

BRASILIEN UND DIE KLIMAKONFERENZ IN KOPENHAGEN

Peter Fischer-Bollin



Dr. Peter Fischer-Bollin ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien (Sitz Rio de Janeiro).

Brasilien ist in jeder Hinsicht eine aufstrebende Macht: Wirtschaftlich hat sich das Land dank hoher Wachstumsraten unter die zehn stärksten Wirtschaftsnationen weltweit hervorgearbeitet. Die nationale Währung Real gehört inzwischen zu den stärksten weltweit. Die Finanzkrise überstand man relativ unbeschadet; durch umfangreiche Regierungsprogramme ist eine Reduktion der absoluten Armutsraten gelungen. Im Zukunftsfeld der globalen Energieressourcen ist das Land durch Wasserkraft, Bioethanol aus Zuckerrohr und den neu entdeckten Ölfeldern vor der Atlantikküste bestens aufgestellt. Und nicht zuletzt aufgrund der Abholzung der Regenwälder ist Brasilien der fünftgrößte Emittent von Treibhausgasen weltweit.¹ Die Bedeutung der Regenwälder Brasiliens als „grüne Lunge“ des Weltklimas erhöht Brasiliens Gewicht bei der Lösung der weltweiten Klimaprobleme. Deshalb ist es aus deutscher und europäischer Sicht zwingend notwendig, die Positionen Brasiliens zur Kenntnis zu nehmen und in die eigenen Überlegungen zur Durchsetzung wirksamer Klimaschutzpolitik einzubeziehen.

1 | Berechnungen entsprechend der Statistiken des UN-Klimasekretariats, die die Emissionen durch Landverbrauch, Entwaldung etc. in eine CO²-Äquivalente umrechnen. Die EU wird als Ganzes gerechnet und belegt Platz zwei hinter den USA. Vgl. http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php [30.12.2009].

KLIMASCHUTZBESTREBUNGEN IN BRASILIEN

Die brasilianischen Emissionen von Treibhausgasen resultieren im Jahr 2005 zu 57,5 Prozent aus der Abholzung der Wälder, zu 22,1 Prozent aus der Landwirtschaft, zu 16,4 Prozent aus der Energiewirtschaft und nur zu 1,7 Prozent aus der Industrie sowie zu 2,2 Prozent aus der Abfallwirtschaft.

Die brasilianischen Emissionen von Treibhausgasen resultieren im Jahr 2005 zu 57,5 Prozent aus der Abholzung der Wälder, zu 22,1 Prozent aus der Landwirtschaft, zu 16,4 Prozent aus der Energiewirtschaft und nur zu 1,7 Prozent aus der Industrie sowie zu 2,2 Prozent aus der Abfallwirtschaft. Insgesamt sind die Emissionen seit 1990 um 62 Prozent gestiegen.² Damit ist das Profil der CO²-Emissionen fast einzigartig,

da die Entwaldung einen derart großen Anteil einnimmt und gleichzeitig auch die Landwirtschaft nicht zuletzt durch den Ausstoß von Methangas bei der Rinderzucht eine wichtige Rolle spielt. Wenngleich die Emissionen aus der wachsenden Industrie in den letzten Jahren zugenommen haben, sind sie doch hinter dem großen Wachstum bei der Abholzung, der Energiewirtschaft und der Landwirtschaft zurückgeblieben. Brasilien verfügt über einen besonderen Energiemix, der zum großen Selbstbewusstsein der brasilianischen Regierung in den weltweiten Verhandlungen beigetragen hat: Von der in Brasilien verbrauchten Energie wird ein Anteil von 46 Prozent aus erneuerbaren Ressourcen, vor allem Wasserkraft und Bioethanol, gewonnen. Die Tatsache, dass in Brasilien seit 2008 mehr Bioethanol bei Kraftfahrzeugen als klassisches Benzin verbrannt wird, unterstreicht diesen Aspekt. Zum Vergleich: In Deutschland werden derzeit (Stand: 2008) ca. sieben Prozent der genutzten Primärenergie aus erneuerbaren Trägern gewonnen.

INNEN- UND AUSSENPOLITISCHE MOTIVATIONEN FÜR DEN KLIMASCHUTZ

Zugleich bildet sich in Brasilien ein starkes Umweltbewusstsein, das sich auch auf politische Entscheidungen auswirkt. Dieses speist sich einerseits aus dem Bedürfnis, die Umwelt für sich selbst und die nachkommenden Generationen zu bewahren (oft auch aus christlichen Motiven als Bewahrung der Schöpfung). Darüber hinaus hat Brasilien ein realpolitisches

2 | Die Angaben sind dem Zweiten Brasilianischen Inventar über die Emissionen von Treibhausgasen des Bundesministeriums für Wissenschaft und Technologie vom 24.11.2009 entnommen. Vgl. http://www.oc.org.br/cms/arquivos/inventa%C2%A1rio_emiss%C2%B5es_gee-valores_preliminares-25-11-2009.pdf [04.01.2010].

Interesse daran, den Umwelt- und Klimaschutz zu stärken. Auch in Brasilien sind die Folgen von Umweltzerstörung und Klimawandel spürbar. Im Amazonasgebiet und dem Nordosten des Landes treten zunehmend Trockenperioden auf, die die landwirtschaftliche Produktion und damit auch die Armutsbekämpfung behindern. Im wohlhabenden Süden und Südosten sowie im Norden findet man immer häufiger Überschwemmungen und Murenabgänge, die auf extreme Niederschläge sowie den unangemessenen Umgang mit der Natur zurückzuführen sind. Neben immensen wirtschaftlichen Schäden sind immer wieder zahlreiche Todesopfer zu beklagen (zum Jahreswechsel 2010 starben allein im Bundesstaat Rio de Janeiro fast 70 Menschen bei Murenabgängen). Inzwischen reagiert die Versicherungswirtschaft mit erhöhten Beiträgen für die vermehrt nachgefragten Policen für Infrastrukturschäden.³

Auch in Brasilien sind die Folgen von Umweltzerstörung und Klimawandel spürbar. Im Amazonasgebiet und dem Nordosten des Landes treten zunehmend Trockenperioden auf, die die landwirtschaftliche Produktion und damit auch die Armutsbekämpfung behindern. Im wohlhabenden Süden und Südosten sowie im Norden findet man immer häufiger Überschwemmungen und Murenabgänge, die auf extreme Niederschläge sowie den unangemessenen Umgang mit der Natur zurückzuführen sind.

