



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 5

15. März 2002

ISSN 1437-6148

Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika

Wolfgang Muno

Ausgehend von den aktuellen umweltpolitischen Problemen in Lateinamerika wird ein Überblick über die Entwicklung des Politikfeldes Umweltpolitik – einschließlich der umweltpolitischen Instrumente – im internationalen Kontext und in Bezug auf Lateinamerika gegeben. Nachfolgend wird der Frage nachgegangen, inwieweit die zunehmenden Umweltprobleme und die geringen Erfolge in der Umweltpolitik in Lateinamerika auf die neoliberale Wirtschaftspolitik der 80er und 90er Jahre zurückzuführen sind.

1. Umweltprobleme in Lateinamerika

Rund 90% des Artensterbens, der Bodenerosion, der Waldvernichtung und der Wüstenbildung findet in Entwicklungsländern statt. Auch in Lateinamerika sind die Umweltprobleme von beachtlicher Dramatik. Einige Zahlen mögen dies verdeutlichen:

- Rund 5,8 Millionen Hektar Wald wurde zwischen 1990 und 1995 in Lateinamerika vernichtet, ein Verlust von 3% des Gesamtbestandes. Laut Angaben des brasilianischen Bundesinstituts für Raumforschung waren Ende 1997 517.069 qkm Waldfläche allein im brasilianischen Amazonasgebiet vernichtet, was 10,3% der Gesamtfläche des Amazonasregenwaldes entspricht. Hinzu kamen Abholzungen außerhalb des Amazonasgebietes, jährlich ca. 11.000 qkm. Zwischen 1978 und 1988 wurden pro Jahr ca. 21.130 qkm Wald gerodet, was etwa der Fläche Belgiens entspricht, im Jahr 2000 ca. 20.000 qkm.
- Nach Angaben des bolivianischen Umweltministers befanden sich 1998 bereits 41% der Ge-

samtfläche Boliviens im Prozess der Desertifikation.

- In Mexiko-Stadt ist die Luftverschmutzung so stark, dass kaum ein Kind ohne chronische Lungenkrankheit groß wird. In São Paulo und Rio de Janeiro wird die Luftverschmutzung für ca. 4000 vorzeitige Todesfälle pro Jahr verantwortlich gemacht.
- Während die Wasserqualität beispielsweise im Rhein seit den 80er Jahren stetig besser wird, ist der Riachuelo, ein Zufluss des Rio de la Plata in Buenos Aires, eine einzige Kloake.

Angesichts dieser drängenden Probleme ergibt sich von selbst die Notwendigkeit von Umweltpolitik. Dabei lässt sich die Mehrzahl der Umweltprobleme in Lateinamerika zwei Problemkomplexen zuordnen:

- Zum einen existiert ein Problemkomplex, der in Zusammenhang steht mit **Urbanisierung**. In Lateinamerika lebt mittlerweile der Großteil der Bevölkerung in Städten. Zudem konzentrieren sich Industrien auf großstädtische Ballungszentren. Das rasche und in der Regel un-

kontrollierte Städtewachstum bringt Schadstoffemissionen von Industrie, Fahrzeugen und Haushalten mit sich, Abfall- und Abwasserprobleme und führt zu massiver Verschmutzung von Luft und Wasser und zur Zerstörung von Boden.

- Zum anderen existiert ein Problemkomplex, der in Zusammenhang steht mit **Entwaldung**. Das Streben der armen ländlichen Bevölkerung

nach Anbaugeländen sowie der reichen Großgrundbesitzer nach mehr Weideflächen für Vieh und *cash-crops* für Agrarexporte führen zu Entwaldung, die oftmals anschließend zur Desertifikation führt, weshalb wiederum nach neuen Anbaugeländen gesucht wird. Nebenbei führt die Entwaldung zu massenhaftem Artensterben und hat globale Auswirkungen auf das Klima bzw. den Treibhauseffekt.

Umweltpolitik kann **definiert** werden als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht, um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen. Diese auf dem bundesdeutschen Umweltprogramm von 1971 basierende Aufzählung nennt als relevante Bereiche von Umweltpolitik: Boden, Luft, Wasser, Tier und Pflanzenwelt. Zu ergänzen wäre das damals noch nicht erkannte, heute akute Problemfeld Klima. Die genannten Problemfelder zeigen, wie vielfältig Umweltpolitik sein müsste, um alle Bereiche zu erfassen. Offensichtlich ist Umweltpolitik eine Querschnittsaufgabe, die in viele andere Politikfelder hineinreicht. Die Reinhaltung von Boden und Wasser sowie die Erhaltung der Tier und Pflanzenwelt ist auch eine Aufgabe von Landwirtschaftspolitik, Luft und Klima auch eine Frage der Energiepolitik, sämtliche Bereiche werden von der Verkehrspolitik beeinträchtigt, nicht nur durch Emissionen, die Luft, Boden, Wasser und Klima belasten, sondern auch durch Landschaftszerstörung durch den Bau von Verkehrswegen. Die Wirtschafts- und Industriepolitik im allgemeinen hat umweltpolitische Auswirkungen.

