agrochemikalien, das Arbeitsrecht oder die Rechte der Urbewölkerung stehen ebenfalls auf der Liste.



## Über den Autor

**Yesko Quiroga** ist Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brasilien.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253  
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen/Kontakt:  
[info-lak@fes.de](mailto:info-lak@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



**ISBN 978-3-86498-651-2**