Die Bedeutung der UN-Klimadebatte ist der brasilianischen Elite durchaus bewusst.⁴ Hierbei gibt es eine verbreitete Sorge, die Weltgemeinschaft (UN) könne unter Führung der USA die Klimabedrohung zum Anlass nehmen, den brasilianischen Amazonas unter internationale Verwaltung zu stellen. So wie beim Zweiten Irak-Krieg oder in Afghanistan die Verletzung der Menschenrechte bzw. die Bedrohung durch vermeintliche Massenvernichtungswaffen den Einsatz der USA mit oder ohne UN-Mandat rechtfertigten, könne eine Bedrohung des Weltklimas durch vermeintlich nicht ausreichenden Schutz der „grünen Lunge“ in Brasilien eine ebensolche Intervention rechtfertigen. Diese Wahrnehmung ist in den politischen und gesellschaftlichen Eliten weit verbreitet, unabhängig vom jeweiligen politischen Standpunkt, und speist sich nicht zuletzt aus einem tiefen Misstrauen gegen die Interessenspolitik der USA. Die bereits zitierte Studie unter den außenpolitischen

3 | Vgl. einen Artikel der Wirtschaftszeitung *Diário de Comércio e Indústria*, dokumentiert auf einer Seite der Versicherungswirtschaft: http://funenseg.empauta.com/funenseg/index.php?action=999&data=20100103&cod_noticia=957286018 [03.01.2010].

4 | In der Studie vom Amaury de Souza von 2008 wird die Erderwärmung als wichtigste äußere Bedrohung für Brasilien genannt. Vgl. Amaury de Souza, *Brazil's international agenda revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community* (Rio de Janeiro: CEBRI, 2008), S. 47.

Eliten Brasiliens ergab im Jahr 2008,⁵ dass die brasilianische Außenpolitik prioritär folgende Ziele verfolgen sollte:

1. Demokratie in Südamerika garantieren
2. Die Infrastruktur in Südamerika weiterentwickeln (Transport, Energie, Kommunikation)
3. Die regionale Führung Brasiliens stärken
4. Zum Schutz der Umwelt beitragen
5. Mit Nachbarländern gemeinsam zur Bewahrung der Amazonasregion beitragen
6. Den Mercosur stärken
7. Die Produktion und den Gebrauch von Biokraftstoffen fördern

Das heißt, unter den sieben meistgenannten außenpolitischen Prioritäten befinden sich allein vier, die sich mit den Themenfeldern Klima, Umwelt, Energie befassen. Die Werte 2008 sind gegenüber der Vergleichstudie von 2001 in allen Punkten stark gestiegen. Selbst noch die siebte Prioritätsstufe (Biokraftstoffe) wurde von 50 Prozent der Befragten genannt, während die „Entwaffnung und Nonproliferation von Atomwaffen“ (35 Prozent) oder „Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union“ (33 Prozent) deutlich weniger genannt wurden.

Das heißt, unter den sieben meistgenannten außenpolitischen Prioritäten befinden sich allein vier, die sich mit den Themenfeldern Klima, Umwelt, Energie befassen. Die Werte 2008 sind gegenüber der Vergleichstudie von 2001 in allen Punkten stark gestiegen. Selbst noch die siebte Prioritätsstufe (Biokraftstoffe) wurde von 50 Prozent der Befragten genannt, während die „Entwaffnung und Nonproliferation von Atomwaffen“ (35 Prozent) oder „Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union“ (33 Prozent) deutlich weniger genannt wurden.

AKTIONSPLÄNE DER REGIERUNG

Brasilien hat in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen zum Klimaschutz im eigenen Land unternommen. Zum Schutz des Regenwaldes am Amazonas wurde seit 2004 ein Aktionsplan implementiert. Dieser wird durch eine Koordinationsgruppe aus elf Ministerien gesteuert und verfügt über Umsetzungskapazitäten auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene. Er sieht vier Haupthandlungsfelder für den bra-

silianischen Staat vor: Landflächenbewirtschaftung und Landnutzungspläne, Monitoring und Kontrolle der Rodungen von Wald, Förderung nachhaltiger Agrarproduktion, und Modernisierung in den Bereichen Infrastruktur, Energie und Verkehr. Rund 80 Prozent der Waldflächen sind inzwischen als Schutzgebiete ausgewiesen. Nach einer fünfjährigen Pilotphase wird der Aktionsplan nun seit 2009 über einen Fonds (Fundo Amazonia) finanziert, an dem sich auch internationale Geber wie Norwegen beteiligen. Eine große Herausforderung ist die Umsetzung dieser Gesetze, da einerseits die Rechtsstaatlichkeit in Brasilien ohnehin noch schwach ausgeprägt und die Wirkung der Gesetze beschränkt ist. Andererseits ist trotz modernster Technik die Überwachung dieser riesigen Gebiete nach wie vor sehr schwer. So sind heute viele der Rodungen illegal, können aber trotzdem nicht verhindert werden. Selbst hohe Strafen in den verschiedenen Gesetzen haben (wenn überhaupt) nur zu einer Abschwächung der Abholzung beigetragen. Doch nimmt die Entwaldung weiter zu, obwohl klar sein muss, dass sie unbedingt gestoppt und am Besten rückgängig gemacht werden muss.

Ein verstärktes Engagement Brasiliens beim Klimaschutz ist vor allem seit der 14. UN-Klimawandelkonferenz in Posen im Dezember 2008 zu verzeichnen.⁶ Zuvor hatte die Regierung Lula einen „Nationalen Plan zum Klimawandel“⁷ veröffentlicht, der vor allem die schrittweise Verringerung der Entwaldung am Amazonas bis 2017 zum Ziel hatte. Es sollte in Vierjahresschritten zunächst die Entwaldung um 40 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2005 und dann jeweils 2010 bis 2013 und 2014 bis 2017 um weitere 30 Prozent gegenüber dem vorherigen Durchschnitt reduziert werden. Im Jahr 2017 sollte die jährliche Abholzung bei nur noch ca. 5000 km² liegen. Auf dem Weg dahin würden allerdings weitere 70.000 km² Re-

Ein verstärktes Engagement Brasiliens beim Klimaschutz ist vor allem seit der 14. UN-Klimawandelkonferenz in Posen im Dezember 2008 zu verzeichnen.⁶ Zuvor hatte die Regierung Lula einen „Nationalen Plan zum Klimawandel“⁷ veröffentlicht, der vor allem die schrittweise Verringerung der Entwaldung am Amazonas bis 2017 zum Ziel hatte.