2. Entwicklung des Politikfeldes Umweltpolitik: Weltweite Trends und Entwicklungen in Lateinamerika

Die Entwicklung des Politikfeldes „Umweltpolitik“ kann generell in drei Phasen unterschieden werden.

Die **erste Phase** begann mit staatlichen Umweltschutzprogrammen in den 60er und 70er Jahren. Auslöser waren weltweite konkrete Umweltprobleme wie die Londoner Smog-Katastrophe von 1953, Quecksilbervergiftungen in Minamata (Japan), Luftverschmutzungen in Mexiko-Stadt, Los Angeles und im Ruhrgebiet. Vorreiter waren Japan, die USA und Schweden, die 1967 (Japan) bzw. 1969 die ersten nationalen Umweltschutzgesetze erließen. 1970 wurde in Großbritannien das erste Umweltministerium eingerichtet, die BRD legte 1971 ein Umweltprogramm vor. 1972 fand auf Betreiben Schwedens die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen in Stockholm statt. Diese Konferenz gilt als wichtiger Meilenstein in der Entwicklung von Umweltpolitik.

Auch für **Lateinamerika** hatte die Stockholm-Konferenz wichtige Bedeutung. 1971 hatte in Mexiko eine internationale Vorbereitungstagung stattgefunden, die den Ausgangspunkt staatlicher Umweltpolitik in Lateinamerika darstellt. 1972 erließ die mexikanische Regierung ein erstes Umweltgesetz. In Brasilien entstand 1973 ein Umweltsekretariat im Innenministerium. 1976 entstand das erste Umweltministerium in Lateinamerika: die venezolanische Regierung schuf ein Ministerium für Umwelt und natürliche Ressourcen.

Die Konferenz von Stockholm förderte zwar das Bewusstsein über die Problematik der Umweltverschmutzung, nach wie vor galt aber das Primat wirtschaftlicher Interessen.

Die **zweite Phase** begann Ende der 70er Jahre und ist durch das Aufkommen ökologischer Bürgerbewegungen gekennzeichnet. Die ökologischen Bürgerbewegungen und Parteien sorgten dafür, dass das Thema Umwelt eine wichtigere Rolle auf der Agenda nationaler Politiken spielte. Während in Europa aus diesen Bürgerbewegungen sogar zum Teil recht erfolgreiche politische Parteien entstanden, waren die Bürgerbewegungen in Lateinamerika durch die in den 70er Jahren existierenden Militärdiktaturen stark eingeschränkt. Verstärkt wurde das Umweltbewusstsein in Europa durch Umweltkatastrophen Mitte der 80er Jahre. Vor allem die Tschernobyl-Katastrophe im April 1986 spielte hierbei eine wichtige Rolle, in der Konsequenz entstand beispielsweise in der BRD 1986 das Bundesumweltministerium.

In **Lateinamerika** dominierten dagegen Demokratisierungen und die Verschuldungskrise die politische Agenda, Umweltpolitik spielte sowohl auf staatlicher Seite wie in der Zivilgesellschaft nur eine marginalisierte Rolle. Dennoch hatten besonders die Demokratisierungen der lateinamerikanischen Länder auch eine positive umweltpolitische Konsequenz, da umweltpolitische NGOs nunmehr größere Freiräume hatten. Ende der 80er Jahre entstanden daher auch in Lateinamerika vermehrt Umweltgruppen, allein in Mexiko mehr als 100

organisierte. Auch ökologische Parteien entstanden, wenn auch mit weitaus weniger Erfolg als in Europa. Der *Partido Ecologista Mexicana* beispielsweise erreichte 1991 weniger als 1,5% und 1994 0,9%, die Grüne Partei in Brasilien erfüllte 1990 nicht die Registrierungsanforderungen, um an der Präsidentschaftswahl teilzunehmen. In Chile dagegen erreichte der Präsidentschaftskandidat der Ökologen Manfred Max-Neef bei den Wahlen im Dezember 1993 beachtliche 6,1%.

Die **dritte Phase** der Umweltpolitik ist durch eine zunehmende Internationalisierung charakterisiert. Bereits im Gefolge der Stockholmer Konferenz war es zur Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) gekommen, das viele Konventionen im Umweltbereich initiierte (1973 über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, 1985 über den Schutz der Ozonschicht, 1991 über Giftmüllexporte). 1987 legte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung im Auftrag der UNO den Brundtland-Bericht vor, der globale Umweltprobleme analysieren und realistische Lösungsvorschläge unterbreiten sollte. In den 90er Jahren führte das Ende des Ost-West-Konflikts zu neuer Hoffnung, globale Probleme angehen zu können. Die Vereinten Nationen organisierten die **Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro** vom 3. bis 14. Juni 1992. Die gestiegene Bedeutung von Umweltpolitik wurde durch die

Dimensionen von Rio deutlich: 89 Staats- und Regierungschefs, 3000 Delegierte aus 185 Ländern, 700 Funktionäre der UNO sowie 200 Repräsentanten internationaler Organisationen nahmen teil. Die Mega-Konferenz führte zum Abschluss zweier Konventionen (Artenschutz-Konvention und Klima-Konvention), zu verschiedenen Absichtserklärungen und Deklarationen, v.a. der Agenda 21, sowie zu einer Vielzahl von internationalen Folgekonferenzen, etwa der Klima-Konferenzen in Kyoto 1997, Buenos Aires 1998, Den Haag 2000, Marrakesch 2001 sowie der Rio-Folgekonferenz „Rio+10“ 2002 in Johannesburg. Die zunehmende Internationalisierung des Politikfeldes Umwelt hat zur Diffusion nationaler umweltpolitischer Instrumente auch in Lateinamerika beigetragen.

3. Umweltpolitische Instrumente

Einer Vielfalt von Problemfeldern steht auch eine Vielfalt von umweltpolitischen Instrumenten gegenüber. Unterschieden werden ordnungsrechtliche, planerische, ökonomische und kooperative Instrumente sowie Information (vgl. Abbildung 1). Die umweltpolitischen Instrumente lassen sich in zwei Gruppen einteilen: direkte, dirigistische *Command-and-Control*-Instrumente (1 und 2) und indirekte, kooperative Instrumente bzw. *Market-Based Initiatives* (3 bis 5).

Abbildung 1: Umweltpolitische Instrumente

1. Ordnungsrecht	Ge- und Verbote (Nationale Gesetze und Verordnungen), Genehmigungen, Grenzwertsetzung, Produktionsstandards, Umweltstrafrecht
2. Planung	Umweltpläne, Raumordnungspläne, Bauleitpläne, Landschaftspläne, Luftreinhaltepläne, Abfallwirtschaftspläne, Wasserhaushaltspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Verkehrspläne
3. Ökonomie	Umweltsteuern, Umweltabgaben, Gebühren, Lizenzen, Zertifikate, Steuervergünstigungen, Subventionen, Umwelthaftung
4. Kooperation	Absprachen, Verhandlungen, Branchenabkommen, Selbstverpflichtungen
5. Information	Umweltberichte, Umweltgutachten, Umweltzeichen, Umweltbildung

Quelle: Eigene Bearbeitung basierend auf Müller-Rommel (2001: 11ff.).

Ordnungsrechtliche Instrumente sind direkte staatlich-administrative Eingriffe. Sie setzen beim Verursacher eines Umweltproblems an, verbieten umweltschädigendes Verhalten oder schreiben zulässige Höchstgrenzen vor. Der Vorteil rechtlicher Bestimmungen liegt in eindeutigen Regelungen und hoher Verhaltensdeterminierung. Ziel ist, ein umweltpolitisches Minimum durch Androhung rechtlicher Verfolgung von Verstößen zu gewährleisten. Darin liegt auch der Nachteil. Über ein Minimum hinaus gehen rechtliche Regelungen selten. Diese Regelungen wiederum sind sehr statisch, beharrlich und mit einem hohen Vollzugsaufwand verbunden.

Ein Beispiel sind nationale Umweltgesetze, die Prinzipien, Grundlagen und Ziele sowie Instrumente von Umweltpolitik definieren.

In **Lateinamerika** existieren nationale Umweltgesetze in Bolivien (1992), Brasilien (1981), Chile (1994), Ekuador (1996), Kolumbien (1993), Mexiko (1972/1988), Peru (1990), Venezuela (1976). Das Umweltgesetz in Bolivien beispielsweise definiert auf mehr als 350 Seiten strikte Umweltstandards, schreibt Umweltpläne und Umweltverträglichkeitsprüfungen für alle größeren öffentlichen und privaten Vorhaben und Aktivitäten vor und setzt Grenzwerte, z.B. für CO₂-Emissionen und

Abwasser. Ähnlich das chilenische Umweltgesetz, das Prinzipien und Instrumente benennt, explizit Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltqualitätsnormen, Emissionsnormen, Bewirtschaftungspläne für erneuerbare natürliche Ressourcen, Präventionspläne und Dekontaminierungspläne sowie handelbare Emissionsrechte und Steuern vorgibt. Ferner bildet das Gesetz die Grundlage für die nationale Umweltkommission CONAMA (*Comisión Nacional de Medio Ambiente*).