6 | Vgl. hierzu das Dokument einer Initiative von Instituten, Stiftungen und Verbänden, die die Regierungspolitik kritisch begleitet: Mario Monzoni (Hrsg.), „Diretrizes para formulação de Políticas Públicas Mudanças Climáticas no Brasil“, in: *Observatório do Clima* (São Paulo, 2009), http://www.empresaspeloclima.com.br/cms/arquivos/livro_laranja.pdf [22.12.2009].

7 | Das zitierte Dokument findet sich unter: <http://intranet.gvces.com.br/arquivos/Plano%20Nacional%20de%20Muda%C3%A7as%20Climaticas%20dez%202008.pdf> [30.12.2009].

genwald verschwinden, was in etwa der Fläche Bayerns entspricht. Für 2009 bedeutet dies ein Ziel von nur noch maximal 9200 km² abgeholzten Regenwaldes. Nach aktuellen Informationen des staatlichen Forschungsinstitutes INPE (Instituto Nacional de Pesquisa) wird die Abholzung von August 2008 bis Juli 2009 mit 7008 km² berechnet, dem niedrigsten Wert seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahre 1988. Kritiker führen diesen Rückgang aber vor allem auf die wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise gesunkene Nachfrage zurück.

INTERESSENSGEGENSÄTZE: WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG – UMWELTSCHUTZ – ENERGIESICHERHEIT

Positiv ist an diesem Plan, dass er erstmals die Klimaschutzpolitik in den Rang einer Staatspolitik erhoben hat, also Entscheidungen wichtiger Politikfelder auf den Klimaschutz Rücksicht nehmen müssen, wenn auch nicht immer in dem wünschenswerten Umfang.

Positiv ist an diesem Plan, dass er erstmals die Klimaschutzpolitik in den Rang einer Staatspolitik erhoben hat, also Entscheidungen wichtiger Politikfelder auf den Klimaschutz Rücksicht nehmen müssen, wenn auch nicht immer in dem wünschenswerten Umfang. Gleichwohl ist der Klimaschutz zuvor beispielsweise in der nationalen Energiepolitik kein Thema gewesen.

Nicht zuletzt ist die Entwicklung der Flex-Motoren bei PKW, die gleichzeitig mit Benzin und Bioethanol fahren können, als energiepolitische Alternative aus Kostengründen und zur Senkung der Abhängigkeit von Lieferanten und nicht aus ökologischen Gründen begonnen worden. Auch bei den 662 Wasserkraftwerken, die zu 75 Prozent die Stromversorgung des Landes sicherstellen, stehen ökologische Interessen gegen die energiewirtschaftlichen Interessen: So gibt es beispielsweise seit Jahren massive Proteste gegen den Bau eines weiteren Riesenwasserkraftwerkes am Rio Xingú (Belo Monte im Bundesstaat Pará), dessen Planungsprozess schon einmal (1989) eingestellt worden war, das sich aber jetzt wieder als drittgrößtes Staudammprojekt der Welt (nach dem Dreischluchtenstaudamm in China und Itaipú in Brasilien/Paraguay) im Bau befindet.⁸ Der für die Herstellung von Bioethanol erforderliche Zuckerrohranbau wird ebenfalls vom Umweltschützern kritisiert, weil sich die Anbauflächen in den letzten Jahren massiv ausgedehnt haben und die Kritiker annehmen, dass bisherige Weideflächen der Rinderzucht dafür

8 | Vgl. dazu die Informationen des Landesbüros Brasilien der Heinrich-Böll-Stiftung vom 10.11.2009, <http://www.boell.de/weltweit/lateinamerika-7779.html> [28.12.2009].

genutzt werden und diese neue Weiden durch Waldrodungen hinzugewinnen. Die Rinderzucht ist aber ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor Brasiliens, dem weltweit größten Exporteur von Rindfleisch. Hierbei bieten sich die neuen Erdölfunde vor der Küste Brasiliens als (fast) ideale Lösung an: Alle Akteure haben ein wirtschaftliches Interesse an der Ausbeutung der Ölfelder. Teilhaben werden der Zentralstaat, die Bundesstaaten und die Gemeinden. Hinzu kommen die positiven Effekte der Schaffung von Arbeitsplätzen und einer sicheren Energieversorgung. Nachteilig ist nur, dass dieser zu erwartende Überfluss an fossilen Energieträgern die Entwicklung nachhaltiger Energieversorgung bremsen könnte. Als weiterer vermeintlich idealer Energieträger gilt die Kernenergie. Bisher gibt es in Brasilien nur zwei in den siebziger Jahren erbaute Kernkraftwerke. Diese befinden sich in Angra dos Reis (Bundesstaat Rio de Janeiro). Nun soll nicht nur das schon lange geplante dritte Kernkraftwerk Angra III gebaut und ca. 2015 in Betrieb genommen werden, sondern bis 2030 sollen weitere vier Kernkraftwerke folgen.⁹

WACHSENDES ENGAGEMENT IN DEN BUNDESSTAATEN UND GROSSSTÄDTEN

Als Indiz für das wachsende Interesse und Bewusstsein für den Umwelt- und Klimaschutz in Brasilien lassen sich einige Initiativen anführen, die nicht zuletzt durch die anstehende Klimakonferenz in Kopenhagen und das nahende Wahljahr beflügelt wurden. So hat der Bundesstaat São Paulo seit 1995 das Ausmaß und die Folgen des Klimawandels diskutiert, im Jahr 2005 eine Kommission unter Vorsitz des Gouverneurs eingesetzt und nun vor Kopenhagen ein eigenes Klimaschutzgesetz in Kraft gesetzt, das bis zum Jahr 2020 eine Reduktion der Emissionen um 20 Prozent auf der Basis des Jahres 2005 vorsieht.¹⁰ Ähnliche Projekte werden in anderen Bundesstaaten Brasiliens diskutiert (Amazonas, Minas Gerais, Mato Grosso). Die Stadt Rio de Janeiro hat Ende November

9 | Vgl. Nationaler Energieplan der Regierung Brasiliens vom November 2007: http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/publicacoes/pne_2030/PlanoNacionalDeEnergia2030.pdf [29.12.2009]. Nach Zeitungsberichten wird die deutsche Bundesregierung diese Pläne mit Hermes-Exportbürgschaften an deutsche Unternehmen unterstützen. Vgl. „Bürgschaft für Atomkraftwerk in Brasilien“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.01.2010.