Planerische Instrumente sind administrative Vorgaben, die alle öffentlichen (und zum Teil auch private) Maßnahmen und Vorhaben erfassen. Berücksichtigen diese Pläne umweltrelevante Aspekte, so handelt es sich um ein umweltpolitisches Instrumentarium. Verkehrspläne beispielsweise erfassen und regeln den Bau neuer Straßen durch die öffentliche Hand, Bebauungs- und Bauleitpläne regeln auch private Vorhaben. Der Vorteil liegt in der proaktiven und vorausgehenden Festlegung von Umweltzielen. Ein möglicher Nachteil liegt vor, wenn Pläne bloße Absichtserklärungen sind, die nicht umgesetzt werden. Neben sektoralen Fachplänen (etwa den genannten chilenischen Bewirtschaftungsplänen) gibt es auch integrale Planungskonzepte, etwa umfassende Umweltpläne oder Strategien nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der Agenda 21. Diese Umweltpläne sind in erster Linie Absichtserklärungen, aber dennoch sind sie als wichtiges umweltpolitisches Instrumentarium einzustufen. Zunächst ist bereits die bloße Zusammenfassung bestehender Zielvorgaben ein Gewinn. Daran lassen sich Erfolge und Misserfolge messen. Schließlich helfen Umweltpläne, die Zielvorgaben aufrechtzuerhalten und im Optimalfall zu internalisieren. International ist ein regelrechter Boom in nationaler Umweltplanung zu verzeichnen. Im Gefolge der Rio-Konferenz und der Agenda 21 existieren mittlerweile in fast allen Ländern Umweltpläne. Für CAC-Instrumente (vgl. Abb. 1) ist die Existenz staatlicher umweltpolitischer Institutionen von zentraler Bedeutung.

In den 80er und 90er Jahren haben etliche **lateinamerikanische Länder** neue umweltpolitische Institutionen in Form von Ministerien, Kommissionen und Räten gegründet oder ältere Organe neu organisiert (vgl. Abbildung 2). In allen Ländern existieren Umweltministerien, in Chile und Peru als Alternative Nationale Umweltkommissionen, nur in Paraguay existiert keine solche Institution. Allerdings sagt die bloße Existenz von Ministerien, Behörden und Gesetzen noch nichts über ihren tatsächlichen Stellenwert aus. Es müssen also Kompetenzen, Ressourcen und Durchsetzungsfähigkeit dieser Einrichtungen berücksichtigt werden. Im Falle Lateinamerikas sind diese nicht sonderlich stark ausge-

prägt. Umweltpolitische Organe sind personell wie finanziell schwach ausgestattet. Zusätzlich erschweren bürokratische Probleme die Arbeit. So gibt es in Brasilien Umweltschutzagenturen auf bundes- wie auf einzelstaatlicher Ebene. Die föderalen Strukturen und damit einhergehende Kompetenzstreitigkeiten erschweren die Arbeitsweise der Umweltschutzagenturen. Der bolivianische Politologe Mansilla (2001: 36) spricht gar von einer nur „theoretischen Existenz“, die zahlreiche umweltpolitische Institutionen in Lateinamerika führen. In Bolivien wurde beispielsweise 1992 in jeder Provinz ein *Consejo Departamental del Medio Ambiente* eingerichtet. Mansilla berichtet in seinem 2001 erschienenen Artikel, es hätte noch nicht einmal eine konstituierende erste Sitzung gegeben. Das bolivianische Umweltgesetz von 1992 ermangelte bis 1995 der Durchführungsbestimmungen und war daher nicht anwendbar. Viele Umweltvorschriften sind generell zu wenig konkretisiert. Gibt es einmal tatsächlich konkrete, durchführbare Gesetze und Bestimmungen, so ist es ein Leichtes, diese zu missachten. Mangelnde Durchsetzbarkeit von Normen bzw. mangelnde Sanktionierung von Normverletzungen sowie Korruption sind Defekte lateinamerikanischer Rechtsstaatlichkeit, die bei ordnungsrechtlichen Vorgaben in *soft policies* wie Umweltpolitik noch einmal besonders ausgeprägt festzustellen sind.

Ökonomische Instrumente sind wirtschaftliche Anreize, die ein bestimmtes, gewünschtes Verhalten erreichen bzw. fördern oder unterbinden wollen. Es kann sich um Subventionen handeln wie etwa bei Erzeugung regenerativer Energien oder um Steuern, Gebühren oder Sonderabgaben für umweltbelastende Aktivitäten wie zum Beispiel eine Ökosteuer. Dazu gehören auch Zertifikate und staatlich erteilte Lizenzen, die Umweltnutzungsrechte erteilen, z.B. das Recht, in einem begrenzten Umfang Schadstoffe zu emittieren. Zertifikate können fest zugeteilt oder auch gehandelt werden. Ein bekanntes Beispiel ist die Zertifizierung von Schwefeldioxidemissionen in den USA. Unterschreiten Unternehmen den lizenzierten Grenzwert, so kann der Differenzbetrag innerhalb räumlicher Grenzen veräußert werden. Auch im internationalen Klimaschutz existieren handelbare Zertifikate. Das Kyoto-Protokoll von 1997 sieht den Handel von Emissionsrechten bei Treibhausgasen vor. Ökonomische Instrumente können sehr schnell und effektiv sein, besonders, wenn sie auf direkte finanzielle Anreize setzen, was aber wiederum häufig starken politischen Widerstand von Betroffenen provoziert.

Abbildung 2: Umweltministerien in Lateinamerika

Land	Umweltministerium	Jahr
Argentinien	Desarrollo Social y Medio Ambiente	1999
Bolivien	Desarrollo Sostenible y Planificación	1992
Brasilien	Medio Ambiente	1990
Chile	Comisión Nacional del Medio Ambiente	1994
Costa Rica	Ambiente y Energía	1990
Ekuador	Ambiente	1996
Kolumbien	Medio Ambiente	1993
Mexiko	Medio Ambiente y Recursos Naturales	1994
Paraguay	---	
Peru	Consejo Nacional del Ambiente	1995
Uruguay	Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	1990
Venezuela	Ambiente y Recursos Naturales Renovables	1976

Quellen: Mumme/Korzeitz (1997), Huber et al. (1998), eigene Ergänzung.

Kooperative Instrumente sollen im Vorfeld von Auflagen und Abgaben zum Erreichen von erwünschtem Umweltverhalten führen. In der Regel handelt es sich um Vereinbarungen zwischen staatlichen Stellen und der Industrie. Durch freiwillige Selbstverpflichtung sollen bestimmte Maßnahmen erreicht oder bestimmte Handlungen unterlassen werden. Ein Beispiel ist das Öko-Audit als betriebsinterne Selbststeuerung. Ein Vorteil liegt im unbürokratischen Vorgehen solcher Maßnahmen, die Kooperationspartner können rasch auf Anforderungen eingehen. Verhandlungen können aber auch lediglich zum Schein geführt werden, um Zeit zu gewinnen.

Informationen sind indirekte umweltpolitische Instrumente. Ganz allgemein sollen sie zur Wahrnehmung von Umweltproblemen beitragen. Gezielte Informationen dienen auch zum Erreichen spezifischer Aufklärungseffekte oder zur erwünschten Änderung von Verhalten. Staatliche Umweltkennzeichen sind solche gezielten Informationen, aber auch Warnungen vor Gesundheitsgefährdungen, wie im Falle von Asbestverseuchungen. Der Nachteil dieses Instrumentariums liegt in einer geringen Beziehung zwischen Umweltinformation und Umwelthandeln, wie das Beispiel Tempolimit in Deutschland zeigt. In Lateinamerika ist im Gefolge der Demokratisierungen die Bedeutung wie generell die Möglichkeit der Umweltinformation besonders für NGOs gestiegen.

Die unter 3 bis 5 angeführten *Market-Based Initiatives* spielen in **Lateinamerika** noch eine untergeordnete Rolle in der Umweltpolitik. Der *Global Environmental Outlook* des UNEP (1999) kritisierte für Lateinamerika: „The use of economic incentives is still limited“. Etliche Initiativen sind aber festzustellen (vgl. Huber et al. 1998):

- In La Paz führte die Stadtverwaltung 1994 eine Abfallgebühr ein, die sich nach der verbrauchten Strommenge richtet.
- In Brasilien sind auf bundes- wie einzelstaatlicher Ebene verschiedene Steuern für den Verbrauch natürlicher Ressourcen in Kraft, die bedeutendsten im Hydroenergiesektor, die 1993 zu US\$ 315 Mio. Einnahmen führten und im Erdölsektor, was US\$ 97 Mio. Einnahmen erbrachte.
- In Chile existieren handelbare Wasserrechte, steuerliche Anreize für Aufforstung, handelbare Fischfangquoten und steuerliche Anreize für technologische Neuerungen, die Ozon reduzieren.
- In Quito existiert ein Abgabesystem für industrielle Abwässer. Je nach Verschmutzung müssen die Verursacher Abgaben bezahlen, kontrolliert wird durch regelmäßige Messungen.
- Auch Ökolabeling existiert in Lateinamerika, besonders in der exportorientierten Industrie. In El Salvador beispielsweise wurde ein Ökolabel für ökologisch produzierten Kaffee (ECO-OK) eingeführt, um einen Anreiz zur umweltfreundlichen Produktion von Kaffee zu schaffen.
- Die mexikanische Industrie ist stark in der freiwilligen Einführung von ISO 14000 Normen, die Umweltstandards setzen, engagiert.