10 | Vgl. Informationen auf der Seite der Landesregierung São Paulo, mit dem Gesetzestext in englischer Sprache: <http://www.ambiente.sp.gov.br/mudancasclimaticas/penc.php> [30.12.2009].

ein Projekt „Nachhaltiges Rio“ gestartet. Damit will Bürgermeister Eduardo Paes eine Reduktion des Treibhausgasausstoßes von acht Prozent bis 2012, von 16 Prozent bis 2016 und 20 Prozent bis 2020 erreichen. Um dies zu erfüllen, unterzeichnete er sechs Dekrete, die gesellschaftliche Bewegungen für den Klimaschutz institutionalisieren, die Abfallbewirtschaftung verbessern und vor allem eine Neuordnung des öffentlichen Transportes ermöglichen sollen.¹¹

ANKÜNDIGUNG EINER SELBSTVERPFLICHTUNG VOR KOPENHAGEN

Hatte die brasilianische Position in den letzten Jahren sich vor allem auf die Forderungen an die Industrieländer konzentriert, ihre Emissionen zu reduzieren, verkündete Dilma Rousseff am 13. November 2009, also wenige Tage vor Beginn der Kopenhagen-Konferenz, neue ehrgeizige Klimaziele Brasiliens. Basierend auf den Programmsätzen von 2008 wurde eine Selbstverpflichtung zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen Brasiliens bis 2020 von 36,1 Prozent bis 38,9 Prozent gegenüber den für 2020 prognostizierten Emissionen angekündigt.¹² Dies soll vor allem durch einen Abbau der Waldrodung am Amazonas um 80 Prozent und im Savannengebiet Cerrado um 40 Prozent erreicht werden. Außerdem sind Reduktionsmaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Energie und Metallverarbeitung vorgesehen.

Basierend auf den Programmsätzen von 2008 wurde eine Selbstverpflichtung zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen Brasiliens bis 2020 von 36,1 Prozent bis 38,9 Prozent gegenüber den für 2020 prognostizierten Emissionen angekündigt. Dies soll vor allem durch einen Abbau der Waldrodung am Amazonas um 80 Prozent und im Savannengebiet Cerrado um 40 Prozent erreicht werden.

BRASILIIENS POSITION IN KOPENHAGEN

Die brasilianischen Positionen bei der 15. Klimawandelkonferenz der Vereinten Nationen im Dezember 2009 in Kopenhagen sind vor diesem Hintergrund zu sehen und untrennbar mit den außen- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verbunden. Gestiegenes Selbstbewusstsein führte zu einer Positionierung der brasilianischen Regierung unter Präsident Lula, die sich insgesamt folgendermaßen beschreiben lässt:

11 | Vgl. Internetausgabe von *O Globo* vom 27.11.2009: <http://oglobo.globo.com/ciencia/mat/2009/11/26/rio-tera-metas-de-emissoes-de-gases-estufa-para-conter-aumento-do-mar-914939439.asp> [04.01.2010].

12 | Vgl. *O Estado de São Paulo*, 14.11.2009.

- a) Brasilien beansprucht für sich und andere Schwellenländer das Recht auf Entwicklung, verstanden als Industrialisierung. Die Verantwortung für den Klimawandel tragen die bisherigen Industrieländer USA, Europa und Japan. Diese Staaten sollen auch die Kosten des Klimawandels tragen. Deshalb werden kein neues Protokoll oder ein völkerrechtlicher Vertrag benötigt, sondern eine Fortschreibung des Kyoto-Protokolls unter Einbeziehung der USA.
- b) Brasilien ist sich seiner Verantwortung für das Weltklima bewusst und betreibt freiwillig eine engagierte Klimaschutzpolitik. Es ist bereit, für eigene Maßnahmen eigene Finanzmittel einzusetzen, sieht aber Bedarf für internationale Unterstützung.
- c) Brasilien sieht sich als Sprecher der armen Länder, die vom Klimawandel am meisten bedroht sind.
- d) Brasilien nimmt keine Einschränkung seiner Souveränität durch ein internationales Kontrollregime hin.

**DER INNENPOLITISCHE KONTEXT:
WAHLEN 2010, OPPOSITION UND NRO**

Im Oktober 2010 werden in Brasilien ein neuer Staatspräsident, ein neues Bundesparlament sowie alle Gouverneure und die jeweiligen Landesparlamente neu gewählt, wobei der bisherige Staatspräsident Lula da Silva verfassungsgemäß nach zwei Amtszeiten nicht wieder kandidieren darf. Bemerkenswert ist, dass die Thematik einer nachhaltigen Entwicklung immer mehr ins öffentliche Bewusstsein gerückt ist, so dass die politische Dynamik zunehmend auch von diesem Thema beeinflusst wird. So war 2008 die Symbolfigur der brasilianischen Umweltbewegung, Marina Silva, als Umweltministerin aus der Regierung Lula zurückgetreten. Dieser Schritt erfolgte nach langwierigen Auseinandersetzungen mit anderen Kabinettskollegen über die Gewichtung von industrieller und agroindustrieller Entwicklung gegenüber nachhaltiger und umweltorientierter Entwicklung. Marina Silva war eine langjährige Weggefährtin Lulas in dessen Arbeiterpartei (Partido dos Trabalhadores, PT). Umso schwerer wog es, als sie 2009 auch den Austritt aus der Partei und ihren Übertritt in die noch relativ unbedeutende Grüne Partei (Partido Verde, PV) erklärte. Für diese Partei will sie 2010 als Präsidentschaftskandidatin antreten. Lula hat hingegen seine bishe-