Trotz dieser Initiativen sind noch viele Defizite zu vermerken. Ökonomen gehen zwar von einer größeren Effizienz und Effektivität ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik auf, MBIs weisen aber realiter grundsätzlich ähnliche Defizite wie CACs in der Durchsetzung auf. Auch bei MBIs gilt: Regeln müssen durchgesetzt und kontrolliert, Ver-

stöße geahndet werden. In Kolumbien ergäben Abgaben zur Wasser- und Forstnutzung seit ihrer Einführung vor fast 20 Jahren ein Einkommen von US\$ 90 Mio., lediglich US\$ 116.000 wurden tatsächlich eingesammelt (Huber et al. 1998: 56).

4. Umweltpolitik und Neoliberalismus

Obwohl Umweltpolitik in Lateinamerika etwas an Bedeutung gewonnen hat, schreitet die Umweltzerstörung weiter fort. Als Ursache für den mangelnden Erfolg von Umweltpolitik wird häufig der Neoliberalismus identifiziert. Der *Global Environmental Outlook* des UNEP (1999) konstatiert für Lateinamerika: „The fundamental economic objective remains the implementation and expansion of a liberal approach which relies on export growth and foreign capital inflows, regardless of the consequences for the environment and the preservation of natural resources, and with no internalization of environmental costs. Economic policies continue to be drafted according to criteria that imply unsustainability and, in some cases, sheer indifference to environmental impacts“. Auch andere Kritiker der aktuellen Umweltprobleme (wie Haque 1999) verweisen auf neoliberale Prinzipien und Politiken, die im Widerspruch zu Prinzipien nachhaltiger Entwicklung stehen sollen:

- Die Expansion des Marktes gilt als eine direkte Ursache von Umweltzerstörung. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb, der rein profitorientiert sei, zwingt zu Umweltverschmutzung.
- Die Reduzierung der Rolle des Staates, besonders im sozialen Bereich, führt zu mehr Armut, was letztlich mehr Umweltzerstörung bewirkt. Die ländlichen Armen benötigen Anbaufläche und zerstören Wald, die städtischen Armen erhöhen durch Abfälle und Abwässer in den Ballungszentren die Umweltverschmutzung.
- Deregulierung und Privatisierung führen zu einem Preisanstieg vieler Produkte und üben dadurch Druck auf natürliche Ressourcen aus.
- Auf staatlicher Seite führt Deregulierung und Privatisierung auch zu Budgetkürzungen der staatlichen umweltpolitischen Institutionen, die nicht mehr funktionsfähig sind.
- Die Liberalisierung des Handels führt zur Expansion von *cash-crops* und Monokulturen, die ökologisch schädlich sind.
- Generell beinhaltet neoliberale Ideologie als primäres Ziel die Förderung von Wachstum und Produktivität, basierend auf marktwirtschaftlichem Wettbewerb. Darauf aufbauende Entwicklungsstrategien vernachlässigen soziale wie ökologische Probleme und vertrauen darauf, dass Marktkräfte diese Probleme von allein lösen.
- Die Globalisierung dieser Ideologie sowie des westlichen Konsumstils verschärft ökologische Probleme.

Diese Auswirkungen neoliberaler Politik sollten differenzierter bewertet werden:

- Ob marktwirtschaftlicher Wettbewerb per se umweltschädlich ist, muss hinterfragt werden. Gelten umweltpolitische Regeln und Auflagen für alle, so stellen sie keinen Nachteil mehr im ökonomischen Wettbewerb dar.
- Der Zusammenhang Neoliberalismus-Armut-Umweltzerstörung ist weitaus komplexer, als in den Ausführungen Haques dargestellt. Es ist bekannt, dass Armut, vor allem ländliche, eine Ursache von Umweltzerstörung ist, besonders in Entwicklungsländern. Aber die Kritik am Neoliberalismus im sozialen Bereich ist zu einfach. Zu fragen ist, was für die Zunahme der Armut in Lateinamerika in den 80er Jahren verantwortlich war, die Spätwirkungen der ISI, die Verschuldungskrise, oder etwa doch neoliberale Politiken, die aber in etlichen lateinamerikanischen Ländern erst in den 90er Jahren einsetzte. In der Sozialbilanz können für neoliberale Politiken auch Erfolge konstatiert werden, zumindest Anfangs. Die Stabilisierung der lateinamerikanischen Ökonomien nach der Verschuldungskrise und der Hyperinflation hatte klar positive Effekte für die Armen. Insofern sind hier differenzierte Untersuchungen und nicht einfache Polemik gefragt.
- Ob Deregulierung und Privatisierung zu Teuerungen führt, ist zweifelhaft. Ökonomen gehen eher von einem Preisrückgang aufgrund stärkerer Konkurrenz aus. Welche Auswirkungen über den Preismechanismus auf die Umwelt erzielt wird, ist dabei zunächst einmal unklar, da dies sehr stark von den einzelnen Produkten abhängt.
- Budgetkürzungen können in der Tat eine negative Rolle für umweltpolitische Organe spielen. Ein größeres Problem ist aber die mangelnde Durchsetzung umweltpolitischer Normen, die aber weniger von der Größe, sondern mehr von der Effizienz des Staates abhängt.
- Ökologisch negativ zu sehen sind exportorientierte *cash-crops* und Monokulturen. Beispiele wären die Bananenplantagen in Mittelamerika, auch die Holzindustrie in Chile ist kein besonders ökologisch orientierter Industriezweig. Es kann aber eingewandt werden, dass die Möglichkeiten der Diversifizierung landwirtschaftlicher Produkte nicht so sehr durch Neoliberalismus, sondern eher durch den Agrarprotektionsismus Japans, der USA und der EU eingeschränkt sind. Nicht zuviel, eher zuwenig Neoliberalismus zeigt hier negative Auswirkungen.

Die Liberalisierungen im Rahmen neoliberaler Orientierungen können auch positive umweltpolitische Effekte haben: Externe Einflüsse verstärken den Umweltschutz durch die Orientierung der Umweltschutzgesetzgebung an ausländischen Richtlinien und Standards, durch die Einführung neuer Technologien, in der Organisation des Umweltschutzes oder in der Beachtung von Qualitätsanforderungen im Ausland. Auch das Interesse der brasilianischen Industrie an Öko-Audits und der ISO 14000-Norm lässt sich durch die internationale Einbindung erklären.

- Die neoliberale Ideologie und darauf basierende marktorientierte Strategien räumen sicherlich Umweltfragen zunächst nur wenig Raum ein. Dies betrifft aber lediglich marktfundamentalistische Positionen. Gemäßigtere Positionen, etwa ordoliberal, bieten durchaus Möglichkeiten einer regulierenden Umweltpolitik. Dabei gilt, dass umweltpolitische CAC-Instrumente in einem grundsätzlichen Widerspruch stehen zu neoliberalen Prinzipien und Politiken der Deregulierung, Liberalisierung und der Ablehnung direkter staatlicher Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Dies gilt aber nicht für MBIs. Marktkonforme umweltpolitische Instrumente sind durchaus vereinbar mit Neoliberalismus, und zwar sowohl mit neoliberaler Ideologie als auch mit neoliberaler Praxis. Neoliberalismus kann daher nicht per se für alle Defizite in der Umweltpolitik verantwortlich gemacht werden.
- Was negativ zu Buche schlägt, ist der mangelnde politische Wille, Umweltpolitik einen größeren Stellenwert einzuräumen (ein Fakt, der nicht nur für Lateinamerika zu konstatieren ist). Es ist aber fraglich, ob speziell der Neoliberalismus dafür verantwortlich gemacht werden kann. Nicht nur für neoliberale Ansätze, sondern für fast alle Wirtschaftsideologien, -theorien und -strategien gilt: Ökonomie hat Vorrang vor Ökologie. Mansilla (2001) führt den Leitartikel einer bolivianischen Tageszeitung an, der diese Einstellung auf den Punkt brachte: Es sei zwar vernünftig, sich um die Bewahrung von Naturkreisläufen zu kümmern, aber die Sorge um die Ökosysteme dürfe weder das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen noch das Erschließen neuer Ressourcen behindern, noch den Bau neuer Straßen verhindern. Ökonomie habe letztendlich einen klaren Vorrang vor Ökologie. Diese Position vertrat auch der Direktor der bolivianischen Forstbehörde, der ebenfalls meinte, die grundsätzliche Verhaltensregel sei eindeutig und unumstritten: Die Wirtschaftsentfaltung habe einen klaren Vorrang vor ökologischen Sorgen (Mansilla

2001: 36). Aus der besonderen Problematik von Entwicklungsländern heraus wird ein Konflikt zwischen nachholender und nachhaltiger Entwicklung konstruiert, dem nachhaltige Entwicklung geopfert wird.