ge Kabinettschefin Dilma Rousseff als Nachfolgekandidatin auserkoren. Frau Rousseff war zuvor Ministerin für Bergbau und Energie und hat nicht zuletzt in der koordinierenden Funktion als Kabinettschefin (vergleichbar in etwa mit dem Amt eines Premierministers in präsidentiellen Systemen) oftmals den Ausschlag zugunsten der Industrialisierung gegeben. In den letzten Jahren galt sie als direkte Gegenspielerin der damaligen Umweltministerin Marina Silva. Der derzeit in den Meinungsfragen klar führende Kandidat der Präsidentschaftswahlen ist jedoch der Gouverneur des Bundesstaates São Paulo, José Serra (Partido da Social-Democracia Brasileira, PSDB). Als Chef des bevölkerungs- und wirtschaftsstärksten Bundesstaates mit 41 Millionen Einwohnern,¹³ dem industriellen Zentrum des Landes und großen Agrarproduzenten, vertritt er die konkreten Interessen seiner Wählerschaft. Offensichtlich angeregt durch die Kandidatur Marina Silvas nahmen auch die beiden anderen Präsidentschaftskandidaten aktiv an der Kopenhagen-Konferenz teil, Dilma Rousseff gar als Leiterin der brasilianischen Delegation. Auch Präsident Lula befand sich an den beiden letzten Konferenztagen in Kopenhagen und schaltete sich in die Beratungen ein. Neben diesen politischen Akteuren waren auch Unternehmerverbände, die großen Staatsunternehmen wie der Energieriese Petrobras und die staatliche Entwicklungsbank BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social, die mehr Kredite als die Weltbank vergibt) in Kopenhagen vertreten. Anwesende brasilianische Umwelt- und Naturschutzverbände beklagten hingegen, keinen Zugang zum offiziellen Stand Brasiliens gehabt zu haben.¹⁴

VERHANDLUNGSPPOSITIONEN UND -RHETORIK DER REGIERUNG LULA

Brasilien hatte sich über die Gruppe der 77 Schwellen- und Entwicklungsländer (G77) eine numerisch und moralisch starke Verhandlungsmacht aufgebaut. Diese wurde gleich in den ersten Konferenztagen offenbar, als die dänische Präsidentschaft einen anscheinend mit den USA und Großbritannien abgestimmten ersten Vorschlag für ein Abschlussdoku-

13 | Das BIP betrug im Jahr 2007 ca. 350 Milliarden Euro entsprechend des Wechselkurses vom 22.12.2009.

14 | Vgl. die Klage des Koordinators Andre Ferretti im Blog des Observatório do Clima vom 11.12.2009, <http://www.oc.org.br/blog/index.php?paged=2> [04.01.2010].

ment präsentierte. Der Vorschlag wurde von brasilianischen Regierungsvertretern rundherum abgelehnt und gar als „voreilig“ und „hinderlich“ für die weiteren Verhandlungen bezeichnet.¹⁵ Auch die Medien in Brasilien interpretierten dies als Versuch der reichen Länder, ihre Vorteile zu Lasten der Schwellenländer zu sichern, nicht zuletzt durch eine Abspaltung der armen und ärmsten Länder von den Schwellenländern. Als Gegenreaktion legten die Schwellenländer Brasilien, China, Indien und Südafrika ein eigenes Papier vor, das neben der Fortführung des Kyoto-Protokolls, der Einrichtung eines Klima-Fonds für die Entwicklungsländer, eine Erhöhung der Reduktionsverpflichtungen für die reichen Länder sowie ab 2012 einen Technologietransfer durch diese vorsieht. Ein Leitartikel in der angesehenen, eher konservativen Tageszeitung *Estado de São Paulo* machte drei Kernfragen nach diesem Konflikt aus: 1) Wann und wie stark müssen die Industrieländer ihre Emissionen reduzieren? 2) Ob und in welchem Maße müssen die Schwellenländer dieses ebenfalls tun? 3) Wie können die Schwellenländer davon überzeugt werden, in ihrem wirtschaftlichen Transformationsprozess weniger Kohle zu verbrennen?¹⁶

Brasilien hatte sich über die Gruppe der 77 Schwellen- und Entwicklungsländer (G77) eine numerisch und moralisch starke Verhandlungsmacht aufgebaut. Diese wurde gleich in den ersten Konferenztagen offenbar, als die dänische Präsidentschaft einen anscheinend mit den USA und Großbritannien abgestimmten ersten Vorschlag für ein Abschlussdokument präsentierte.

Brasiliens Vertreter wehrten sich heftig gegen die durch den vom Untergang bedrohten Inselstaat Tuvalu ausgelöste Debatte um höhere Reduktionsziele für den CO₂-Ausstoß, nicht zuletzt, weil dies auch die in der G77 vorhandenen Interessens- und Meinungsunterschiede deutlich machte. Die Ärmsten zeigten, dass sie zu einer völligen Vereinnahmung durch die Schwellenländer nicht bereit waren. Die offizielle Linie war es jedoch, die Einigkeit der G77 in ihren Forderungen an die Industrieländer zu betonen und diese durch einzelne Meinungsunterschiede nicht eintrüben zu lassen.¹⁷ Die Positionen der Regierungsvertreter waren trotz erheblicher interner Meinungsunterschiede zwischen den Akteuren aus den Industrieministerien, dem Umweltministerium und nicht zuletzt dem Außenministerium in den o.g. Grundsätzen kongruent:

15 | Vgl. hierzu die Aussage des Sonderbotschafters für Klimawandel, Sérgio Serra, in: *Estado de São Paulo*, 09.12.2009.

16 | „Confronto em Copenhague“, in: *Estado de São Paulo*, 10.12.2009.

17 | Vgl. die Aussage des brasilianischen Chefunterhändlers Luiz Alberto Figueredo in: *O globo*, 10.12.2009.

Besondere Bedeutung hat für Brasilien der Amazonas-Fonds, um die Entwaldung am Amazonas zu stoppen und den Menschen wirtschaftliche Alternativen zu bieten. Norwegen hat bereits eine Milliarde US-Dollar eingezahlt, aus denen die ersten Projekte in diesen Tagen bewilligt worden sind. Es handelt sich bei diesen Projekten um Vorhaben zur Wiedergewinnung von Wald, Schutz des Waldes und der Vergütung von Umweltdienstleistungen in sieben Amazonas-Anrainer Bundesstaaten. Insgesamt sollen 70 Millionen US-Dollar für diese ersten Maßnahmen eingesetzt werden.¹⁸

Im Laufe der Verhandlungen übernahm es zunächst Umweltminister Carlos Minc, eine gewisse Flexibilität Brasiliens anzudeuten, als er davon sprach, dass man die Abholzungsquote am Amazonas bis 2020 statt um die angekündigten 80 Prozent nunmehr um 90 Prozent reduzieren könne. Minc erklärte den brasilianischen Medien kurz vor dem Ende der Konferenz,¹⁹ mit einer Erhöhung der eigenen Ziele könne man mehr Interesse bei potenziellen Gebern für den Amazonas-Fonds wecken: Neben Norwegen, das schon gespendet hatte, sei auch Deutschland an einer Finanzierung interessiert. Dieses Geld sei dringend nötig, weil Brasilien insgesamt ca. zehn Milliarden US-Dollar für die Bewältigung aller anstehenden Aufgaben zum Klimaschutz benötige. Eine entscheidende Frage in diesem Kontext ist die Implementierung dieser Aufgaben: Die Amazonas-Anrainer-Bundesstaaten setzen sich eher für bundesstaatliche anstelle nationaler Lösungen ein, offen ist die Frage einer privaten Finanzierung. Außerdem sah die brasilianische Position vor, dass ein Teil der auf das Land zukommenden Kosten durch eine Reduktion der eigenen CO₂-Emissionen sowie die Bereitstellung von Umwelttechnologien (z.B. Monitoringsysteme zur Überwachung von Waldgebieten) für arme Länder in Afrika und der Karibik verrechnet werden könnte.

Ein weiteres strittiges Feld für Brasilien war die Überwachung der möglichen Verpflichtungen: Da eine internationale Kontrolle nicht gewünscht wurde, erklärte sich Minc dazu bereit, über extern finanzierte Maßnahmen Rechenschaft abzulegen. Über interne finanzierte Maßnahmen (Brasilianischer Staat, Wirtschaft) wolle man Bericht erstatten und eine Internetseite

18 | Vgl. die Aussage von Umweltminister Minc im Interview mit *O Globo*, 10.12.2009.

19 | Vgl. *Estado de São Paulo*, 16.12.2009.

te zur Information einrichten. In keinem Fall würde Brasilien jedoch eine Einschränkung der Souveränität akzeptieren. Der Aspekt der Souveränität ist für die brasilianische Position von herausgehobener Bedeutung, denn auch bei etwaigen Verpflichtungen zur Vermeidung von Emissionen in „strategischen“ Bereichen wie der Ölförderung und der Landwirtschaft sei man nur zu freiwilligen Leistungen bereit. Diese Position wurde von China und Indien geteilt.

In keinem Fall würde Brasilien jedoch eine Einschränkung der Souveränität akzeptieren. Der Aspekt der Souveränität ist für die brasilianische Position von herausgehobener Bedeutung, denn auch bei etwaigen Verpflichtungen zur Vermeidung von Emissionen in „strategischen“ Bereichen wie der Ölförderung und der Landwirtschaft sei man nur zu freiwilligen Leistungen bereit. Diese Position wurde von China und Indien geteilt.

BRASILIANISCHE MEINUNGSUNTERSCHIEDE

Durch die Teilnahme der drei möglichen Präsidentschaftskandidaten 2010 an der Kopenhagen-Konferenz wurde der Zusammenhang von Innen- und Klima- bzw. Außenpolitik deutlich. Dilma Rousseff war als Leiterin der brasilianischen Delegation in Kopenhagen vertreten, José Serra nahm als Gouverneur von São Paulo bei Treffen der Climate Group teil²⁰ und Marina Silva partizipierte als Senatorin und Umweltschützerin an Treffen der Zivilgesellschaft („Klimaforum“)²¹. Dilma Rousseff zeigte sich als engagierte Kämpferin für die Entwicklungsinteressen Brasiliens und forderte vehement die im Kyoto-Protokoll festgehaltene Verantwortung der Industrieländer. Dabei schlug sie gelegentlich einen harschen Ton an, etwa als sie von einem „Skandal“ sprach, bei dem reiche Länder den Schwellenländern die finanziellen Lasten des Klimawandels aufbürden würden.²² Sie insistierte auf der in Kyoto anerkannten „historischen Verantwortung“ der Industrieländer, aus der man nicht entlassen werden könne. Ihrer Aussage nach sei Brasilien nicht bereit, Geld in den Fond zu investieren, sondern bestehe vielmehr selbst auf Zugang zu den Finanzmitteln.²³

Die beiden anderen Kandidaten zeigten sich, abweichend von der Regierungslinie, relativ einig. Marina Silva meinte, Brasilien könne sehr wohl einen finanziellen Beitrag für den Fonds

20 | In dieser Climate Group sind Firmen, Organisationen und staatliche Einheiten beteiligt. Zuletzt ist Nordrhein-Westfalen am 29. Oktober 2009 beigetreten. Vgl. <http://www.theclimategroup.org/> [29.12.2009].

21 | Vgl. <http://www.klimaforum09.org> [29.12.2009].

22 | Vgl. Dilma Rousseff, in: *Estado de São Paulo* und *O Globo*, 14.12.2009.

23 | Vgl. *O Globo*, 21.12.2009.

leisten, der natürlich in einem vernünftigen Verhältnis zu den Beiträgen der Industrieländer stehen müsse; schließlich habe Brasilien schon dem IWF Geld geliehen, sei also durchaus in der Lage zu einem solchen Schritt. Serra erwartete von einem finanziellen Beitrag Brasiliens vor allem eine starke Symbolwirkung auf die reichen Länder, die sich dann einem hohen eigenen Beitrag gar nicht mehr entziehen könnten. Wie Marina Silva sprach auch er von einer Milliarde US-Dollar, die Brasilien in einem Zeitraum von zehn Jahren in den Fonds einzahlen könne.²⁴ Marina Silva hat sich darüber hinausgehend für eine Verpflichtung Brasiliens zur Rechenschaft über seine Maßnahmen stark gemacht, was Dilma Rousseff tags zuvor abgelehnt hatte.

Neben diesen Differenzen zwischen den möglichen Präsidentschaftskandidaten waren auch Risse zwischen wichtigen Akteuren der brasilianischen Regierung, Dilma Rousseff und dem Umweltminister Carlos Minc zu verzeichnen. Rousseff korrigierte den Umweltminister öffentlich, als dieser von einem Verzicht Brasiliens auf internationale Hilfe bei der Anpassung an den Klimawandel sprach. Sie insistierte, Brasilien habe solche Hilfe niemals erbeten, sondern wolle nur Unterstützung für die Reduzierung der Emissionen.²⁵ Die Konkurrentin Marina Silva nutzte dies, um darauf hinzuweisen, dass die Zurechtweisung des Umweltministers in Kopenhagen für Befremden gesorgt habe und sie zu ihrer Zeit als Umweltministerin auch die Verhandlungsführerin Brasiliens gewesen sei. Ob Rousseff wirklich sattelfest im Thema ist, scheint auch nach einem Interview in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* fraglich: Dort äußerte sie nicht nur, dass der Beitrag der Schwellenländer zum Klimaschutz nachrangig sei, was angesichts der Tatsache, dass mit China, Russland und Brasilien drei Schwellenländer zu den größten Emittenten an Treibhausgasen gehören, verwundert.²⁶ Sie kündigt auch eine Reduktion der brasilianischen Emissionen „um 36 Prozent bis 39 Prozent gegenüber den Emissionen im Jahr 2005“ an, ein Bezugsjahr, das ansonsten in keiner Äußerung der brasilianischen Regierung auftaucht.

24 | Vgl. *Estado de São Paulo*.

25 | Vgl. *O Globo*, 16.12.2009.

26 | Vgl. „Beitrag der Schwellenländer nachrangig“, Interview mit Dilma Rousseff, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.12.2009.

DER ENDSPURT UND DAS SCHEITERN

Alle Erwartungen in Brasilien richteten sich an den beiden letzten Konferenztagen auf Präsident Lula, von dessen Charisma und geschicktem Einsatz man eine Lösung der Verhandlungsknoten erhoffte. Mit Interesse war die europäisch-afrikanische Initiative begleitet worden, wengleich man in der Anlehnung Afrikas an Europa auch eine Aufspaltung der Entwicklungsländer vermutete. Europa und Japan wurden als Akteure wahrgenommen, die großes Interesse an einem verbindlichen Abkommen zum Klimaschutz zeigten. Dieser Wille wurde den USA abgesprochen.²⁷ Am vorletzten Tag hatte Brasilien seine Position mit China abgestimmt und dafür auch die Unterstützung Indiens und Südafrikas erhalten.²⁸ Man wolle ein bindendes Abkommen in Fortschreibung des Kyoto-Protokolls, das die reichen Länder zu den entsprechenden Maßnahmen verpflichtete. Daher sei man auch zu dem Zugeständnis bereit, externe Verifikation zu akzeptieren, solange die Maßnahmen im eigenen Land durch internationale Hilfen finanziert seien. Dabei könne der in Bali 2008 eingeführte Standard *measurement, reporting and verification* (MRV) angewandt werden.

Das Ergebnis der Konferenz in Kopenhagen wurde von den Politikern und den Medien in Brasilien einhellig als „Scheitern“²⁹ oder gar als „Fiasko“³⁰ interpretiert. Für das enttäuschende Ergebnis wurden vor allem die USA (seitens der Regierung Lula) bzw. die USA und China (seitens der eher oppositionellen Medien)³¹ verantwortlich gemacht, aber auch die schlechte Organisation der Konferenz mit ca. 45.000 Teilnehmern, nicht abgestimmten Papieren und dem Fehlen eines technischen Kompromissdokumentes, welches als Basis für ein Abschlussdokument hätte dienen können, wurde angemerkt.

Das Ergebnis der Konferenz in Kopenhagen wurde von den Politikern und den Medien in Brasilien einhellig als „Scheitern“ oder gar als „Fiasko“ interpretiert. Für das enttäuschende Ergebnis wurden vor allem die USA (seitens der Regierung Lula) bzw. die USA und China (seitens der eher oppositionellen Medien) verantwortlich gemacht, aber auch die schlechte Organisation der Konferenz mit ca. 45.000 Teilnehmern, nicht abgestimmten Papieren und dem Fehlen eines technischen Kompromissdokumentes, welches als Basis für ein Abschlussdokument hätte dienen können, wurde angemerkt.

27 | Vgl. Míriam Leitão, „Líderes em ação“, in: *O Globo*, 17.12.2009.

28 | Die Gruppe Brasilien, Südafrika, Indien und China wurde in den brasilianischen Medien nach ihren Anfangsbuchstaben im Portugiesischen als BASIC bezeichnet.

29 | Vgl. *O Globo*, 19.12.2009.

30 | Vgl. *Estado de São Paulo*, 22.12.2009.

31 | Vgl. Míriam Leitão, „Tempo dramático“, in: *O Globo*, 22.12.2009.

AUSWIRKUNGEN DER 15. UN-KLIMAKONFERENZ UND AUSBLICK

Die wichtigste Auswirkung der Konferenz auf Brasilien war die intensive Auseinandersetzung der Politik, der öffentlichen Meinung und der Zivilgesellschaft mit dem Klimaschutz. An vielen der hier zitierten Initiativen, Berichte und zahllosen Foren im Internet sowie der zahlreichen und hochrangigen Vertretung Brasiliens in Kopenhagen ist die Relevanz des Klimaschutzes für Brasilien abzulesen, die sicher im Wahljahr 2010 noch zunehmen wird.

Brasilien will sich verstärkt als Lokomotive im Klimaschutz präsentieren. Der innenpolitische Druck, selbst Verantwortung zu übernehmen, wird wahrscheinlich im Zuge des Wahlkampfes noch zunehmen. Die letztlich in Kopenhagen zur Kenntnis genommene Vereinbarung wird sich nicht direkt auf den Klimaschutz in Brasilien auswirken. Aus brasilianischer Sicht stellt sich für die Regierung vor allem die Frage, ob das Kyoto-Protokoll mit seinen Verpflichtungen für die Industrieländer (ohne die USA) nach dem Scheitern in Kopenhagen Bestand haben wird oder alle Verpflichtungen fallen gelassen werden.³² Deshalb und auch wegen des Wahlkampfes im Land selbst ist von Brasiliens Regierung auf dem Weg zur 16. UN-Klimakonferenz in Mexiko in erster Linie eine Einforderung von Verpflichtungen der „Reichen“ zu erwarten. Die Regierungsvertreter von Lula über seine Wunschnachfolgerin Dilma Rousseff bis zum Umweltminister waren mit dem Auftritt Brasiliens in Kopenhagen sehr zufrieden und erwarten jetzt von den anderen Akteuren Taten. Als eigene Maßnahme will man laut Umweltminister Minc einen „Cerrado Fonds“ auflegen, der ähnlich dem Amazonas-Fonds die Baumbestände der Savannengebiete des Cerrado im Norden und Nordosten Brasiliens schützen soll.³³

KLIMASCHUTZ WIRD GESETZ IN BRASILILIEN

Zum Abschluss des Jahres 2009 sanktionierte Präsident Lula am 29. Dezember 2009 das „Gesetz zur Einrichtung der na-

32 | Vgl. hierzu die Aussage des Sonderbotschafters des brasilianischen Außenministeriums, Sérgio Serra It, in: *Estado de São Paulo*, 21.12.2009. Im gleichen Artikel werden Vertreter von Greenpeace mit einer optimistischeren Sicht zitiert.

33 | Vgl, *Brasil Econômico*, 22.12.2009.

tionalen Klimawandelpolitik“³⁴. In diesem Gesetz werden im Wesentlichen die vor der Kopenhagen-Konferenz beschlossenen Selbstverpflichtungen der brasilianischen Regierung festgeschrieben. Eine eigentlich vorgesehene Klausel zum langfristigen Ausstieg bei der Nutzung fossiler Energien wurde von Präsident Lula mit einem Veto belegt. Ansonsten werden die „freiwilligen Verpflichtungen“, also die Versprechen der brasilianischen Regierung zur Reduzierung des Treibhausgasausstoßes zwischen 36,1 Prozent und 38,9 Prozent bis 2020 gegenüber der für dieses Jahr zu errechnenden Emissionshöhe (Art. 12 des Gesetzes), festgeschrieben. Erreicht werden sollen diese Ziele durch finanzielle Anreize der staatlichen Banken, der Einführung eines neuen Gesellschaftsdialoges sowie der Förderung von Forschungsnetzwerken und anderen Koordinierungseinrichtungen (Art. 7). Die Details sowohl über die Berechnung des Maßstabes im Jahr 2020 als auch die einzelnen Reduktionsmaßnahmen sollen im Laufe des Jahres 2010 entwickelt und per Dekret in Kraft gesetzt werden (Art. 12 Abs. 1).

Von Umweltverbänden wie Greenpeace wird diese Initiative zwar grundsätzlich begrüßt, die Ausführung allerdings eher als „Deklaration des guten Willens“ verstanden.³⁵ Insbesondere die im Gesetzestext betonte „Freiwilligkeit“ wird von vielen Seiten kritisiert. Greenpeace meint, dass Brasilien für die nächste Konferenz in Mexiko Ende 2010 nicht mehr nur noch schöne Worte bieten müsse, sondern konkrete Zahlen und einen machbaren Plan zur Umsetzung bereit stellen müsste, um ein definitives Ende der Regenwaldabholzung herbeizuführen.

Für die nächste Runde der internationalen Klimaverhandlungen hat Präsident Lula schon für Brasilien die Losung ausgegeben, internationale Verbündete unter den Schwellen- und Entwicklungsländern zu suchen, um den „Reichen“ entgegenzutreten. Dies solle durchaus einschließen, dass die Länder aus diesem Kreis mit hohen Emissionen wie China und Brasilien auch viel zur Reduktion leisteten, aber eben nicht die Ärmsten.³⁶

Für die nächste Runde der internationalen Klimaverhandlungen hat Präsident Lula schon für Brasilien die Losung ausgegeben, internationale Verbündete unter den Schwellen- und Entwicklungsländern zu suchen, um den „Reichen“ entgegenzutreten.

34 | Vgl. Lei 12187/09, dokumentiert bei: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/820851/lei-12187-09> [04.01.2010].

35 | Vgl. hierzu die Aussage des Kampagnenleiters von Greenpeace Brasilien, Sérgio Leitão, in: *O Estado de São Paulo*, 29.12.2009.

36 | Vgl. *O Globo*, 21.12.2009.

FAZIT

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in Brasilien ein wachsendes Bewusstsein für den Umwelt- und Klimaschutz gibt, welches sich auf den politischen Prozess im Wahljahr 2010 auswirken wird. Allerdings stehen sich auch in Brasilien die scheinbar gegensätzlichen Interessen des Umwelt- und Klimaschutzes und der wirtschaftlichen Entwicklung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen gegenüber. Die Rhetorik der Regierung Lula versucht, beiden Seiten gerecht zu werden. Auch in Zukunft wird die brasilianische Position im internationalen Klimadialog von großem Selbstbewusstsein geprägt sein, das sich auf die gewachsene politische und wirtschaftliche Stärke des Landes, große Unabhängigkeit in der Energieversorgung und eine moralische Argumentation als bisherigem Teil der Entwicklungsländergemeinschaft stützt.

Deutschland und Europa sollten deshalb die Interessen Brasiliens stärker als bisher zur Kenntnis nehmen und in ihre eigenen Strategien einbeziehen, um einen wichtigen Verbündeten für die Durchsetzung der eigenen Vorstellungen und Interessen zu finden und zu behalten. Das lässt sich weder durch kritiklose Begeisterung noch durch Missachtung erreichen. Brasilien muss daher als wichtiger Partner mit eigenen Interessen und Potenzialen wahrgenommen und behandelt werden.

Das Manuskript wurde am 22.01.2010 abgeschlossen.