5. Ausblick

Umwelt genießt derzeit nur einen untergeordneten Stellenwert in der Prioritätenliste lateinamerikanischer Politik. Die ökonomische Entwicklung hat eindeutigen Vorrang. Das lässt sich nicht allein auf den neoliberalen Einfluss zurückführen, da selbst im Rahmen neoliberaler Strategien Raum für Umweltpolitik existiert. Marktorientierte Umweltpolitik ist zumindest mit pragmatischen, gemäßigten neoliberalen Positionen vereinbar. Die Gründung von Umweltministerien ist ein Indiz für die gestiegene Bedeutung von Umweltpolitik zumindest im politischen Diskurs. Tatsächliche Fortschritte sind aber noch gering, was auch die fortschreitende Umweltzerstörung belegt.

Für die zukünftige Entwicklung von Umweltpolitik in Lateinamerika sind zwei Szenarien wahrscheinlich. Das erste ist ein pessimistisches Szenario. Die ökonomischen und sozialen Entwicklungen der letzten Jahre deuten auf Stagnation, Rezession und eine Zunahme sozialer Probleme hin. Die anfänglich positiven Effekte des Neoliberalismus verblassen immer mehr. Die Boomphase ist nun seit einiger Zeit vorbei, wirtschaftliche Probleme und Armut nehmen wieder zu. Gleichzeitig sind sozialpolitische Programme, wenn überhaupt existent, fragmentiert und lächerlich gering. Dies lässt, auch für die Umwelt, nichts Gutes erwarten. Umweltpolitik wird in dieser Atmosphäre als „Luxusproblem“ angesehen und kann nachholender Entwicklung untergeordnet werden.

Das zweite Szenario kann mit „zynischer Optimismus“ tituiert werden. Auch in Europa hat Umweltpolitik erst nach ökologischen Katastrophen gestiegene Aufmerksamkeit erfahren. Analog einer Verelendungstheorie wird auch in Lateinamerika Umweltpolitik dann eine höhere Bedeutung bekommen, wenn umweltpolitische Probleme so drängend geworden sind, dass sie nicht mehr vernachlässigt werden können. In dieses Szenario passt auch folgende Beobachtung: Die zunehmende städtische Armut hat einen perversen umweltpolitisch positiven Nebeneffekt. Immer mehr Arme verdienen sich ihren Lebensunterhalt, indem sie den Müll durchsuchen und Glas, Papier und Metall sammeln. Dadurch entsteht ein umweltpolitisch wünschenswertes Recycling wertvoller Ressourcen. Die Ursache für diese umweltpolitisch wünschenswerte Entwicklung ist aber leider nicht ökologische Einsicht, sondern bittere Armut.

Weiterführende Literatur

HAQUE, M. Shamsul 1999: The Fate of Sustainable Development Under Neo-liberal Regimes in Developing Countries, in: International Political Science Review, London, Nr. 2, 20. Jg., S. 197-218.

HUBER, Richard; RUITENBEEK, Jack; SERÔA Da Motta 1998: Market Based Instruments for Environmental Policymaking in Latin America and the Caribbean. Lessons from Eleven Countries, Washinton D.C.: Weltbank 1998 (Worldbank Discussion Paper No. 381), 79 S.

LOGSDON, Jeanne; HUSTED, Bryan 2000: Mexico's environmental performance under NAFTA: The first 5 years, in: Journal of Environment & Development, LaJolla, Nr. 4, 9. Jg. (Dec 2000), S. 370-383.

LÜTKE WÖSTMANN, Christian 1999: Umweltpolitik in Chile – Entwicklungen, Defizite, Herausforderungen, Münster 1999, 40 S. (Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums Nr. 61).

MANSILLA, Hugo C. F. 2001: Fortgesetzte Umweltzerstörung in Lateinamerika trotz des Diskurses der

nachhaltigen Entwicklung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12/2001, S. 30-38.

MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand 2001: Einführung in die Sozialwissenschaftliche Umweltforschung, in: Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Studium der Umweltwissenschaften: Sozialwissenschaften, Berlin: Springer 2001, S. 1-20.

MUMME, Stephen; KORZETZ, Edward 1997: Democratization, Politics, and Environmental Reform in Latin America, in: MacDonald, Gordon; Nielson, Daniel; Stern, Marc (Hrsg.): Latin American Environmental Policy in International Perspective, Boulder: Westview Press 1997, S. 40-59.

MUNO, Wolfgang 2002: Umweltpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Opladen: Westdeutscher Verlag 2002, i.E.

UNEP (Hrsg.) 1999: Global Environmental Outlook 2000, Nairobi 1999 (<http://www.unep/Geo2000/>).

Autorennotiz: Wolfgang Muno, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Politische Auslandsstudien und Entwicklungspolitik des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Mainz.
E-Mail: muno@mail.uni-mainz.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Jens Urban

Bezugsbedingungen: €61,50,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30,- erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK>