

**Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und
Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien**

Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der
Bundesstraße BR-163

Imme Scholz
Daniel Dräger
Isabelle Floer
Constanze Neher
Julia Unger

In Zusammenarbeit mit
NAEA
IPAM
Ministério Público do Pará

Berichte und Gutachten 12/2003

©

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 94927-0 · Telefax +49 (0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

ISBN 3-88985-260-2

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Danksagung

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
1.1 Gegenstand und Fragestellung der Untersuchung	1
1.2 Methodisch-konzeptioneller Ansatz	3
1.3 Aufbau der Studie	4
2 Konzeptioneller Rahmen	4
2.1 Der Ansatz des <i>Capacity Development in the Environment</i>	4
2.2 Determinanten für die akteurszentrierte Analyse umweltpolitischer Prozesse	7
2.2.1 Problemstruktur	8
2.2.2 Situativer Kontext	9
2.2.3 Systemische Handlungsbedingungen	10
2.2.4 Akteure	11
2.2.5 Strategien	12
2.3 <i>Capacity Mapping</i> als Erhebungsinstrument	12
3 Die brasilianische Umweltpolitik in Bezug auf Amazonien	14
3.1 Umwelt und Entwicklung in Amazonien	14
3.2 Folgen der Erschließungspolitik und Herausforderungen für die Umweltpolitik in Pará	17
3.2.1 Entwaldungsursachen	18
3.2.2 Landeigentumsverhältnisse	20
3.2.3 Gewalt auf dem Land	21
3.2.4 Ausweitung des Sojaanbaus	22
3.2.5 Ausweisung von Schutzgebieten	22
3.3 Umweltpolitik in Pará	23
3.3.1 Umweltrechtlicher Rahmen	24
3.3.2 Institutionalisierungsgrad der Umweltpolitik in Amazonien	27
3.3.3 Umweltverwaltung – das Nationale Umweltsystem SISNAMA	28
3.3.4 Handlungsfähigkeit der Umweltverwaltung	29
3.3.5 Kooperationsfähigkeit der Umweltverwaltung	32
3.3.6 Dezentralisierungsgrad der Umweltverwaltung	33
3.4 Formale Partizipationsrechte	34
3.4.1 Allgemeiner Rechtsschutz	35
3.4.2 Das <i>Ministério Público</i> (MP)	35
3.4.3 Partizipative Klagerechte	36
3.4.4 Erfolgsbedingungen für die Nutzung partizipativer Klagerechte	37

3.4.5	Anhörungs- und Informationsrechte	38
3.4.6	Partizipationsrechte im Bereich des Naturschutzes	39
3.4.7	COEMA und CONAMA	39
3.5	Abschließende Betrachtung zur Umweltpolitik in Amazonien	40
4	Akteurszentrierte Analyse	41
4.1	Der Staudamm von Belo Monte	43
4.1.1	Problemstruktur	43
4.1.2	Rechtlicher Stand des Verfahrens gegen das Umweltgenehmigungsverfahren für Belo Monte	45
4.1.3	Die Akteure in Belo Monte: Problemsicht, Positionierung gegenüber dem Projekt, Alternativvorschläge und Bündnisse	47
4.1.3.1	Befürworter eines alternativen Entwicklungsmodells	49
4.1.3.2	Befürworter eines traditionellen Entwicklungsmodells	50
4.1.3.3	Befürworter eines nachhaltigen Modells und einer nachhaltigen Strategie für den Bau großer Infrastrukturprojekte	51
4.1.3.4	Zwischenergebnisse	52
4.1.4	Strategien der wichtigsten Akteursgruppen um Belo Monte	53
4.1.4.1	Erste Phase bis zu den Präsidentschaftswahlen 2002	53
4.1.4.2	Zweite Phase nach dem Regierungswechsel	54
4.2	Die Asphaltierung der Bundesstraße BR-163	59
4.2.1	Problemstruktur	59
4.2.2	Rechtlicher Verfahrensstand	61
4.2.3	Die Akteure an der BR-163: Problemsicht, Positionierung gegenüber dem Projekt, Alternativvorschläge und Bündnisse	61
4.2.3.1	Befürworter eines traditionellen Entwicklungsmodells	62
4.2.3.2	Befürworter eines alternativen Entwicklungsmodells	65
4.2.3.3	Zwischenergebnisse	67
4.2.4	Strategien der wichtigsten Akteursgruppen um die BR-163	67
4.2.4.1	Erhöhung der staatlichen Präsenz	68
4.2.4.2	Raumordnungspolitik/Flächennutzungsplanung	70
4.2.4.3	Ausweisung von Schutzgebieten	71
4.2.4.4	Erhöhung des Organisations- und Vernetzungsgrads der Zivilgesellschaft	73
5	Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	73
5.1	Ergebnisse und Schlussfolgerungen	73
5.1.1	Lokale Netzwerkbildung	75
5.1.2	Kooperationsfähigkeit zwischen den verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen	76
5.1.3	Erhöhung für die Durchsetzungschancen von Umweltpolitik	78
5.1.4	Unterstützung durch externe Akteure der EZ	80
5.1.5	<i>Capacity mapping</i> als akteursbezogenes Analyseinstrument	81
5.2	Empfehlungen zur Stärkung der umweltpolitischer Kapazitäten	82
5.2.1	In Pará	82
5.2.2	Allgemein	83
	Literaturverzeichnis	85

Tabellen

Tabelle 1:	<i>Capacity Mapping</i>	13
Tabelle 2:	Stromleistung und überschwemmte Fläche verschiedener Wasserkraftwerke	44
Tabelle 3:	Typisierung relevanter Akteure für Belo Monte	48
Tabelle 4:	Typisierung relevanter Akteure für die BR-163	63

Kästen

Kasten 1:	Auswirkungen der beiden Infrastrukturvorhaben	3
Kasten 2:	Die politischen Implikationen des Leitbildes der Nachhaltigkeit und der <i>New PublicManagement</i> -Debatte für die Umweltpolitik	6
Kasten 3:	Wirtschaftliche Grunddaten Pará	15
Kasten 4:	Das internationale Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder PPG7	17
Kasten 5:	Der Staudamm in Tucuruí	19
Kasten 6:	Die Rolle des INCRA	20
Kasten 7:	Schritte der illegalen Landnahme (" <i>grilagem</i> ")	21
Kasten 8:	Terra do Meio	23
Kasten 9:	Umweltverwaltung in Deutschland	28
Kasten 10:	Der CONAMA	29
Kasten 11:	Amazônia Legal	30
Kasten 12:	Legaler Holzeinschlag	31
Kasten 13:	Das brasilianische <i>município</i>	32
Kasten 14:	Klagerechte zum Schutz der Umwelt in Deutschland	35
Kasten 15:	Einige Empfehlungen der <i>World Commission on Dams</i> für <i>Good Practices</i> bei der Konzeption von Staudämmen	56
Kasten 16:	Die Arbeiterpartei PT und die sozialen Bewegungen im Bundesstaat Pará	57
Kasten 17:	Forderungen nach staatlicher Präsenz an der BR-163	69
Kasten 18:	Instrumente der Flächennutzungsplanung	70

Abbildungen

Abbildung 1:	Determinanten umweltpolitischer Durchsetzungsfähigkeit	9
Abbildung 2:	Untersuchungsregion	16

Abkürzungsverzeichnis

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica (Strategische Umweltevaluierung)
AES	Associação Empresarial de Santarém (Unternehmerverband von Santarém)
AMUT	Associação dos Municípios da Transamazônica e Santarém-Cuiabá (Vereinigung der Municipien an der Transamazônica und der BR-163)
BASA	Banco da Amazônia (Entwicklungsbank für Amazonien)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (Nationale Bank für Wirtschaftliche und Soziale Entwicklung)
BR-163	Bundesstraße 163
CBD	Convention on Biodiversity (Übereinkommen über die biologische Vielfalt)
CDE	Capacity Development in the Environment (Entwicklung von Umweltkapazitäten)
CEAPAC	Centro de Apoio aos Projetos de Ação Comunitária (Zentrum zur Unterstützung von Gemeindeprojekten)
CEFTBAM	Centro de Estudo, Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas (Studien-, Forschungs- und Bildungszentrum für die Arbeiter des Unteren Amazonas)
CF	Constituição Federal (Brasilianische Bundesverfassung)
CIMI	Conselho Indigenista Missionário (Indigenenmissionsrat)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Washingtoner Artenschutzübereinkommen)
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Nationale Bischofskonferenz Brasiliens)
CNRH	Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (Nationaler Wasserressourcenrat)
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros (Nationaler Rat der Kautschukzapfer)
COEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente (Umweltrat des Bundesstaates Pará)
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Nationaler Umweltrat)
CONAMAZ	Conselho Nacional para Amazônia Legal (Nationaler Rat für Amazonien)
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Nationaler Dachverband der Landarbeiter- und Kleinbauerngewerkschaften)
CP	Constituição do Pará (Verfassung Pará)
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (Kommission für nachhaltige Entwicklungspolitiken und die nationale Agenda 21)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Ökumenische Landpastorale)
CUT	Central Unitária dos Trabalhadores (Nationaler Gewerkschaftsdachverband)
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungshilfe-Ausschuss der OECD)

DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte (Nationale Infrastruktur- und Transportbehörde)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasilianisches Agrarforschungsinstitut)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Stiftung für Schutz und Entwicklung der Forschung der Bundesuniversität von Pará)
FAEPA	Federação da Agricultura do Estado do Pará (Bauernverband von Pará)
FAOR	Fórum Ambientalista da Amazônia Oriental (Ostamazonisches Umweltforum)
FASE	Federação dos Orgãos para Assistência Social e Educacional (Vereinigung für Sozialarbeit und Bildung)
FECAM	Fundo Estadual do Controle Ambiental (Umweltüberwachungsfonds des Bundesstaates Rio de Janeiro)
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente (Umweltfonds des Bundesstaates Pará)
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará e Amapá (Dachverband der Landarbeiter- und Kleinbauerngewerkschaften von Pará und Amapá)
Flonas	Florestas Nacionais (Nationale Waldschutzgebiete)
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente (Nationaler Umweltfond)
FNO	Fundo Constitucional do Norte (Entwicklungsfonds für den Norden)
FUNAI	Fundação Nacional do Índio (Nationale Indianerbehörde)
FUNORH	Fundo dos Recursos Hídricos (Fond für Wasserressourcen des Bundesstaats Ceará)
FUNTEC	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Fond für Wissenschaft und Technologie des Bundesstaats Pará)
FVPP	Fundação Viver, Produzir e Preservar (Stiftung Leben, Produzieren und Bewahren)
GDA	Grupo de Defesa da Amazônia (Gruppe zur Verteidigung Amazoniens)
GEREX	Gerência Executiva (Exekutivdelegation)
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico (Zusammenschluss Amazonischer Nichtregierungsorganisationen)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Brasilianisches Institut für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen)
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Nationale Besiedlungs- und Landreformbehörde)
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Nationales Raumforschungsinstitut)
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Umweltforschungsinstitut für Amazonien)
IRN	International Rivers Network

ISA	Instituto Socioambiental (Umwelt- und Sozialforschungsinstitut)
IUCN	International Union for the Conservation of Nature (Weltnaturschutzunion)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAET	Laboratório Agro-Ecológico da Transamazônica (Agrarökologisches Labor der Transamazônica)
MAB	Movimento dos Atingidos pelas Barragens (Bewegung der Staudammgeschädigten)
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário (Ministerium für Agrarentwicklung)
MDTX	Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu (Bewegung für die Entwicklung der Transamazônica und des Xingu)
MMA	Ministério do Meio Ambiente (Bundesumweltministerium)
MP	Ministério Público (Ministerium zur Verteidigung allgemeiner Interessen)
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi (Paraensisches Museum Emílio Goeldi)
MPE	Ministério Público Estadual (Landesministerium zur Verteidigung allgemeiner Interessen)
MPF	Ministério Público Federal (Bundesministerium zur Verteidigung allgemeiner Interessen)
MPST	Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica (Bewegung für das Überleben an der Transamazônica)
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Landlosenbewegung)
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Institut für höhere Amazonasstudien an der Bundesuniversität von Pará)
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NRPP	Naturressourcenpolitikprogramm
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente (Umweltabteilung des MPE in Pará)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável (Nachhaltiger Entwicklungsplan)
PIR	Plano de Inserção Regional (Regionalentwicklungsplan)
PPA	Plano Pluri-Anual (Mehrjahresplan)
PPG7	Pilotprogramm der G7 zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder
PT	Partido dos Trabalhadores (Arbeiterpartei)
RESEX	Reserva Extrativista (Schutzgebiet zur nachhaltigen Nutzung)
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental (Umweltwirkungsbericht)
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia (Sekretariat für Amazonasfragen im Bundesumweltministerium)
SDDH	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (Paraensische Gesellschaft zur Verteidigung der Menschenrechte)

SECTAM	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Landesministerium für Umwelt, Wissenschaft und Technologie von Pará)
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente (Nationales Umweltsystem)
SISPROF	Sistema Integrado de Monitoramento e Controle dos Recursos e Produtos Florestais (Integriertes Überwachungs- und Kontrollsystem der Waldressourcen und -produkte)
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Nationales Schutzgebietssystem)
STF	Supremo Tribunal Federal (Oberstes Verfassungsgericht)
STRs	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (Gewerkschaften der Landarbeiter und Kleinbauern)
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Entwicklungsbehörde für Amazonien)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Program (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WWF	Worldwide Fund for Nature
ZAE	Zoneamento agro-ecológico (Agrarökologische Flächennutzungsplanung)
ZEE	Zoneamento ecológico-econômico (Ökologisch-ökonomische Flächennutzungsplanung)

Danksagung

Der vorliegende Bericht ist ein Beitrag zur Aktualisierung der Debatte über nachhaltige Entwicklung in Amazonien. Was hat sich 17 Jahre nach dem Bau des Staudamms von Tucuruí, 15 Jahre nach der Ermordung des Kautschukzapfers Chico Mendes und 11 Jahre nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro geändert? Im Januar 2003 hat mit Luiz Inácio Lula da Silva erstmalig ein Vertreter der neuen sozialen Bewegungen, die aus dem Widerstand gegen die Militärdiktatur entstanden sind, das Präsidentenamt in Brasilien übernommen. Damit ist die Konsolidierung der Demokratie einen wichtigen Schritt vorangekommen. Mit dem Regierungswechsel sind in Amazonien viele Hoffnungen verknüpft, vor allem auf mehr Rechtssicherheit und auf eine Entwicklungsstrategie, die den Schwerpunkt auf die sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit legt. Neu ist in Amazonien, dass sich die sozialen Bewegungen, die diese Bevölkerungsmehrheit vertreten, und eine Vielzahl von NRO auch umweltpolitische Ziele zu eigen gemacht haben. Der Schutz der natürlichen Ressourcen, der Wälder und Flüsse, der Flora und Fauna gilt vielen nicht mehr als Luxus, den sich entwickelte Länder leisten können, sondern als notwendige Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen.

Wie sich diese veränderte Sichtweise auf Umwelt und Entwicklung in der Auseinandersetzung um große Infrastrukturprojekte in Amazonien äußert und politisch wirksam wird, ist Gegenstand dieser Untersuchung. Sie wäre ohne die Unterstützung, das Engagement und die Geduld unserer Counterparts in Brasilien, unserer Interviewpartner und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GTZ nicht möglich gewesen. Dafür möchten wir uns sehr herzlich bedanken, insbesondere bei Raimundo Moraes vom Ministério Público do Pará, Ane Alencar und Socorro Pena vom IPAM, Edna Castro vom NAEA, Harald Lossack von der GTZ und allen Menschen, die uns in Altamira, Santarém, Belterra, Belém, Brasília und São Paulo empfangen haben. Ein besonderer Dank gilt Frank Krämer und Dörte Segebart für ihre Unterstützung in Santarém und Belém.

Den Kollegen am DIE, insbesondere Klaus Liebig, Christian von Haldenwang und Jürgen Wiemann, danken wir für ihre hilfreichen Kommentare bei der Erstellung des Berichts.

Bonn, den 31. Oktober 2003

Imme Scholz

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist neben der Bekämpfung der Armut eine zentrale Aufgabe internationaler Politik. Der Aufbau leistungsfähiger Institutionen und Kapazitäten (*capacity development*) auf internationaler und nationaler Ebene ist dafür unerlässlich und gehört daher zum Kernbereich der internationalen Zusammenarbeit. Im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) seit Jahrzehnten Erfahrungen gesammelt, die zur Verbesserung der Maßnahmen des *capacity development* genutzt werden können. Das langjährige Engagement der deutschen staatlichen EZ und vieler Nichtregierungsorganisationen (NRO) für den Schutz der brasilianischen Tropenwälder liefert besonders aufschlussreiche Erfahrungen.

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Analyse der umweltpolitischen Kapazitäten in Amazonien, und zwar am Beispiel der politischen Auseinandersetzungen um zwei große Infrastrukturvorhaben: den Bau des Staudamms und Wasserkraftwerks von Belo Monte und die Asphaltierung der Bundesstraße 163 (BR-163), einer Nord-Süd-Achse zwischen den Bundesstaaten Mato Grosso und Pará. Beide Projekte werden von sozialen Bewegungen, NRO, Politik und Verwaltung vor Ort, auf Landes- und auf Bundesebene kontrovers diskutiert und haben bereits internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Es wird befürchtet, dass die Vorhaben erhebliche soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Ökosysteme des Wassereinzugsgebiets des Xingu haben werden. Der Xingu ist einer der wichtigsten Zuflüsse des Amazonas, in seinem Becken liegen zahlreiche Indigenengebiete und die größte zusammenhängende Waldfläche Ostamazoniens.

Die deutsche EZ ist in vielfältiger Form mit diesen Auseinandersetzungen in Amazonien verknüpft: Im Rahmen des weltweit größten multilateralen Programms für den Tropenwaldschutz, des PPG7, investiert sie seit etwa zehn Jahren um-

fangreiche Mittel in die Stärkung der Umweltbehörden Brasiliens, der amazonischen Landesregierungen und Kommunen. Die Arbeit der amazonischen sozialen Bewegungen und NRO, die sich für die Rechte der Kleinbauern und Indigenen und den Schutz der Umwelt einsetzen, wird seit den 80er Jahren stark durch deutsche Nichtregierungsorganisationen, insbesondere aus dem kirchlichen Bereich, unterstützt. Auch das PPG7 enthält Maßnahmen, die den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugute kommen.

Der Schutz der amazonischen Wälder ist sowohl für den Schutz des Klimas als auch der Biodiversität von globaler Bedeutung. Gleichzeitig wird ihre Integrität durch lokale und nationale ökonomische Interessen bedroht. Aus der Sicht der Förderung umweltpolitischer Kapazitäten stellt sich damit die Frage, ob die Leistungsfähigkeit der Umweltinstitutionen in Amazonien bereits so stark ist, dass sie lokale und globale Anforderungen sinnvoll miteinander vereinbaren kann.

Der theoretisch-methodische Ansatz der Untersuchung beruht auf dem Konzept des *capacity development in environment* – CDE, das vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD entwickelt worden ist. Dieses Konzept wurde stark von der vergleichenden Umweltpolitikforschung beeinflusst, mit dem die Erfolgsfaktoren für Umweltpolitik in Industrie- und Entwicklungsländern ermittelt wurden, mit dem Ziel, die politische Problemlösungsfähigkeit der Gesamtheit der umweltrelevanten Organisationen und Akteure zu erhöhen. Dies bedeutet, dass sich CDE nicht primär auf die institutionelle Stärkung der öffentlichen Verwaltung bezieht. Ausgangspunkt ist vielmehr, dass umweltpolitische Erfolge von der erweiterten Handlungs- und Kooperationsfähigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure abhängt, um die Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die durch kurzfristige politische und ökonomische Interessen entstehen. Je besser die Kooperation zwischen Staat, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft funktioniert, um so größer sind die politischen und sozialen Ressourcen, mit denen Umweltprobleme gelöst oder abgemildert werden können und die Nachhaltigkeit der *public policies* erhöht werden kann.

In diesem Sinne können eine größere Verhandlungsfähigkeit und die Existenz von Allianzen und Kooperationsbeziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft stark dazu beitragen, nachhaltige Entwicklungspolitiken zu formulieren, wenn wir Nachhaltigkeit als eine Querschnittsdimension verstehen, die alle Politikfelder betrifft. Maßnahmen für eine größere ökologische Nachhaltigkeit haben typischerweise kurzfristige Kosten, während ihr Nutzen erst langfristig auftritt. Deshalb rufen sie oft mehr Widerstand als Unterstützung hervor. Außerdem erfordert die Bekämpfung einer Vielzahl von Umweltproblemen Verhaltensänderungen und Eigeninitiative der Menschen. Diese Menschen müssen von der Notwendigkeit dieser Veränderungen überzeugt werden. Verhandlungen und Allianzen mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft können den Aktionsradius der Politik und der öffentlichen Verwaltung dort erweitern, wo die einfache Anwendung konventioneller Politikinstrumente (Gesetze und Sanktionen) nicht erfolversprechend ist.

Die vorliegende Untersuchung nimmt zwei Perspektiven ein, eine juristische, die sich auf die Nutzung der rechtlichen Partizipationsinstrumente durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen bezieht, und eine politische. Ausgangspunkt der politischen Analyse ist die Fähigkeit dieser Organisationen, sich zu den Vorhaben der Bundesregierung zu positionieren sowie die Bevölkerung zu informieren und zu mobilisieren, um Ablehnung zum Ausdruck zu bringen und Forderungen zu stellen. Damit übernehmen zivilgesellschaftliche Organisationen wichtige Funktionen im Bereich der (umwelt)politischen Willensbildung und leisten damit einen Beitrag zur Stärkung lokaler Umweltkapazitäten. Dies ist besonders in Gebieten wichtig, in denen lokale Eliten die staatlichen Institutionen kontrollieren.

2 Der Wasserkraftkomplex von Belo Monte

Verantwortlich für Bau und Betrieb des Staudamms und Wasserkraftwerks von Belo Monte ist das staatliche Energieversorgungsunternehmen Eletronorte. Belo Monte sind das Nachfolgeprojekt der Staudammkomplexe von Kararaô und Babaquara, deren Bau 1989 nach massiven Protesten der Indigenen (v. a. der Kayapó) in Altamira verhindert wurde. In diesen Vorhaben war ursprünglich eine Überflutung von mindestens 6000 km² vorgesehen. Diese ist heute auf 400 km² reduziert worden. Die Mehrheit der lokalen Akteure hegt starke Zweifel an diesen Angaben:

- aufgrund der starken jährlichen Schwankungen des Wasservolumens des Xingu kann das Kraftwerk nur während der sechsmonatigen Regenzeit seine Kapazitäten von 11000 MW voll nutzen, seine durchschnittliche Kapazität fiel damit auf 6000 MW. Um die Leistung zu erhöhen, müssten weitere Staudämme flussaufwärts gebaut werden, wodurch die überflutete Fläche und die Zahl der Betroffenen zunehmen würde, vor allem in den Indigenengebieten im Becken des Xingu.
- Die nationale Energienachfrage wird in den nächsten Jahren wachsen, und der Bau weiterer Staudämme in Amazonien ist zentrales Element der Strategie der Bundesregierung, um diese Nachfrage zu befriedigen.

Die Umweltauswirkungen des Komplexes von Belo Monte wären gravierend: Das Ökosystem der Volta Grande, eines Überschwemmungsgebietes mit vielen Stromschnellen, würde austrocknen und damit die Reproduktion vieler endemischer Arten gefährden. Eine Reihe von indigenen Völkern wären betroffen. Der Bau würde die spontane Zuwanderung in die Region anheizen sowie viele Kleinbauern dazu bringen, ihr Land zu verkaufen und in der Stadt nach Arbeit zu suchen. Nach Beendigung des Baus sähe sich diese urbane Bevölkerung dazu gezwungen, ihr Glück in der Subsistenzlandwirtschaft zu suchen, wodurch die Landkonflikte in der Region zunehmen würden.

Im September 2000 beauftragte die Eletronorte die Forschungsstiftung der Bundesuniversität von Pará mit der Erstellung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und beantragte die Umweltbetriebsgenehmigung bei der Landesumweltbehörde (SECTAM) von Pará. Ziel der Eletronorte war, die Umweltbetriebsgenehmigung so schnell wie möglich zu erhalten, um mit dem Bau noch vor den Präsidentschaftswahlen von 2002 beginnen zu können. Da sie mit der Unterstützung der Landesregierung von Pará rechnen konnte, zählte sie darauf, dass die SECTAM den Antrag zügig bearbeiten würde.

Als die Zivilgesellschaft von Altamira – der größten Stadt am Xingu und an der Transamazônica und nahe an Belo Monte gelegen – von diesem Prozess erfuhr, wurde sie aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem Vorgängerprojekt Kararaô / Babaquara misstrauisch. Die indigenen Völker machten den ersten Schritt, informierten das *Ministério Público Federal* (MPF – eine Art Staatsanwaltschaft, die für den Schutz allgemeiner Interessen zuständig ist) über die UVP und forderten dessen Intervention.

Im April 2001 wurde in Altamira die erste öffentliche Anhörung im Rahmen des UVP-Verfahrens abgehalten. Im Mai erhob das MPF eine öffentliche Zivilklage (*ação civil pública*) gegen die UVP, um eine einstweilige Verfügung zu erzielen. Die Klage beruhte auf zwei Hauptargumenten:

- Da der Staudamm indigene Gebiete betrifft, hätte der Kongress eine Genehmigung erteilen müssen, bevor die Eletronorte öffentliche Mittel für die UVP ausgeben kann (Art. 231 der brasilianischen Verfassung).
- Die Umweltbetriebsgenehmigung kann nur von der Bundesumweltbehörde IBAMA erteilt werden, da es sich um ein Vorhaben der Bundesregierung mit erheblichen nationalen Umweltauswirkungen handelt (Art. 4 der Resolution des CONAMA Nr. 237/97).

Diese Argumente wurden vom zuständigen Richter akzeptiert und die einstweilige Verfügung im Juni 2001 erteilt. Seither ist der UVP-Prozess gestoppt. Auch der Vorsitzende des Obersten Ge-

richtshofes bestätigte diese einstweilige Verfügung in der dritten Instanz, und zwar im Oktober 2002, dem Monat der Präsidentschaftswahlen. Im November legte die Eletronorte bei der obersten Kammer des Obersten Gerichtshofs Widerspruch ein und wartet auf dessen Entscheidung.

Wenn die Eletronorte erneut verliert, muss sie die UVP neu einleiten und die Betriebsgenehmigung beim IBAMA beantragen. Die Eletronorte hat dies implizit bereits anerkannt, als sie Ende 2001 den Antrag bei der SECTAM zurückzog. Auf jeden Fall benötigt sie aber die vorherige Genehmigung des Kongresses. Wenn die Eletronorte gewinnt, kann sie den Antrag einreichen und die Zivilgesellschaft verfügt über keine weiteren Rechtsmittel, um den Prozess mit den o. g. Argumenten aufzuhalten.

3 Die Asphaltierung der Bundesstraße BR-163 (Cuiabá-Santarém)

Die Bundesstraße wurde bereits in den 1970er Jahren gebaut, aber nicht regelmäßig instandgehalten. Mittlerweile ist die südliche Teilstrecke im Bundesstaat Mato Grosso asphaltiert worden, von den rund 800 km in Pará jedoch nur eine kleine nördliche Teilstrecke zwischen Santarém und Rurópolis. Die wirtschaftliche Bedeutung der Straße liegt darin, dass sie die Transportkosten der Sojawirtschaft von Mato Grosso erheblich verringert und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich erhöht: Die Route zum Hafen von Santarém in Pará ist deutlich kürzer als die zum Hafen von Santos im Süden Brasiliens. Aus diesem Grund hatte die Regierung Fernando Henrique Cardoso die Asphaltierung der Straße bereits mehrfach versprochen. Die Regierung Luis Inácio Lula da Silva hatte die Asphaltierung von der Prioritätenliste für Investitionen 2003/2004 gestrichen, vor allem um die strengen Sparziele des IWF erfüllen zu können. Im Vierjahresplan PPA 2004–2007 taucht sie aber wieder auf; die Finanzierung soll aus öffentlichen und privaten Mitteln erfolgen.

Die befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisieren nicht die Asphaltierung an sich, da alle Anwohner von einer besseren Straßenverbindung profitieren würden. Kritik erregt vielmehr die Ausweitung des großbetrieblichen Sojaanbaus, der Viehzucht und des Holzeinschlags. Im Zuge der Ausbreitung dieser von Großgrundbesitzern dominierten wirtschaftlichen Aktivitäten haben die gewaltsamen Landkonflikte und die Entwaldung bereits stark zugenommen. Die Gewerkschaftsführer der Landarbeiter und Kleinbauern werden eingeschüchtert, zwei sind innerhalb weniger Monate in 2003 ermordet worden.

Im Jahr 2002 hat das Bundesstraßenbauamt DNIT die Umweltbetriebsgenehmigung für die Asphaltierung der Strecke in Pará beim IBAMA beantragt. Der UVP-Prozess ist noch nicht abgeschlossen, der Bericht über die Umweltwirkungen der Asphaltierung kann jedoch bereits auf der Homepage des IBAMA abgerufen werden. Die Interviews haben gezeigt, dass das Verfahren den meisten Akteuren in Santarém und Belterra, den bevölkerungsreichsten Orten an der BR-163, nicht bekannt ist. Die Mehrheit denkt ohnehin, dass die Bürgerbeteiligungsrechte im UVP-Verfahren nicht wirksam sind. Die öffentlichen Anhörungen seien in der Regel schlecht vorbereitet, schlecht geleitet und erheblichen Manipulationen ausgesetzt. Positiv sei an ihnen lediglich, dass sie von der Zivilgesellschaft genutzt werden können, um zugunsten sozialer und umweltpolitischer Anliegen öffentlichen Druck zu erzeugen und dass sie als Informationsquelle genutzt werden können, von der allgemeinen Öffentlichkeit wie auch von beteiligten Akteuren wie dem *Ministério Público*.

Weder staatliche noch nichtstaatliche Akteure haben eine Strategie definiert, um ihre umweltrechtlichen Partizipationsrechte zu nutzen. Das hat damit zu tun, dass alle Akteure von der Asphaltierung eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erwarten und deshalb Aktionen vermeiden wollen, die die Asphaltierung aufhalten könnten. Dies erklärt, warum dieselben Akteure in anderen Fällen (Ausbau der Wasserstraße Tapajós, Bau des Hafens der Cargill und der Straßenüberführung in Santarém) ihre Partizipationsrechte gezielt einge-

setzt haben, denn dort waren negative Auswirkungen klarer zuzuordnen.

In beiden Fällen hat sich gezeigt, dass

- die Bürger Partizipationsrechte nutzen, um ihre Umweltinteressen zu verteidigen;
- eine Allianz mit dem *Ministério Público Federal* von den lokalen Akteuren als sehr wichtig eingestuft wird, während das *Ministério Público* auf Landesebene als weniger wichtig eingestuft wird;
- das Instrument der öffentlichen Zivilklage (*ação civil pública*) als besonders nützlich beurteilt wird und
- andere Instrumente wie die öffentliche Anhörung im Rahmen der UVP als ineffektiv und leicht zu manipulieren kritisiert werden.

Die aktive Nutzung der Partizipationsrechte im Rahmen des Umweltschutzes ermöglichte positive Erfahrungen mit dem Rechtsstaat. Derselbe Rechtsstaat hat im Alltagsleben häufig jedoch keine praktische Relevanz. Viele der befragten Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden bereits persönlich von mächtigen lokalen ökonomischen Akteuren bedroht. In Amazonien wird die Umweltpolitik mit mächtigen ökonomischen Interessen konfrontiert, die auf der lokalen Ebene nicht immer das Recht auf körperliche Unversehrtheit ihrer Gegner respektieren. Die zivilgesellschaftlichen Akteure machen also mit dem Rechtsstaat die widersprüchliche Erfahrung, einerseits ihre Partizipationsrechte effektiv nutzen zu können und sie damit als positive Errungenschaft wahrzunehmen, andererseits aber privater Willkür ausgesetzt zu sein, ohne den Schutz rechtsstaatlicher Instanzen vor Ort zu genießen.

4 Positionierungen und Allianzen der Akteure im Fall Belo Monte

Wie wird das Vorhaben in Belo Monte von den verschiedenen Akteuren vor Ort bewertet? In Al-

tamira können zwei Gruppen unterschieden werden: Die erste Gruppe hat eine ziemlich vollständige Kenntnis der sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Wasserkraftwerks von Belo Monte und schließt daraus, dass sein Nutzen für die lokale Entwicklung sehr gering oder gar negativ ist. Die zweite Gruppe glaubt, dass die negativen ökonomischen und sozialen Auswirkungen wie die Landflucht und die Überlastung der sozialen Grunddienste durch vorherige Investitionen der Eletronorte in die soziale und ökonomische Infrastruktur der Region verhindert und dass die ökologischen Auswirkungen vernachlässigt werden können.

Alle Akteure auf lokaler und Landesebene stimmen darin überein, dass das Vorhaben keinen direkten lokalen Nutzen hat, sondern dass dieser von zusätzlichen Maßnahmen abhängt, die von den Entwicklungsplänen der Eletronorte für die Region finanziert werden sollen. Das heißt, dass der Nutzen von der lokalen Verhandlungsmacht gegenüber Eletronorte abhängig ist. Diese Einschätzung wird von den NRO anderer Orte, die mit den sozialen Bewegungen von Altamira zusammenarbeiten, geteilt.

Politiker auf kommunaler und Landesebene sind der Auffassung, dass ein Großvorhaben wie Belo Monte schon aus dem Grund positiv für die wirtschaftliche Entwicklung der Region sei, weil es Investitionsflüsse in die Region leitet. Diese traditionelle Sicht von Entwicklung wird jedoch von Vertretern der sozialen Bewegungen und anderer Organisationen nicht geteilt: Die sozialen und ökologischen Auswirkungen, insbesondere auf die Lebensbedingungen der indigenen Völker, seien so groß, dass der Bau des Staudamms nicht zu rechtfertigen sei.

Zur ersten Gruppe der Staudammkritiker gehören verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen, die unter dem Dach des MDTX (*Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu* – Bewegung für die Entwicklung der Transamazônica und des Xingu) organisiert sind. Das MDTX kann als Allianz definiert werden, die aus über 100 Basisorganisationen aus allen Gemeinden entlang der Transamazônica besteht und

Kontakte zur nationalen Bewegung der von Staudämmen Betroffenen (MAB) und internationalen NRO wie dem IRN (*International Rivers Network*) unterhält. Das Rückgrat des MDTX wird von den Landarbeiter- und Kleinbauerngewerkschaften und –verbänden gebildet. Das Vorhaben von Belo Monte wird als zentrale Herausforderung für die Entwicklungschancen und -risiken der Region begriffen. Zunächst einigte man sich auf ein taktisches Ziel: den Bau des Staudamms bis zur Wahl im Oktober 2002 aufzuhalten. Gleichzeitig wurde ein alternatives Entwicklungskonzept für die Region erarbeitet, das auf folgenden Elementen beruht: die Asphaltierung der Transamazônica, die Stärkung der bäuerlichen Familienwirtschaft, die Förderung nachhaltiger Produktionssysteme (ohne den Einsatz von Feuer und unter Nutzung von Dauerkulturen) und die Schaffung eines Mosaiks von Naturschutzgebieten in der sogenannten *Terra do Meio* im Kerngebiet des Xingubeckens, um das weitere Vordringen der Viehzucht und des Sojaanbaus aufzuhalten. Aus der Perspektive dieses Entwicklungskonzepts konnte der Bau eines Staudamms, der das Ökosystem des Xingu in Frage stellt und die Migration in die Region anheizt, nicht gutgeheißen werden. Um sein taktisches Ziel zu erreichen, bildete das MDTX eine Allianz mit dem *Ministério Público Federal*. Ansatzpunkt war der Stop der UVP. Nach dem Regierungswechsel suchte das MDTX auch den Dialog mit dem Energieministerium, um es von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Energiepolitik und die Energieversorgungsmatrix grundsätzlich zu ändern, um auf weitere Staudämme in Amazonien verzichten zu können.

Die Bundesministerien für Umwelt und für Bergbau und Energie hatten zum Zeitpunkt der Untersuchung eine uneindeutige Position eingenommen und sich dem Dialog mit den Kritikern gestellt. Beide Ministerien hatten eine Arbeitsgruppe gegründet, um die Auswirkungen der großen Wasserkraftwerke in Amazonien zu analysieren und kohärentere Politiken zu definieren. Mitte 2003 positionierte sich das Energieministerium, indem es den Bau von Belo Monte und zweier weiterer Wasserkraftwerke am Rio Madeira (ebenfalls in Amazonien) zur Priorität der nächsten Jahre er-

klärte. Das Umweltministerium reagierte darauf, indem es forderte, die negativen Auswirkungen dieser Projekte durch genaue Analyse, Einbeziehung der lokalen Bevölkerung und vorbeugende Maßnahmen zu verhindern. So könne die Akzeptanz der Großprojekte vor Ort und bei multilateralen Finanzierungsagenturen gesichert und der Einsatz legaler Obstruktionsinstrumente vermieden werden.

Die Befürworter von Belo Monte, die damit einen Etappensieg errungen haben, umfassen das *Consórcio* Belo Monte, die Eletronorte, den Verband der Unternehmer und Großgrundbesitzer an der Transamazônica ACIAPA und die Landesregierung. Die Allianz der Befürworter des Staudamms in Altamira hat bei weitem nicht dieselbe Legitimität gegenüber der Bevölkerung und dasselbe Mobilisierungspotenzial wie das MDTX. Der Kern dieser Gruppe wird durch das *Consórcio* Belo Monte gebildet, dessen Gründung von der Eletronorte angeregt wurde, um einen lokalen Partner in Altamira aufzubauen. Das *Consórcio* besteht aus der Mehrheit der Kommunen, die von dem Staudamm betroffen sind und an den sozialen und ökonomischen Investitionen der Eletronorte teilhaben wollen. Das *Consórcio* verfügt über sehr gute Kontakte zur Landesregierung. Der Unternehmerverband ACIAPA arbeitet mit dem *Consórcio* zusammen, ist aber auch für punktuelle Kooperationen mit dem MDTX offen.

5 Positionierungen und Allianzen der Akteure in Santarém

Alle relevanten Akteure befürworten die Asphaltierung der Bundesstraße BR-163, unabhängig von der divergierenden Bewertung ihrer indirekten sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen. Diese Divergenzen hängen mit den unterschiedlichen Entwicklungsstrategien zusammen, die von den verschiedenen Gruppen vertreten werden und die beeinflussen, welche flankierenden Maßnahmen für notwendig gehalten werden. Eine Gruppe vertritt eine Strategie, die sich der großbetrieblichen monokulturellen Land-

wirtschaft verschreibt und daher Viehzucht und Sojaanbau fördern will. Diese Gruppe umfasst den Großteil der öffentlichen und der privatwirtschaftlichen Akteure. Die andere Gruppe vertritt eine alternative, an der bäuerlichen Familienwirtschaft und polykulturellen Systemen orientierte Strategie. Zu dieser Gruppe gehören die sozialen Bewegungen, die mit ihnen verbundenen NRO und ein Teil des öffentlichen Sektors.

Bei der ersten Gruppe können zwei Fraktionen unterschieden werden. Die eine hat eine ziemlich undifferenzierte Sicht der indirekten Auswirkungen der Asphaltierung und hält flankierende Maßnahmen im Prinzip für unnötig. Dazu gehören ein Teil der kommunalen und Landespolitiker sowie der Unternehmer, vor allem jene, die aus anderen Regionen zugezogen sind. Diese Akteure betonen die positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die von der Asphaltierung und dem neuen Hafen von Santarém ausgehen werden. Die zweite Fraktion umfasst Akteure, die eine Raumordnungspolitik an der BR-163 für erforderlich halten, um die negativen sozialen und ökonomischen Effekte zu begrenzen. Dazu gehören die Kommunalverwaltung, das Planungsministerium, der Verband der Bauern und Viehzüchter von Pará und ein Teil der einheimischen Unternehmer. Auch das Transportministerium argumentiert so, unterstreicht aber, dass die Kompetenz für flankierende Maßnahmen in diesem Bereich nicht bei ihnen, sondern beim Agrar- und Umweltministerium liege. Die Unternehmer und Großbauern haben eine Allianz zugunsten der Asphaltierung geschlossen, und den „Verband für regionale Entwicklung und die Fertigstellung der BR-163“ gegründet. Der Verband wird von den Kommunen an der BR-163 und der Landesregierung unterstützt. In dieser Allianz sind sowohl umstandslose Befürworter der Asphaltierung als auch Personen mit einer differenzierteren Problemsicht vertreten.

Das auffälligste Merkmal der zweiten Gruppe, der zivilgesellschaftlichen Organisationen von Santarém, im Vergleich zu Altamira ist ihre große Heterogenität. Jede NRO ist daran interessiert, ihre Autonomie aufrechtzuerhalten; so gibt es in Santarém kein ständiges Netzwerk wie das MDTX in Altamira, sondern nur punktuelle gemeinsame

Initiativen um konkrete Anlässe. So kommt es, dass die sozialen Bewegungen und NRO aus Santarém zwar die Ausweitung des Sojaanbaus begrenzen wollen, nicht jedoch über eine ausgearbeitete Gegenstrategie verfügen. Das MDTX aus Altamira hingegen kann seine alternative Strategie auf die Probleme an der BR-163 ausweiten, da der Vorschlag für die Ausweisung von Naturschutzgebieten auch den Einzugsbereich der BR umfasst. Diese Initiative des MDTX wird auch von einigen NRO aus Belém und Brasília, vom MPF, vom Bundesumweltministerium und IBAMA sowie der Agrarreformbehörde INCRA unterstützt. Das IPAM, eine große NRO aus Belém, die sowohl in Santarém als auch in Altamira aktiv ist, arbeitet an Ansätzen, um die Kooperation zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen beider Orte zu fördern.

6 Strategien im Fall des Staudamms von Belo Monte

Wie bereits in der juristischen Analyse dargestellt wurde, gab es zwei wichtige Ereignisse im Fall Belo Monte: die einstweilige Verfügung, mit der die UVP gestoppt wurde, und der Regierungswechsel, durch den die Möglichkeiten für Dialog und Verhandlung enorm zugenommen haben. Dies erweitert die Handlungsmöglichkeiten der Staudammkritiker, gerade angesichts der Entscheidung der Bundesregierung für den Bau. Ein Teil der Kritiker hatte eine schnelle Entscheidung über den Bau befürwortet, um die aus ihrer Sicht günstige parteipolitische Konstellation zu nutzen und Vorteile für die lokale wirtschaftliche Entwicklung zu erzielen. Der lokalen Bevölkerung geht es um lokale Verbesserungen wie die Asphaltierung der Transamazônica und die Förderung der bäuerlichen Familienwirtschaften und nicht darum, den Bau des Staudamms zu verhindern. In jedem Fall wird für das MDTX wichtig sein, Strategien und taktische Ziele zu definieren, die die Einheit und Glaubwürdigkeit der Bewegung nicht gefährden.

Grundsätzlich können die Kritiker zwei einander ergänzende Strategien verfolgen:

- Dialog mit dem Bundesenergieministerium über eine alternative Energiepolitik (Förderung von Alternativen zur Wasserkraft) und
- Dialog mit dem Bundesumweltministerium, um die *Terms of Reference* für die UVP und die Umweltauflagen für die Betriebsgenehmigung von Belo Monte zu beeinflussen (diese Auflagen schließen in der Regel soziale Zielsetzungen mit ein) und die grundsätzliche Position des Ministeriums in bezug auf Großprojekte in Amazonien mitzubestimmen.

7 Strategische Optionen an der BR-163

Im Falle der BR-163 ist der gemeinsame Nenner aller Akteure, dass sie die Asphaltierung befürworten; mehrheitlich fordern sie auch einen begleitenden Raumordnungsprozess, um die indirekten negativen sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen zu begrenzen.

Vier strategische Optionen für diese Zielsetzung wurden in den Interviews identifiziert:

- Verstärkung der staatlichen Institutionen vor Ort (durch Umweltkontrollen und Klärung der Landtitel),
- Einführung einer Raumordnungsplanung, für die allerdings verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Zielen möglich sind,
- Ausweisung von Naturschutzgebieten und
- Erhöhung des Organisationsgrades der Zivilgesellschaft und Bildung von Allianzen entlang der Bundesstraße, um die Umsetzungschancen der drei ersten Optionen zu erhöhen.

8 Ergebnisse

Im Zentrum der Untersuchung stand die Erhebung der umweltpolitischen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen, öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure in Altamira und Santarém. Die Akteure auf Landes- und Bundesebene wurden ergänzend dazu befragt. Zwischen beiden Standorten wurden Gemeinsamkeiten, aber auch erhebliche Unterschiede festgestellt:

- **Netzwerkbildung:** In beiden Orten gibt es starke Netzwerke, die die lokale Politik stark beeinflussen. Diese lokalen Netzwerke gruppieren entweder zivilgesellschaftliche Akteure (MDTX) oder private und öffentliche Akteure (BR-163; *Consórcio* Belo Monte), nicht jedoch zivilgesellschaftliche und öffentliche Akteure bzw. allen drei Gruppen zusammen. In Altamira ist es das Bündnis der zivilgesellschaftlichen Gruppen, MDTX, das die sozialen Bewegungen (Kleinbauern, Frauen, Indigene) und NRO im gesamten Einflussgebiet der Transamazônica umfasst und seit dem Regierungswechsel auch über gute politische Kontakte zur Bundesebene verfügt. In Santarém gibt es zwar viele NRO und eine starke Präsenz sozialer Bewegungen (Kleinbauern, Kautschukzapfer, Frauen), diese sind aber nicht in einem strategischen Bündnis organisiert, sondern arbeiten nur punktuell zusammen. Politisch dominant ist in Santarém das Bündnis aus privatwirtschaftlichen Akteuren, v. a. der großbetrieblichen Landwirtschaft, dem Bürgermeister und seiner Verwaltung. Dieses Bündnis wird jedoch nicht durch lokale Akteure geprägt, wie das MDTX in Altamira, sondern ist Bestandteil eines größeren regionalen Zusammenschlusses der Sojawirtschaft aus Mato Grosso mit ihren Partnern aus São Paulo und den sie stützenden Landesregierungen aus Mato Grosso und Pará. Die „Gegenseite“ des MDTX in Altamira, das *Consórcio* Belo Monte, ist auf Vorschlag der Eletronorte gegründet worden und von der Unterstützung durch sie und die Landesregierung abhängig.

- **Kooperationsfähigkeit:** Diejenigen Akteursgruppen, die vor Ort dauerhafte Netzwerke oder Bündnisse gebildet haben, erwiesen sich auch eher dazu in der Lage, Kooperationsbeziehungen zu anderen (externen) Akteuren aufzubauen. So verfügt das MDTX über ein breitgefächertes Spektrum an Kooperationspartnern, mit denen es Beziehungen unterschiedlicher Intensität eingeht: punktuell kooperiert es mit dem Unternehmerverband und Kommunalpolitikern an der Transamazônica, stabile Beziehungen gibt es zum Bundesumweltministerium sowie zu großen NRO aus Belém und São Paulo. Die Kooperationsbeziehungen der NRO und sozialen Bewegungen aus Santarém sind schwächer ausgeprägt. Die privaten und öffentlichen Akteure in Santarém hingegen sind aktiver Bestandteil des Bündnisses zur Fertigstellung der BR-163.
- **Problemsicht:** Unterschiede sind hier sowohl akteursbezogen zwischen der Zivilgesellschaft einerseits und den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren andererseits als auch problembezogen zwischen den Standorten festzustellen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure verfügen in der Regel über eine differenziertere Problemsicht als die anderen beiden Gruppen, und sie beziehen die ökologischen Risiken eher in ihre Überlegungen ein oder bewerten sie höher. Dennoch haben zumindest Teile der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure in Altamira eine ausgeprägtere ökologische und soziale Problemsicht als die in Santarém; dies ist wahrscheinlich auf die Informationskampagnen des MDTX und seiner Partner zurückzuführen. Insgesamt ist die Problemsicht aller Akteure in Santarém stärker ideologisch geprägt als in Altamira; das dadurch verursachte Klima des Misstrauens und der Konfrontation schränkt die Kooperationsfähigkeit dort stark ein.

Diese Unterschiede in der Netzwerkbildung, der Kooperationsfähigkeit und Problemsicht geben Hinweise darauf, warum die Strategiefähigkeit der verschiedenen Akteursgruppen an beiden Orten

unterschiedlich ausgeprägt ist. Sie erklären jedoch nicht, wessen Interessen sich durchsetzen konnten: In beiden Fällen waren nicht lokale Akteure und Bündnisse für die Entscheidung auf Bundesebene ausschlaggebend, sondern externe Interessenlagen, die vor Ort ihre Vertretung haben. In beiden Fällen hat sich das traditionelle Entwicklungsmodell durchgesetzt, das auf externe Antriebskräfte setzt (große Agrarbetriebe, Rohstoffexporteure, Transfers von staatlichen Konzernen). Das Bundesumweltministerium und seine Bündnispartner mussten damit eine Niederlage einstecken. Worauf ist diese Niederlage zurückzuführen? Aus der Sicht der empirischen Ergebnisse kann dies mit der schwachen horizontalen Politikkoordination erklärt werden: Das Bundesumweltministerium war nicht in der Lage, die verschiedenen Koordinationsinstanzen zwischen den Ressorts zu nutzen, um seine Problemsicht in Politik umzusetzen und die Strategie der nationalen Entwicklungsplanung in bezug auf Amazonien zu modifizieren. Durchgesetzt haben sich vielmehr die Problemsichten des Energieministeriums (Ausbau der Wasserkraft in Amazonien zur Sicherung der nationalen Energieversorgung) und des Finanzministeriums (Ausbau der Infrastruktur zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Agrarexporte und zur Steigerung der Deviseneinnahmen).

Dem Bundesumweltministerium bleibt nun, seine Bündnispartner vor Ort zu stärken, um die verbleibenden Chancen für umweltpolitische Interventionen zu nutzen. Das MDTX befindet sich aufgrund seiner lokalen politischen Stärke in einer außerordentlich günstigen Verhandlungsposition: Es kann immer noch mit Protest und Widerstand drohen, wenn die umweltpolitischen Auflagen nicht erfüllt werden. Darüber hinaus müssen die Investitionen der Eletronorte auch mit dem MDTX ausgehandelt werden. In Santarém müssen Ziele und Strategie der zivilgesellschaftlichen Akteure erst noch erarbeitet werden; dafür ist eine Unterstützung von außen unerlässlich.

9 Empfehlungen für die EZ mit Brasilien

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf diejenigen Elemente und Dimensionen, die für die Förderung umweltpolitischer Kapazitäten sowie die Erarbeitung und Umsetzung nachhaltiger *public policies* in Amazonien zentral sind.

Stärkung der Dialog- und Kooperationsfähigkeit der öffentlichen Akteure: Die Schlussfolgerungen aus den Fallstudien zeigen, dass in Pará lohnende Ansatzpunkte für die Stärkung von umweltpolitischen Kapazitäten auf lokaler und Landesebene vorhanden sind. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen und der öffentlichen Akteure bisher noch wenig zu einer Verbesserung der systemischen Handlungsfähigkeit der relevanten Akteure wie beispielsweise der Landesregierung im Sinne des CDE-Konzepts beigetragen hat, da die Maßnahmen nicht integriert waren.

Förderung zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Organisationen und Netzwerke: Die Fallstudien haben weiterhin gezeigt, wie wichtig der umweltpolitische Handlungsdruck gewesen ist, den zivilgesellschaftliche Organisationen auf die Behörden und die Politik ausgeübt haben, oft in Zusammenarbeit mit dem *Ministério Público Federal*. Stehen diesen Organisationen jedoch schwache und inkompetente öffentliche Akteure gegenüber, kann das umweltrelevante Veränderungspotenzial in der Gesellschaft nicht in praktische Lösungen umgesetzt werden. Daraus ergibt sich, dass zivilgesellschaftliche *und* öffentliche Akteure gefördert werden sollten. In der Vergangenheit hat die deutsche EZ ihre verschiedenen Instrumente insgesamt sehr effektiv eingesetzt: GTZ und KfW haben zum Ausbau der Kapazitäten des Bundesumweltministeriums beigetragen und die Ausstattung und Qualifikation der Landesumweltverwaltung, der Staatsanwaltschaft und Polizei sowie einzelner Municipien verbessert; der DED hat eine Reihe von NRO und sozialen Bewegungen unterstützt, die in Altamira und Santarém eine wichtige Rolle spielen; einzelne deutsche NRO haben Projekte dieser Organisationen unterstützt und auch die politischen Stiftungen sind

präsent. Die manchmal nicht besonders sichtbare Arbeit von DED, NRO und politischen Stiftungen stellt wegen ihres unmittelbaren Basisbezugs eine sehr wichtige Ergänzung zur staatlichen EZ dar. Um die Potenziale von NRO und sozialen Bewegungen zu nutzen und auszubauen, sollte die Förderung durch EZ-Maßnahmen an bestehenden Netzwerken ansetzen und nicht auf die Gründung von neuen, projekt- oder programmbezogenen Netzwerken setzen.

Förderung von Dezentralisierung und Dekonzentration: Wichtige Ansatzpunkte für die Stärkung der Umweltkapazitäten bleiben sowohl die Dezentralisierung der Umweltverwaltung als auch die Dekonzentration. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung und sollten nicht als einander ausschließende Optionen betrachtet werden. Dezentralisierung setzt ausreichende Qualifikationen und personelle wie finanzielle Ressourcen voraus, dies ist vor allem in den Munizipien nicht immer gegeben. Auch die Landesumweltverwaltung hat keine ausreichenden Kapazitäten, um an allen Brennpunkten selbst präsent zu sein oder die kommunalen Umweltämter zu stärken. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Bundesumweltbehörde IBAMA an zentralen Umweltkonfliktherden weiterhin präsent bleibt. Allerdings müsste den lokalen Vertretungen im Rahmen einer Dekonzentrationsstrategie mehr finanzielle Autonomie gewährt werden, um flexibler und effektiver handeln zu können.

Förderung des Vollzugs und der Anpassung umweltrechtlicher Auflagen: Nur verstärktes Umweltmonitoring und -kontrolle werden die privatwirtschaftlichen Akteure dazu bringen, umweltrechtliche Auflagen zu beachten und ihre Ressourcennutzungsmethoden an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu orientieren. Parallel dazu müssen die privatwirtschaftlichen Akteure stärker mit ins Boot geholt werden, um ihre Problemlösungspotenziale zu mobilisieren. Voraussetzung dafür ist wahrscheinlich die Vereinfachung und Flexibilisierung einiger ordnungsrechtlicher Instrumente, um die Legalisierung ihrer Aktivitäten (Land- und Viehwirtschaft, Holzeinschlag) zu erleichtern.

Förderung der effektiven Anwendung des Umweltrechts: Dies kann über eine weitere Stärkung der Umweltkapazitäten des *Ministério Público* auf Landesebene und die Fortbildung der Justiz und der Polizei in diesem Bereich geschehen. Ebenso wichtig ist es, Fortbildungs- und Beratungsangebote im Umweltrecht für die zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitzustellen, da sie in der Regel bei den Konflikten um Land und Zugang zu natürlichen Ressourcen am stärksten betroffen und daher wichtige Bündnispartner sind, um den umweltrechtlichen Auflagen Geltung zu verschaffen.

10 Allgemeine Empfehlungen für die EZ

Aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung ergeben sich folgende allgemeine Überlegungen für die Stärkung umweltpolitischer Kapazitäten in Entwicklungsländern:

- Investitionen in die umweltpolitische Bildung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigen Wirkung, benötigen aber Zeit und damit dauerhafte Partnerschaften; Unterstützung durch die bilaterale EZ oder NRO muss daher langfristig angelegt sein;
- zivilgesellschaftliche Akteure benötigen ein kompetentes öffentliches Gegenüber, damit ihre Reformvorschläge umgesetzt werden können; der Aufbau umweltpolitischer Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung bleibt damit ein wichtiger Bereich der EZ;
- Rechtsstaatlichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Engagement, da soziale Bewegungen und NRO im Umweltbereich häufig in Konfrontation mit starken ökonomischen Interessen geraten und daher besonders auf den Schutz ihrer Bürger- und Menschenrechte angewiesen sind;
- Rechtsstaatlichkeit ist auch eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung öffentlicher umweltpolitischer Kapazitäten, da

Umweltpolitik eine funktionierende Öffentlichkeit (Meinungs- und Informationsfreiheit) und Transparenz von Verwaltungshandeln erfordert; der Vollzug umweltrechtlicher Auflagen ist ebenfalls von effektiven rechtsstaatlichen Verfahren abhängig.

Daraus ergibt sich, dass der Beitrag der EZ zur Entwicklung umweltpolitischer Kapazitäten an folgenden Punkten Hebelwirkung entfalten kann:

- bei der kontinuierlichen Unterstützung umweltpolitisch relevanter Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- bei der Förderung von bestehenden Netzwerken aus NRO und sozialen Bewegungen, die einen geographischen oder thematischen Fokus haben;
- bei der Konzeption von Sektorprogrammen mit hoher Umweltrelevanz, die ein Zusammengehen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erfordern, wobei darauf geachtet werden muss, an bestehenden Kooperationsbeziehungen anzuknüpfen; Kooperationen, die nur wegen eines Projektes aufgebaut werden (also geberinduziert sind), haben geringe Aussichten, effektiv und nachhaltig zu arbeiten;
- bei der Förderung von Verwaltungs- oder Justizreformen mit dem Ziel, die Institutionen des Rechtsstaats zu fördern, wobei ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit zur Bedingung von EZ im Umweltbereich gehört. Die Bildung spezifischer Umweltkapazitäten im Justizwesen und bei der Polizei ist ebenfalls sehr wirkungsvoll.

1 Einleitung

1.1 Gegenstand und Fragestellung der Untersuchung

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist neben der Bekämpfung der Armut eine zentrale Aufgabe internationaler Politik. Der Aufbau leistungsfähiger Institutionen und Kapazitäten (*capacity development*) auf internationaler und nationaler Ebene ist dafür unerlässlich und gehört daher zum Kernbereich der internationalen Zusammenarbeit. Im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) seit Jahrzehnten Erfahrungen gesammelt, die zur Verbesserung der Maßnahmen des *capacity development* genutzt werden können. Das langjährige Engagement der deutschen EZ und vieler NRO für den Schutz der brasilianischen Tropenwälder liefert besonders aufschlussreiche Erfahrungen.

Gegenstand der vorliegenden Studie ist die Analyse der umweltpolitischen Kapazitäten in Amazonien, und zwar am Beispiel der politischen Auseinandersetzungen um zwei große Infrastrukturvorhaben: dem Bau des Staudamms und Wasserkraftwerks von Belo Monte und der Asphaltierung der Bundesstraße 163 (BR-163), einer Nord-Süd-Achse zwischen den Bundesstaaten Mato Grosso und Pará. Beide Projekte werden von sozialen Bewegungen, NRO, Politik und Verwaltung vor Ort, auf Landes- und auf Bundesebene kontrovers diskutiert und haben bereits internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Es wird befürchtet, dass die Vorhaben erhebliche soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Ökosysteme des Wassereinzugsgebiets des Xingu haben werden. Der Xingu ist einer der wichtigsten Zuflüsse des Amazonas, in seinem Becken liegen zahlreiche Indigenengebiete und die größte zusammenhängende Waldfläche Ostamazoniens.

Die deutsche EZ ist in vielfältiger Form mit diesen Auseinandersetzungen in Amazonien verknüpft: Im Rahmen des weltweit größten multilateralen Programms für den Tropenwaldschutz, des PPG7, investiert sie seit etwa zehn Jahren um-

fangreiche Mittel in die Stärkung der Umweltbehörden Brasiliens, der amazonischen Landesregierungen und Kommunen. Die Arbeit der amazonischen sozialen Bewegungen und NRO, die sich für die Rechte der Kleinbauern und Indigenen und den Schutz der Umwelt einsetzen, wird seit den 80er Jahren stark durch deutsche Nichtregierungsorganisationen, insbesondere aus dem kirchlichen Bereich, unterstützt. Auch das PPG7 enthält Maßnahmen, die den zivilgesellschaftlichen Organisationen zugute kommen.

Der Schutz der amazonischen Wälder ist sowohl für den Schutz des Klimas als auch der Biodiversität von globaler Bedeutung. Gleichzeitig wird ihre Integrität durch lokale und nationale ökonomische Interessen bedroht. Aus der Sicht der Förderung umweltpolitischer Kapazitäten stellt sich damit die Frage, ob die Leistungsfähigkeit der Umweltinstitutionen in Amazonien bereits so stark ist, dass sie lokale und globale Anforderungen sinnvoll miteinander vereinbaren kann.

Die vorliegende Analyse legt einen Schwerpunkt auf die Umweltkapazitäten der sozialen Bewegungen und NRO. Staatliche und privatwirtschaftliche Organisationen wurden ebenfalls berücksichtigt, lagen jedoch nicht im Zentrum der Untersuchung. Warum dieser Fokus?

Bei den vorliegenden Fallstudien handelt es sich um große Infrastrukturprojekte mit erheblichen Folgen für die Umwelt und die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung. Soziale Bewegungen und NRO haben Forderungen formuliert, damit ihre Interessen bei der Planung und Umsetzung der Projekte berücksichtigt werden. Neben sozialen und wirtschaftlichen Interessen wird dabei von ihnen auch ausdrücklich das Ziel genannt, Umweltschäden nach Möglichkeit zu vermeiden. Auch privatwirtschaftliche und öffentliche Akteure organisieren sich, um ihre Interessen über diese Projekte wahrzunehmen; in der Regel bewerten sie dabei die Umweltrisiken jedoch deutlich geringer als die sozialen Bewegungen. Es kann also vermutet werden, dass die Umweltkapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker ausgeprägt sind als die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure.

In den letzten 20 Jahren hat Umweltpolitik in Brasilien einen Bedeutungszuwachs erfahren. Dies äußert sich in einer relativ umfassenden und anspruchsvollen Umweltgesetzgebung, in der Existenz von Umweltbehörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie zahlreicher Umwelt-NRO und unabhängiger Umweltforschungsinstitute. Die brasilianische Umweltbewegung hat den Umweltschutz in Amazonien zu ihrem Anliegen gemacht und die öffentliche Meinung im Lande stark in diese Richtung beeinflussen können. Auch soziale Bewegungen wie diejenige der Kleinbauern werden zunehmend sensibler für Umwelthanliegen und integrieren diese in ihre Strategien. Dies hat dazu geführt, dass in Amazonien umweltpolitische Ziele eng mit alternativen Konzepten der Regionalentwicklung verknüpft sind. Seit 1999 setzt das brasilianische Umweltministerium verstärkt auf zivilgesellschaftliche Akteure als Bündnispartner für eine nachhaltige Entwicklung Amazoniens. Gleichzeitig versucht es, die Partizipationsmöglichkeiten auf Landes- und kommunaler Ebene zu fördern. Vor Ort gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Umweltverwaltung und Zivilgesellschaft jedoch häufig sehr schwierig.

Die Kernthese, an der sich die Untersuchung orientiert hat, lautete: *Kooperation zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erhöht die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik.* Bezogen auf den Untersuchungsbereich „Umweltpolitik in Amazonien“ wurde diese These wie folgt spezifiziert:

1. Die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik erweitert sich, wenn das Bundesumweltministerium Kooperationsbeziehungen mit lokalen sozialen Bewegungen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren eingeht.
2. Starke lokale Bündnisse zivilgesellschaftlicher Gruppen mit hoher Mobilisierungsfähigkeit begünstigen den Aufbau von Kooperationsbeziehungen zwischen lokalen und externen Akteuren.

Um diese Hypothesen zu überprüfen, wurde analysiert, welche Problemsicht bei den einzelnen Akteuren aus Zivilgesellschaft, Staat und Privatsektor vorliegt, wie sie sich zu den Infrastrukturprojekten positionieren, welche Interessen und Strategien sie verfolgen, welche formalen und informellen Instrumente die verschiedenen Akteursgruppen nutzen, um Einfluss auf die Infrastrukturprojekte zu nehmen und welche Bündnisse zwischen lokalen Akteursgruppen einerseits und zwischen lokalen und externen Akteuren andererseits vorhanden sind.

Im Rahmen dieser Studie wird Zivilgesellschaft in Abgrenzung zu Staat und Privatwirtschaft definiert. Unter zivilgesellschaftlichen Akteuren werden daher NRO, soziale Bewegungen und die Kirchen verstanden. Diese vertreten keinen homogenen Interessenbestand, sondern verfolgen teilweise auch gegensätzliche Zielsetzungen.

Begründung für die Auswahl der Fallstudien

An den Fallbeispielen lassen sich exemplarisch die Potenziale und Hindernisse für Kooperationsbeziehungen innerhalb und zwischen den verschiedenen Akteursgruppen sowie zwischen den Verwaltungsebenen (Munizip, Land, Bund) untersuchen. Beide Fälle sind aktuell, da sie sich in der Planungsphase befinden und der politische Wille besteht, diese Projekte in den nächsten Jahren umzusetzen. Dies hat sich auch seit dem Antritt der neuen, von der Arbeiterpartei PT geführten Mitte-Links-Regierung in Brasilia nicht geändert, da der nationale Nutzen der Vorhaben hoch bewertet wird. Beide Vorhaben wurden in den Mehrjahresplan der Bundesregierung (PPA) für den Zeitraum 2004–2007 aufgenommen. Der Strom des Staudamms von Belo Monte soll in die unter Stromknappheit leidenden Regionen Brasiliens geliefert werden und damit das Wirtschaftswachstum fördern; die Asphaltierung der Bundesstraße dient vor allem dem Transport von Soja aus Mato Grosso, die damit zu erheblich niedrigeren Kosten über den Hafen von Santarém in die USA und nach Europa exportiert werden kann und die Devisenerwirtschaftung begünstigen wird. Beide

Kasten 1: Auswirkungen der beiden Infrastrukturvorhaben**Der Wasserkraftwerkbau in Belo Monte:**

- Massiver Eingriff in das Wasserbecken des Xingu,
- Überschwemmung von 400 km² Land, sollten andere Staudämme folgen von 6000 km²,
- Austrocknung des einzigartigen Ökosystems der Volta Grande,
- Beeinträchtigung des Lebensraums bzw. Umsiedlung verschiedener indigener Völker,
- Zunahme der Landflucht und der Migration von arbeitssuchenden Familien in die Region mit entsprechender Belastung der urbanen sozialen Infrastruktur,
- Freisetzung vieler Arbeitskräfte nach Beendigung des Baus mit neuerlichem Druck auf das Land und den Wald und Aufbrechen von Landkonflikten.

Die Asphaltierung der BR-163:

- Ausweitung des Sojaanbaus, der Viehzucht und des illegalen Holzeinschlags im letzten geschlossenen Waldgebiet Pará,
- Entwaldung,
- Vertreibung von Kleinbauern,
- zunehmende illegale Aneignung von Land und wachsende Konflikte mit Kleinbauern.

Fälle betreffen dieselbe geographische Region, die im Norden von der Transamazônica und im Westen von der BR-163 eingefasst wird. Die Nebenwirkungen der Investitionsvorhaben betreffen insbesondere die lokale Bevölkerung (siehe Kasten 1).

Die Mobilisierung von lokalen Kleinbauerngewerkschaften, NRO und teilweise auch Kommunalpolitikern, die in beiden Fällen eine breite öffentliche Debatte über Kosten und Nutzen der Vorhaben ausgelöst hat, liefert einen deutlichen Nachweis der Artikulationsfähigkeit sozialer Bewegungen und Umweltgruppen. Diese Mobilisierung ist u. a. durch bereits abgeschlossene Präzedenzfälle beeinflusst, die das Vorverständnis der lokalen Bevölkerung geprägt haben. Beim Staudammbau von Tucuruí Anfang der 80er Jahre traten erhebliche Probleme bei der Umsiedlung und Entschädigung der von der Überflutung betroffenen Kleinbauern auf. Die nach Abschluss

des Baus beschäftigungslosen Arbeiter standen vor dem Nichts und verlegten sich auf die Landwirtschaft, wodurch neue Gemeinden entstanden und die Entwaldung beschleunigt wurde. Die Asphaltierung der Straße zwischen Belém und Brasília in den 60er Jahren und der Straße nach Marabá in den 90er Jahren hatte die Grundstücksspekulation und damit die Entwaldung beschleunigt. Die relativ geringe Entwaldung entlang der Transamazônica hingegen hängt nicht nur mit der fehlenden Asphaltierung zusammen, sondern vor allem mit den sicheren Landtiteln, die den meisten Siedlern bei Anlage der Straße übertragen wurden.

1.2 Methodisch-konzeptioneller Ansatz

Der methodische Ansatz der Studie orientiert sich an dem Analyseraster, das die Berliner Umweltpolitikforscher Martin Jänicke und Helmut Weidner in Anlehnung an den DAC-Ansatz *Capacity Development in the Environment* für die international vergleichende Umweltpolitikforschung entwickelt haben.¹ Die GTZ hat dieses Konzept für das Arbeitsfeld „Umweltpolitikberatung“ operationalisiert, um im Rahmen der Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit die bestehenden Kapazitäten umweltpolitisch relevanter Akteure erheben zu können (*Capacity Mapping*).² Ziel dieses Erhebungsinstruments ist es, ein Raster an Informationen bereit zu stellen, mit denen eine akteurszentrierte Analyse umweltpolitischer Prozesse geleistet werden kann und Ansatzpunkte für die Kapazitätenentwicklung identifiziert werden können. Die dafür erforderlichen Informationen umfassen sowohl die politisch-institutionellen, ökonomischen und kognitiven Rahmenbedingungen, unter denen die Akteure handeln, als auch die akteursspezifischen Ressourcen, ihre Strategien und ihre Bündnisfähigkeit. Zur Erhebung wurden die Analyse von Sekundärliteratur und die Durchführung von Leitfadeninterviews mit den rele-

1 Vgl. Weidner / Jänicke (2002).

2 Vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001).

vanten Organisationen und Schlüsselinformanten eingesetzt.

Entsprechend dem Hauptfokus dieses methodischen Ansatzes, der auch auf andere Politikfelder übertragen werden kann, ging es bei dieser Untersuchung nicht um die Analyse von Politikstrategien oder technischen Alternativen zu den Investitionsvorhaben aus einer ökonomischen Perspektive (Kosten-Nutzen-Analyse). Vielmehr wurde ermittelt, welche Potenziale für Verhandlungslösungen zu Gunsten von Umweltzielen bei den Akteuren vorhanden sind.

Counterparts der Untersuchung waren das Umweltzentrum der Staatsanwaltschaft des Bundesstaates Pará, das unabhängige Umweltforschungsinstitut IPAM und das Institut für höhere Amazonasstudien an der Bundesuniversität von Pará NAEA.

1.3 Aufbau der Studie

Im zweiten Kapitel wird der methodisch-konzeptionelle Rahmen für die akteurszentrierte Analyse umweltpolitischer Prozesse dargestellt. Im dritten Kapitel werden die Herausforderungen für Umweltpolitik in Amazonien zusammengefasst, die sich aus den ökonomischen Entwicklungstrends ergeben, und der politisch-institutionelle Handlungsrahmen, in dem sich Umweltpolitik bewegt. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die umweltrechtlichen Partizipationsinstrumente gelegt. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse der beiden Fallstudien dargestellt: die Problemstruktur und der gegenwärtige Stand des Investitionsvorhabens, die Akteure, ihre Problemsicht und Interessen, ihre Positionierung in Bezug auf die Investitionsvorhaben und ihre Auswirkungen, ihre Bündnisse, Ziele und Strategien. Die Schlussfolgerungen aus den beiden Fallstudien und die Empfehlungen für die Akteure vor Ort und die EZ werden im fünften Kapitel vorgestellt.

2 Konzeptioneller Rahmen

2.1 Der Ansatz des *Capacity Development in the Environment*

Der Ansatz

Die Arbeitsgruppe „Entwicklungszusammenarbeit und Umwelt“ des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD erarbeitete Mitte der 90er Jahre das Konzept des *Capacity Development in the Environment* (CDE) als Beratungsansatz zur Entwicklung der umweltpolitischen Kapazität in Entwicklungsländern. Umweltpolitische Kapazität wird dabei verstanden als „*the ability of individuals, groups, organisations and institutions in a society to devise and implement solutions to environmental issues as part of a wider effort to achieve sustainable development*“.³ Bei CDE geht es in Folge dessen darum, wie Entwicklungsländer darin unterstützt werden können, ihre vorhandenen umweltpolitischen Kapazitäten zu verbessern.

Zwei wesentliche Erfahrungen mit der bis dato praktizierten Entwicklungszusammenarbeit prägten die Entwicklung des CDE. Erstens zeigte sich, dass die traditionelle Trägerförderung, die sich auf den Aufbau, die Ausstattung sowie Aus- und Weiterbildung der öffentlichen Verwaltung in den jeweiligen Politikbereichen konzentrierte, nach Beendigung der externen Unterstützung wenig dauerhafte Strukturen hinterließ. Zweitens wurde deutlich, dass dauerhafte Strukturen allein durch institutionelle Patentlösungen ohne die systematische Berücksichtigung des spezifischen Umfelds der handelnden Akteure nicht erreicht werden konnten.⁴ CDE ist nicht allein auf das Politikfeld Umwelt fixiert, sondern kann mit den entsprechenden Modifikationen auch auf andere Politikfelder übertragen werden.⁵

3 OECD (1995), S. 12.

4 OECD (1995), S. 13.

5 Zum Stand des *Capacity Development* in der gesamten EZ vgl. UNDP (1997).

Die Etablierung von Umweltpolitik und die Erhöhung ihrer Effektivität findet nach diesem Konzept im spezifischen Kontext eines Landes statt. Es geht sowohl um die Fähigkeit der staatlichen Träger von Umweltpolitik als auch der nichtstaatlichen Akteure, innerhalb eines systemischen Rahmens gemeinsam Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Es geht sowohl um die spezifischen Handlungsressourcen, über die die Akteure selbst verfügen, als auch um die objektiven Handlungsmöglichkeiten, die sie im System vorfinden.⁶ Akteure handeln innerhalb eines komplexen Systems, das allen die Fähigkeit zum systemischen Denken abverlangt, wenn Lösungen für komplexe Probleme, wie sie für das Politikfeld Umwelt charakteristisch sind, erzielt werden sollen.⁷

In Entwicklungsländern werden eindimensionale Schadensbilder von Umweltzerstörung wie Luftverschmutzung oder Gewässerverunreinigung häufig durch Schadenswirkungen überlagert, die Umweltprobleme in einen engen Zusammenhang mit sozialen und ökonomischen Herausforderungen stellen. Durch Verschmutzungen werden Ressourcenübernutzung und -verknappung und die daraus folgenden sozialen Konflikte verstärkt. Aufgrund ihres Schadensumfangs, ihrer Reichweite und ihren unklaren Verursachungsbeziehungen sind solche Umweltprobleme mit herkömmlichen Handlungsmustern kaum zu bewältigen.⁸ Die Komplexität von Schadensbildern und Verursacherstrukturen ist eine Ursache dafür, dass staatlichen Akteuren besonders dann, wenn sie sich an interventionsstaatlichen Handlungsmustern orientieren, Steuerungsprobleme entstehen.

Parallel dazu sind in der Umweltpolitik Prozesse von Selbstorganisation und Ausdifferenzierung der Akteursstrukturen zu verzeichnen.⁹ In vertika-

ler Hinsicht beschränkt sich die Zuständigkeit für Umweltpolitik nicht mehr primär auf die nationalstaatliche Ebene, sondern bezieht über dezentrale Strukturen zunehmend alle Verwaltungsebenen mit ein. In horizontaler Hinsicht ist eine zunehmende Einbindung anderer Politikfelder und ein wachsender Problemlösungswille bei privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verzeichnen. Wirtschaftsverbände und Unternehmen ergreifen auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen Maßnahmen zur Verringerung von Umweltschäden. NRO und Umweltgruppen treten verstärkt als Sprachrohr Betroffener und als Anwälte von Umweltpolitik auf.

Der Bezug zur Nachhaltigkeit

Die Notwendigkeit, Verfahren zur Politikkoordination über sektorale Grenzen hinaus zu entwickeln, findet sich auch in dem 1992 im Zuge der UNCED ausgearbeiteten normativen Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wieder. Der Ansatz des CDE steht in der Tradition dieses Leitbilds und macht es zum Ziel der Entwicklung umweltpolitischer Kapazität.¹⁰ Die Suche nach Wegen zu einer ökonomisch effizienten, sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Entwicklung, die die Lebensbedingungen auch der zukünftigen Generationen sicher stellt, muss ein offener gemeinsamer Gestaltungsprozess sein, der eine Vielzahl von Akteuren und Interessen miteinbezieht. Für die prozessuale Ebene von Politik bedeutet dies, dass verstärkt auf Kooperation, Aushandlung und die gemeinsame Entwicklung langfristiger Strategien gesetzt wird.¹¹ Global zeichnet sich zumindest auf diskursiver Ebene ein Trend zur Orientierung am Leitbild der Nachhaltigkeit ab; viele Länder haben bereits ihre eigenen nationalen Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet.¹²

6 Vgl. Jänicke (2002), S. 12 ff.

7 Vgl. OECD (1995), S. 16.

8 Vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 18.

9 Vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 19. Vgl. dazu auch die Ergebnisse der vergleichenden Umweltpolitikforschung Weidner / Jänicke (2002).

10 Vgl. OECD (1995), S. 12.

11 Ausführlich zu den Kernelementen einer Nachhaltigkeitsstrategie vgl. OECD / UNDP (2002), S. 33 ff.

12 Vgl. Weidner / Jänicke (2002b), S. 415.

Kasten 2: Die politischen Implikationen des Leitbildes der Nachhaltigkeit und der *New Public Management*-Debatte für die Umweltpolitik

- Umweltschutz bzw. Umweltpolitik wird bzw. geht
- von der Staatsaufgabe zur gesamtgesellschaftlichen Gemeinschaftsaufgabe nachhaltiger Entwicklung;
 - von der hoheitlichen Entscheidung zu Kooperation, transparenten Verhandlungssystemen und Konfliktmanagement;
 - von der technokratischen Planung zum gesellschaftlichen Lern- und Gestaltungsprozess;
 - von Formen formaler Kooperation hin zum konstruktiven Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure zur Lösung komplexer Problemstellungen;
 - von der sektoralen Ausdifferenzierung hin zur Integration von Umweltschutzinteressen in andere Politikbereiche;
 - zu einem Ort der Partizipation einer Vielzahl von Akteuren, die sich auch außerhalb des klassischen Sektors der Umweltpolitik befinden, um die Akzeptanz von Zielsetzung und Umsetzung der umweltpolitischen Maßnahmen zu erhöhen.

Quelle: Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 23 sowie OECD / UNDP (2002), S. 29.

Der Bezug zum *New Public Management*

Die Ausrichtung auf eine gemeinsame Strategie- und Lösungsfindung komplexer Problemlagen ist auch eine der Empfehlungen aus der Diskussion um die Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung öffentlicher Verwaltungen (*New Public Management*). *New Public Management* ist ein Obergriff für eine Reihe von Reformansätzen für die Steuerung und Reorganisation öffentlicher Verwaltungen. Der Fokus dieser Ansätze liegt weniger auf dem *input* als auf dem *outcome* in Form von Qualität und Kundenorientierung des Verwaltungssystems. Das Ziel von *New Public Management*-Ansätzen ist es, „Organisationen in die Lage zu versetzen, sich selbst zu optimieren“¹³. Der Prozess der Leistungserstellung und das Umfeld der Verwaltungseinheiten steht dabei im Mittelpunkt. Zentral ist die Orientierung an

konkreten Zielen, während die Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, flexibel gehalten werden.¹⁴ Die genaueren Implikationen für die Umweltpolitik, die sich aus dem Leitbild der Nachhaltigkeit und der *New Public Management*-Debatte ergeben, verdeutlicht Kasten 2.

Zum Begriff der Kooperation

Der Prozess und die Fähigkeit der Akteure aus verschiedenen Sektoren und Verwaltungseinheiten unter Einbeziehung der Betroffenen gemeinsame Strategien und sachgerechte Problemlösungen zu entwickeln und damit zum Ausgleich divergierender Interessen beizutragen, wird in der vorliegenden Studie als Kooperation verstanden.¹⁵ Eine so verstandene Kooperation setzt die Dialog- und Verhandlungsfähigkeit von Akteuren voraus.

Gemeint sind damit nicht nur formale, d. h. gesetzlich verfasste, sondern auch informelle Kooperationsformen. Diese sollen gesetzlich geregelte Kooperationsformen nicht ersetzen, sondern ergänzen. Für ein gemeinsames Handeln werden zumindest zwei Akteure oder Akteursgruppen benötigt. Aus handlungstheoretischer Perspektive ist eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln, dass ein gemeinsamer Gewinn (*win-win*-Option) möglich ist, der größer ist als der Vorteil bei einem individuellen Vorgehen. Eine Kooperation kommt auch dann zustande, wenn ein gemeinsames Interesse der Handelnden vorliegt oder diese sich ergänzen.¹⁶

Das Hauptinteresse der vorliegenden Studie liegt auf der Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen an der Umweltpolitik im brasilianischen Amazonasgebiet. Von Interesse sind deshalb die

¹⁴ Für eine kurze Zusammenfassung der Kernelemente der Reformdebatte vgl. Lingnau (1996), S. 63 f.

¹⁵ Die Einbeziehung aller relevanten Akteure in die Problemlösung wird in der EZ unter dem Begriff des Multi-Stakeholder-Ansatzes subsummiert, vgl. dazu UNDP / OECD (2002), S. 213–217.

¹⁶ Zur Definition von Kooperation in der Politikwissenschaft vgl. Nohlen / Schultze / Schüttenmeyer (1998), S. 332.

¹³ Moore (1995), S. 94, zitiert in: Lingnau (1996), S. 64.

potenziellen Kooperationen zwischen staatlichen Vertretern von Umweltinteressen und zivilgesellschaftlichen Gruppen unter Einbeziehung der Betroffeneninteressen. Aufgrund bisheriger empirischer Erfahrungen könnten derartige informelle Kooperationen zur Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik beitragen und sich verfestigen.¹⁷

In dieser Konstellation ist es naheliegend, dass bei ein und derselben Problemlage Kooperations- und Konfrontationsbeziehungen parallel bestehen. Dies kann auch bedeuten, dass eine Allianz gebildet wird, die sich auf dieselben *Policy*-Ziele einigt, um ihre Position für eine spätere konflikterschärfende Verhandlung mit der Gegenseite zu bilden. Es ist durchaus denkbar, dass eine Konkurrenz um Bündnispartner besteht, wenn sich verschiedene Kooperationsstrategien um gemeinsame Interessenlagen gruppieren. Es ist wichtig, wer mit wem zu welchem Zeitpunkt in welchem Kontext und mit welchen Handlungsressourcen kooperiert.¹⁸

2.2 Determinanten für die akteurszentrierte Analyse umweltpolitischer Prozesse

Die internationale vergleichende Umweltpolitikforschung hat ein Analyseraster erarbeitet, mit dem aufgrund von fünf Determinanten sowohl die Ergebnisse umweltpolitischer Prozesse erklärt als auch die vorhandenen umweltpolitischen Kapazitäten beschrieben werden können. Mit diesem Raster wurde die Umweltpolitik von insgesamt 30 Ländern vergleichend untersucht.¹⁹ Interessant ist

hierbei, dass der von der OECD ursprünglich für Entwicklungsländer konzeptionierte Ansatz des *Capacity Development in the Environment* auch auf die Umweltpolitik von Industrieländern angewandt wurde.²⁰

Umweltpolitische Prozesse und Kapazitäten werden diesem Ansatz zufolge aufgrund folgender Faktoren analysiert: Problemstruktur, situativer Kontext, systemische Handlungsbedingungen, Akteure und ihre Strategien, wobei Handlungsbedingungen und Strategien selbst Ergebnis von Handeln sind.²¹ Das mit diesen Kategorien aufgestellte Analyseraster dient vor allem dazu, deutlich zu machen, dass die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik nicht von einem dominierenden Faktor, Patentinstrument, Akteur oder Institutionentyp abhängig ist, sondern von der dynamischen Interaktion einer Vielzahl von Faktoren.²² Damit richtet sich der Blick nicht so sehr auf das „richtige“ Handeln und Entscheiden, sondern auf die Handlungsbedingungen und deren Verbesserung. Die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik bestimmt sich „durch die Stärke und das strategische Geschick der Vertreter von Umweltbelangen, durch die systemisch-stabilen und situativ-veränderlichen Handlungschancen und durch den politischen ‚Schwierigkeitsgrad‘ des zu lösenden Problems.“²³

17 Eine Allianz zwischen brasilianischen Umwelt-NRO und brasilianischem Umweltministerium hat sich beispielsweise in Bezug auf die Einhaltung des Waldschutzgesetzes herausgebildet. Vgl. Scholz (2002), S. 5.

18 Vgl. Weidner / Jänicke (2002b), S. 435 f. Ähnlich der empirischen Ergebnisse aus der vergleichenden Umweltpolitikforschung Jänickes und Weidners argumentierte zuvor schon Sabatier mit seinem analytischen Modell der *advocacy-coalitions*; vgl. Sabatier (1993), S. 121 ff.

19 Zunächst untersuchten die beiden Berliner Politikwissenschaftler Martin Jänicke und Helmut Weidner die

Umweltpolitik von 13 Ländern, worauf auch das Analyseraster beruht. In einer zweiten Forschungsphase untersuchten die Wissenschaftler 17 weitere Länder, die ein breites Spektrum von Ländertypen auf allen Kontinenten abdecken, darunter auch Entwicklungs- und Schwellenländer inklusive Brasilien. Das in der ersten Forschungsphase entwickelte Analyseraster wurde bestätigt. Vgl. Jänicke / Jörgens / Weidner (1997) und Weidner / Jänicke (2002).

20 Vgl. Jänicke (2002), S. V.

21 Die Systematisierung der Einflussfaktoren erfolgte, um die vergleichsweise höhere bzw. niedrigere Leistungsfähigkeit von Umweltpolitik zu erklären, nicht aber um Aussagen über den wirklichen Erfolg von Umweltpolitik, d. h. über den *outcome* zu treffen. Vgl. Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 79 f.

22 Vgl. Jänicke (2002), S. 5.

23 Vgl. Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 79.

Für die Politikberatung bedeutet dies, dass sie verstärkt an denjenigen Einflussfaktoren ansetzen muss, die von Akteuren, die Umweltinteressen vertreten, gestaltet bzw. genutzt werden können. Dies sind in erster Linie die Kapazitätsverbesserung der Akteure selbst, die Strategiebildung unter Nutzung der situativen Ereignisse und die Verbesserung des Umweltwissens und -bewusstseins als Teil der systemischen Handlungsbedingungen. Das Zusammenspiel der einzelnen Determinanten, ihre Gestaltbarkeit und Veränderlichkeit verdeutlicht nachfolgende Abbildung.

Das Analyseraster²⁴ mit den oben genannten Determinanten ermöglicht es, die Voraussetzungen für die Lösung spezifischer Umweltprobleme zu benennen.²⁵ Es dient in der vorliegenden Studie dazu, Aussagen darüber zu treffen, unter welchen spezifischen Bedingungen sich Chancen für Kooperation bieten, die zu einer Erhöhung der umweltpolitischen Durchsetzungsfähigkeit beitragen können.

2.2.1 Problemstruktur

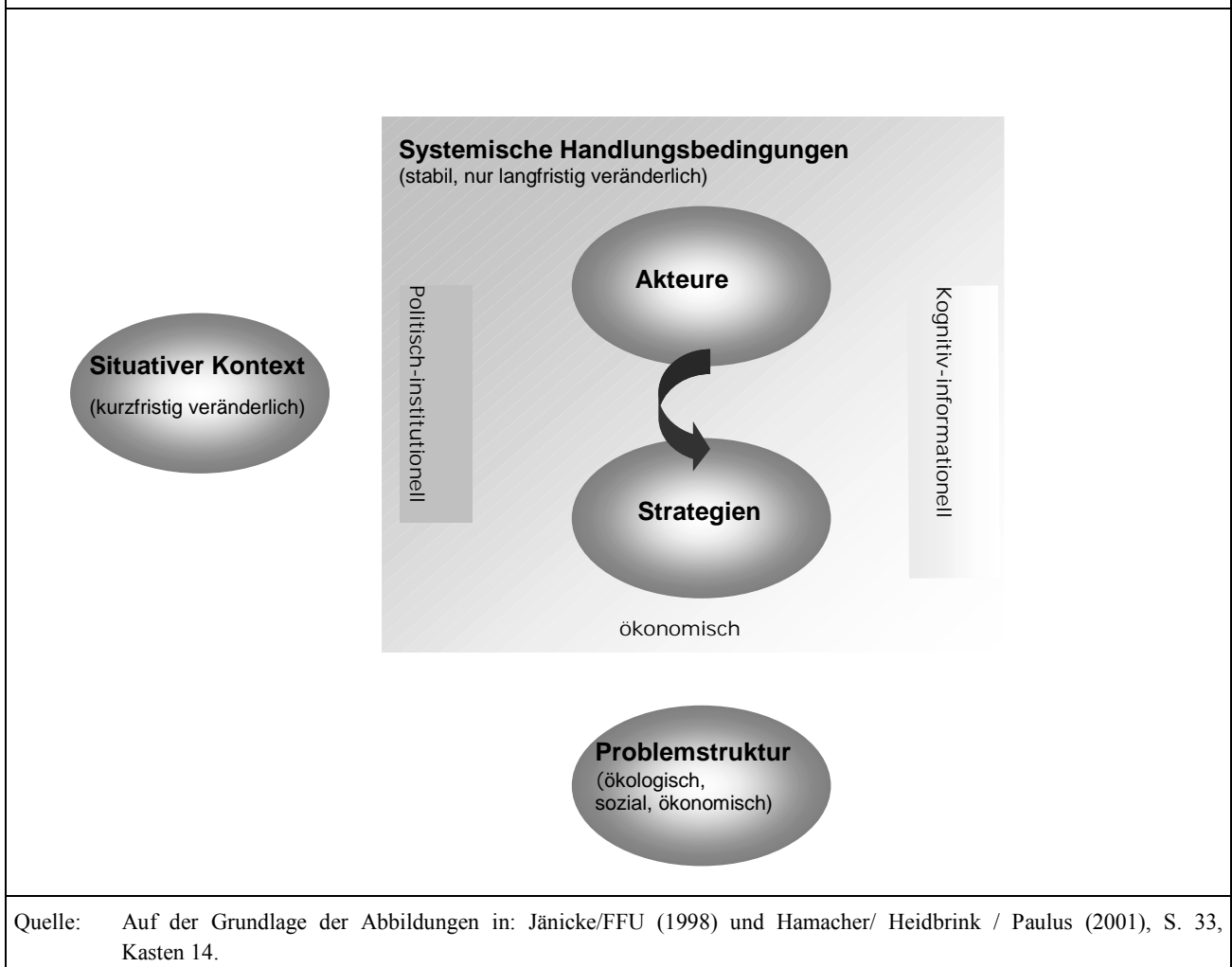
Die Struktur des zu lösenden Problems beeinflusst die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik. Die Problemstruktur trägt einen großen Teil dazu bei, ob ein Umweltproblem in der Öffentlichkeit als solches wahrgenommen und artikuliert wird und ob es auf die politische Agenda gelangt. Ein Umweltproblem hat immer Ursachen und Wirkungen sowie Verursacher und Betroffene. Besonders relevant für die Umweltpolitik ist nicht nur die naturwissenschaftliche, sondern auch die politische und sozioökonomische Seite. Letztere bestimmen, ob ein Umweltproblem politisierbar ist und welche technischen Optionen für potenzielle Lösungsansätze möglich sind. Umweltprobleme sind dann besonders gut politisierbar,

wenn sie eine große Anzahl von Menschen mit einer hohen Artikulationsfähigkeit betreffen, wenn die Verursacher- und Betroffenenstrukturen einfach zuzuordnen sind und die lösungshemmende Position von Verursachern durch technische Alternativen in eine ökologische, ökonomische und soziale *win-win*-Situation integrierbar ist. Die Politisierbarkeit lässt sich anhand der folgenden drei Dimensionen näher bestimmen:

- **Wahrnehmbarkeit:** Die Politisierbarkeit eines Problems hängt im Wesentlichen von seiner Wahrnehmbarkeit ab. Diese ist dann besonders groß, wenn ein Problem direkt sichtbar und von einem *möglichst* großen bzw. einflussreichen Bevölkerungsteil individuell erfahrbar ist. Ein Problem ist zudem leichter politisierbar, wenn Ursachen und Wirkungen eindeutig zurechenbar sind.
- **Macht:** Die Macht der Verursacher bestimmt die Politisierbarkeit eines Umweltproblems. Sie können durch starkes Lobbying sowie durch horizontale und vertikale Verflechtungen mit anderen Wirtschaftsbereichen problemverschärfende, lösungshemmende Allianzen bilden.
- **Optionen:** Der hemmende Einfluss von Verursachern kann eingeschränkt werden, wenn technische Lösungsalternativen verfügbar sind, die sowohl für die Umweltpolitik als auch für Verursacher eine *win-win*-Situation darstellen. Diese müsste unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten um die soziale Dimension der Betroffenen zu einer *win-win-win*-Situation erweitert werden. Damit wird die Gewinner-Verlierer-Bilanz zu einem entscheidenden Einflussfaktor für die Politisierbarkeit eines Umweltproblems.

24 Die Ausführungen dazu im nachfolgenden Unterkapitel beziehen sich im Wesentlichen auf Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 77–96 und darauf aufbauend Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 32–40 sowie Jänicke (2002), S. 1–18.

25 Vgl. Jänicke (2002), S. 3.

Abbildung 1: Determinanten umweltpolitischer Durchsetzungsfähigkeit

2.2.2 Situativer Kontext

Der situative Kontext meint kurzfristig veränderliche und zu einem bestimmten Zeitpunkt auftretende Ereignisse. Situative Ereignisse sind häufig Auslöser für einen Wandel innerhalb einer *Policy* wie hier der Umweltpolitik.²⁶ Je nach Ausprägung können die situativen Ereignisse Chancen oder Hemmnisse für die Umweltpolitik bedeuten. Beispielsweise kann ein politisches Ereignis wie ein Regierungswechsel unter Beteiligung einer für Umweltschutzinteressen offenen Partei zur Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik führen, während eine Phase wirtschaftlicher

Rezession oder Budgetknappheit dazu führen kann, dass Umweltthemen unter derselben Regierung in den Hintergrund treten. Neben politischen und ökonomischen Ereignissen zählen zu den situativen Ereignissen auch internationale Umweltkonferenzen wie beispielsweise die Rio-Konferenz von 1992 sowie Katastrophenmeldungen wie der Reaktorunfall in Tschernobyl oder die Entdeckung des Ozonlochs.

Es geht im Wesentlichen darum, ob Akteure diese situativen Ereignisse für die Durchsetzung von Umweltbelangen nutzen können und ob es ihnen gelingt, die kurzfristigen Ereignisse für den langfristigen Kapazitätsaufbau für umweltpolitische Lernprozesse und für die Entwicklung längerfristiger Strategien zu nutzen.

26 Der Erklärungsansatz stammt aus der Theorie des Politikwandels, vgl. zusammengefasst Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 54 f. sowie Sabatier (1993), S. 123 f.

2.2.3 Systemische Handlungsbedingungen

Im Gegensatz zum kurzfristig veränderlichen situativen Kontext sind die systemischen Handlungsbedingungen relativ stabil und nur längerfristig veränderbar. Sie bestimmen den ökonomischen, politisch-institutionellen und kognitiv-informativen Handlungskorridor von Akteuren. Sie können für einzelne Akteure sowohl Chancen als auch Restriktionen darstellen.

Ökonomische Handlungsbedingungen: Die ökonomischen Handlungsbedingungen in Form des Wohlstandsniveaus, des Wachstumspfads und der Wirtschaftsleistung sind eine ambivalente Einflussgröße. Sie bestimmen sowohl die Problemstruktur als auch die Ressourcen für umweltschützendes Handeln. Während ein steigendes Wohlstandsniveau in der Regel mit der Zunahme von Umweltschäden einhergeht, ist die These, dass erst mit wachsendem Wohlstandsniveau die Bereitschaft zum Umweltschutz steigt, differenzierter zu betrachten. Ökonomisch-technische Alternativen können auch bei niedrigem Wohlstandsniveau die Bereitschaft zum Umweltschutz erhöhen. Auch arme Bevölkerungsgruppen erkennen Umweltschäden als Beeinträchtigung ihrer Lebensgrundlage an. Umweltschutzmaßnahmen können gerade die Lebensbedingungen von ärmeren Bevölkerungsgruppen verbessern, weil das Ausbleiben von Umweltbeeinträchtigungen die Sicherheit und die Investitionsbereitschaft der lokalen Bevölkerung erhöht.

Politisch-institutionelle Handlungsbedingungen: Die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen sind im Idealfall verlässliche Spielregeln, an die sich die Akteure bei ihrem Handeln halten. Folgende vier Kategorien charakterisieren die politisch-institutionellen Handlungsbedingungen:

- Wie vergleichende Untersuchungen zur Umweltpolitik gezeigt haben, gibt der Stand des umweltpolitischen *institution building* zwar den **Institutionalisierungsgrad** einer nationalen Umweltpolitik wieder, „institutionelle Patentlösungen“²⁷ sind

aber keine hinreichende Bedingung für die Leistungsfähigkeit von Umweltpolitik. Im Kontext der Nachhaltigkeit und des *New Public Management* ist die Integrationsfähigkeit des politischen Systems zentral. Im Hinblick auf die Entwicklung gemeinwohlorientierter Langzeitinteressen muss das politische System in der Lage sein unterschiedliche Teilinteressen zu koordinieren und zu verarbeiten. Denn Regierungsorganisationen mit geringer Integrationsfähigkeit sind stärker dafür anfällig, isolierten Einzelinteressen zum Opfer zu fallen.

- **Dezentrale Verwaltungsstrukturen** können die umweltpolitische Durchsetzungsfähigkeit erhöhen, indem sie Raum für umweltpolitische Innovationen und Partizipation bieten. Zivilgesellschaftliche Akteure können auf der Ebene am wirksamsten Einfluss nehmen, auf der die Umweltprobleme direkt wahrnehmbar sind. Dazu bedarf es Verwaltungseinheiten auf unterster Ebene, die auch mit den entsprechenden Kompetenzen und Ausführungskapazitäten ausgestattet sind. Dies gilt auch für die Präsenz und die Wirksamkeit des Rechtsstaats auf unterster Ebene. Ferner müssen dezentrale Verwaltungseinheiten bei einer klaren Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen einhergehen und die unteren Ebenen müssen ausreichend in den nationalen Entscheidungsprozess eingebunden sein.
- Die **Existenz von Partizipationsmöglichkeiten** innerhalb eines politischen Systems beeinflusst die politischen Willensbildungsstrukturen. Wichtig ist dabei die Existenz sowohl formaler, d. h. rechtlich-verfasster als auch informeller Beteiligungsmöglichkeiten für Betroffene und die sie vertretenden Organisationen. Damit Partizipation die umweltpolitische Durchsetzungsfähigkeit steigern kann, muss das politische System auch in der Lage sein, die Partizipationsprozesse zielorientiert und professionell zu steuern.
- Die **Verlässlichkeit des Rechtssystems** und seine **Offenheit für Umweltschutzzin-**

27 Vgl. Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 80.

teressen erhöhen zum einen das Vertrauen der handelnden Akteure, zum anderen bilden ordnungsrechtliche Instrumente das minimale umweltpolitische Instrumentarium. Ein verlässliches Rechtssystem kann sowohl Umweltschutzinteressen als auch Verursacherinteressen schützen.

Kognitiv-informationelle Handlungsbedingungen: Die kognitiv-informationelle Dimension systemischer Handlungsbedingungen meint die Existenz, Diffusion und Verfügbarkeit von **Umweltwissen und -bewusstsein**. Ohne öffentliches Umweltbewusstsein können Umweltprobleme nicht als solche wahrgenommen werden. Zudem sind Umweltwissen und -bewusstsein eine unmittelbare Handlungsressource für Akteure, die Umweltinteressen vertreten.²⁸ Hierzu gehört auch das *policy*-orientierte Lernen, das eine Denk- und Verhaltensänderung aufgrund der Erfahrungen mit Umweltpolitik impliziert.²⁹ Besonders förderlich für die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik ist eine systematische und unverfälschte Datenerhebung auf allen administrativen Ebenen sowie deren öffentliche Verfügbarkeit. Wichtige Träger für die Entwicklung und die Diffusion von Umweltwissen sind Forschungsinstitute, Bildungseinrichtungen, Medien, NRO, Regierungsorganisationen und Politiker. In Entwicklungsländern stellt die Herausbildung und kontinuierliche Weiterentwicklung eines breiten Umweltbewusstseins eine besondere Herausforderung dar. Die Umweltproblematik muss in den Entwicklungskontext eingebettet, d. h. mit möglichen Armut- und Gesundheitswirkungen in Zusammenhang gebracht werden.³⁰

2.2.4 Akteure

Innerhalb des durch die systemischen Handlungsbedingungen abgesteckten Korridors beteiligen

sich Akteure sowohl in Form von Personen als auch Organisationen am umweltpolitischen Prozess. Akteure nehmen Umweltprobleme mit ihrer spezifischen Problemstruktur wahr, bringen sie auf die politische Agenda und streben Lösungen an. Vertreter von Umweltinteressen sind dann besonders durchsetzungsfähig, wenn sie über ausreichende Ressourcen verfügen, sich innerhalb der insgesamt relevanten Akteurskonstellation durch strategische Bündnis- und Dialogfähigkeit auszeichnen sowie über die dafür notwendige subjektive Entschlossenheit zur Umsetzung verfügen. Die drei genannten Dimensionen lassen sich wie folgt präzisieren:

- **Akteursspezifische Ressourcen:** Die organisatorische Stärke, die materielle, finanzielle sowie personelle Ausstattung, die technologisch-informationelle Kompetenz und die möglichen Bündnispartner bestimmen als akteursspezifische Ressourcen das Handeln von Akteuren.³¹
- **Akteurskonstellation:** Die Dimension der Akteurskonstellation berücksichtigt die Beziehung der relevanten Akteure untereinander. Entscheidende Kategorien für die Analyse der Akteurskonstellation sind die **spezifischen Interessenlagen** sowie die **Bündnis- und Dialogfähigkeit**. Besonders unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sind nicht nur staatliche, sondern auch nichtstaatliche Akteure relevant. Beide können interessenbezogen in Vertreter von Umweltinteressen sowie in Vertreter anderer Interessen einschließlich der Verursacherinteressen unterschieden werden. Wichtig ist hierbei, welchen Stellenwert die jeweiligen Akteure Umweltinteressen beimessen, d. h. beispielsweise, ob sie Umweltziele anderen Zielen unterordnen. Weder staatliche noch nichtstaatliche Akteure vertreten notwendigerweise einheitliche Interessen. Eine Unterscheidung der staatlichen Akteure in sektoraler und administrativ-hierarchischer Hinsicht erscheint sinnvoll. Letzteres gilt

28 Weidner / Jänicke (2002), S. 5.

29 Zum Begriff des *policy*-orientierten Lernens vgl. Sabatier (1993), S. 122.

30 Vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 39.

31 Für eine genauere Operationalisierung der akteursspezifischen Ressourcen vgl. OECD (1995), S. 28.

besonders für föderale Staaten mit einer autonomen Kommunalverwaltung wie in Brasilien. Die nichtstaatlichen Akteure sind in zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure zu unterscheiden.

- **Subjektive Entschlossenheit und Fähigkeit:** Ob die vorhandenen situativen und systemischen Handlungsressourcen wirklich genutzt werden, um Umweltprobleme zu lösen, hängt oft von der subjektiven Entschlossenheit und Fähigkeit der Akteure ab.³² Dies bedeutet, dass auch einzelne Persönlichkeiten eine wichtige Rolle für die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltinteressen spielen.³³ Ernsthaftige Umweltpolitik erfordert oft radikale Reformen, und für deren Durchsetzung sind mutige, außerordentlich engagierte Individuen mit hoher Kommunikationskompetenz oft unentbehrlich.³⁴

2.2.5 Strategien

Umweltpolitische Strategien sind ein entscheidender Einflussfaktor für die Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik, weil sie darüber Auskunft geben, wie Akteure den durch die übrigen Einflussfaktoren abgesteckten Handlungskorridor mit Hilfe ihrer akteursspezifischen Ressourcen gestalten, d. h. „was sie subjektiv aus objektiven Handlungschancen machen“.³⁵ Unter den Strategiebegriff werden die **Handlungsentwürfe** der Akteure, ihre **Ziele** und **Instrumente** gefasst: „Strategien sind planmäßiges Handeln im Sinne einer langfristigen Zweck-Mittel-Orientierung, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen einschließt. Mit dieser Kategorie wird der Stellenwert der Zielbildung, Planmäßigkeit, des Zeit-

faktors und der Flexibilität des umweltpolitischen Handelns unterstrichen.“³⁶

Für die Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit müssen Strategien dabei so weit offen gehalten werden, dass sie ein flexibles und taktisches Reagieren auf den situativen Kontext erlauben. Auf dieses „strategische Geschick“³⁷ sind Akteure, die umweltpolitische Ziele verfolgen, besonders angewiesen, weil sie in der Regel nicht in einflussreiche *Policy*-Netzwerke eingebunden sind. Dies bedeutet wiederum, dass Vertreter von Umweltinteressen ihre eigenen Handlungsbedingungen und ihre Kompetenzen kontinuierlich verbessern müssen.³⁸

2.3 Capacity Mapping als Erhebungsinstrument

Capacity Mapping wurde – aufbauend auf der Operationalisierung des CDE-Konzepts – als Erhebungsinstrument in der EZ entwickelt.³⁹ *Capacity Mapping* meint die „Kartierung“ bestehender Kapazitäten in der Umweltpolitik eines bestimmten Landes durch die gemeinsame Beantwortung einer Reihe von Fragen zwischen Gebern und Partnern. Es klärt damit den Kontext, in dem ein spezifisches CDE-Beratungskonzept entwickelt werden kann, an welchen Stellschrauben durch (externe) Beratung gedreht werden kann bzw. an welchen nicht gedreht werden muss.⁴⁰

32 Vgl. Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 84.

33 Vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 37.

34 Vgl. Rodrik (1994).

35 Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 95.

36 Jänicke / Kunig / Stitzel (1999), S. 95.

37 Ebenda, S. 95.

38 Vgl. Jänicke (2002), S. 5.

39 Das Erhebungsinstrument ist zwar im umweltpolitischen Kontext entwickelt worden, kann aber mit den entsprechenden *policy*-spezifischen Modifikationen auch auf andere Politikfelder angewendet werden. Vgl. zum Stand des *Capacity Development* UNDP (1997).

40 Zur Verwendung des *Capacity Mapping* in der Planung eines CDE-Konzepts vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 60.

Tabelle 1: Capacity Mapping

Determinante	Leitfragen
Problemstruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Welche ökologischen Probleme liegen in den Fallbeispielen vor und wie werden diese wahrgenommen? – Welche langfristigen Risiken sind mit den Umweltwirkungen der Projekte in den beiden Fallbeispielen verbunden und welche Bevölkerungsgruppen betreffen sie am stärksten? – Wen begünstigen die Projekte? – Welche technischen Optionen liegen vor, um die Umweltwirkungen zu verringern oder zu vermeiden? – Wie hoch sind die Chancen, die sich aus der Problemstruktur für kooperative Lösungsmuster zu Gunsten von Umweltinteressen ergeben?
Situativer Kontext	<ul style="list-style-type: none"> – Welche spezifischen Ereignisse beeinflussen das Akteurshandeln in Amazonien und speziell den Kontext der beiden Fallstudien?
Systemische Handlungsbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – politisch-institutionell: – Inwiefern sind Umweltziele in der brasilianischen und amazonienspezifischen Gesetzgebung umgesetzt? – Wie sind die Umweltkompetenzen institutionell verteilt? – Gibt es Möglichkeiten zur Partizipation der Zivilgesellschaft? – Informationell-kognitiv: – Sind Umweltdaten vorhanden und öffentlich verfügbar? – Wie ist das Umweltbewusstsein über welche Umweltprobleme in der Bevölkerung generell und im Kontext der Fallbeispiele im Besonderen? – Wie hoch ist das Umweltbewusstsein bei den für die Fallstudien relevanten Akteuren?
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Akteure bzw. Akteursgruppen sind für die Problemstruktur relevant? – Welche Interessen vertreten die identifizierten Akteure und wie können sie entlang der vertretenen Interessen in Vertreter von Umweltinteressen und Vertreter anderer Interessen eingeteilt werden? – Über welche akteursspezifischen Ressourcen verfügen die Akteure? – Zwischen welchen Akteuren bestehen Möglichkeiten zur Kooperation (sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten von Umweltinteressen)?
Strategien	<ul style="list-style-type: none"> – Welche Strategien verfolgen die einzelnen Akteure, um ihre Interessen durchzusetzen? – Fand bzw. findet um die beiden Fallbeispiele eine umweltpolitische Strategiebildung statt und welche Akteure bzw. Akteursgruppen verfolgen diese? – Gibt es kooperative Strategien zur Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik? – Welche Faktoren stehen derartigen Strategien entgegen? – Nutzen die Akteure einen für Kooperationen günstigen situativen Kontext? – Welche Lernprozesse dienen als Vorbilder für die Strategiewahl? – Welche zukünftigen Strategieoptionen gibt es?

In der vorliegenden Studie dient das *Capacity Mapping* dazu, in den ausgewählten Fallbeispielen und tendenziell in Amazonien insgesamt die Chancen und Hindernisse für das Zustandekommen von Kooperation sowie deren Form zu erheben. In einem weiteren Schritt dient es dazu, die mit den Kooperationen verbundenen Chancen für die Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit von Umweltpolitik herauszuarbeiten.⁴¹ Ferner kann durch *Capacity Mapping* eine Informationsgrundlage für die relevanten Akteure in Amazonien bereit gestellt werden, mit der sie eigene umweltpolitische Strategien bilden und ein eigenes Konzept zur Kapazitätserweiterung entwickeln können. Tabelle 1 führt die wichtigsten Leitfragen für ein *Capacity Mapping* auf.

Während des Feldaufenthalts wurden 65 qualitative Interviews mit Vertretern von sozialen Bewegungen, NRO, Bundes- und Landesbehörden sowie Kommunalverwaltungen, des Privatsektors und Abgeordneten in Altamira, Santarém, Belterra, Belém, Brasília und São Paulo durchgeführt. Die ausführlichen Interviewprotokolle wurden in der Regel am selben Tag angefertigt. Während der Interviewphase fanden regelmäßige Diskussionen anhand der Untersuchungshypothesen zur Analyse des Informationsstandes statt. Nach Abschluss der Interviews wurden die Protokolle nach einem vorher festgelegten Raster von Indikatoren ausgewertet, um Aufschluss über folgende Problemdimensionen zu erhalten: Problemwahrnehmung und Umweltwissen, Nutzung der formalen Partizipationsinstrumente, Wirksamkeit des Rechtsstaats, Bündnisfähigkeit und Strategien. Die auf dieser Grundlage formulierten Ergebnisse und Schlussfolgerungen wurden in Belém und Brasília präsentiert und diskutiert; dies diente sowohl der Rückgabe der Forschungsergebnisse an die Akteure als auch der Überprüfung der Plausibilität der Ergebnisse.

3 Die brasilianische Umweltpolitik in Bezug auf Amazonien

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten Informationen zu den systemischen Handlungsbedingungen der brasilianischen Umweltpolitik in Amazonien dargestellt. Um die Herausforderungen verständlich zu machen, vor denen dieses Politikfeld steht, wird zunächst ein kurzer Überblick über die bisherigen wirtschaftlichen Erschließungsstrategien für die Region gegeben (Abschnitt 3.1). Anschließend werden die Folgen dieser Strategien dargestellt und die sich daraus ergebenden wichtigsten Aufgaben im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie (Abschnitt 3.2). Daraufhin werden der rechtliche Rahmen der Umweltpolitik, ihre wichtigsten Organisationen und Instrumente (Abschnitt 3.3) sowie die vorhandenen Partizipationsrechte (Abschnitt 3.4) vorgestellt.

3.1 Umwelt und Entwicklung in Amazonien

Die Erschließung und Entwicklung Amazoniens und Pará (zu den wirtschaftlichen Grunddaten siehe Kasten 3) wurde seit den 60er Jahren durch ehrgeizige Pläne auf Bundesebene vorangetrieben. Prägend für die gesamte Erschließungspolitik während der Militärdiktatur (1964–1985) war, dass der Bund handeln konnte, ohne eine Abstimmung mit lokalen oder Landesinteressen suchen zu müssen.

Seit den 60er Jahren lassen sich fünf Phasen der regionalen Entwicklung in Amazonien unterscheiden, deren Ergebnis die gegenwärtigen sozioökonomischen Ungleichgewichte sind.

1. Nach dem Militärputsch 1964 wurden im Rahmen der nationalen Entwicklungsplanung die Erschließungsanstrengungen in Amazonien intensiviert und die *Operação Amazônia* lanciert. Die Entwicklungsagentur SUDAM wurde gegründet und mit der Entwicklungsbank BASA Finanzierungsinstrumente geschaffen. Steuerliche Anreize und der Straßenbau förderten Investitionen in die

41 Als modifizierte Vorlage vgl. Hamacher / Heidbrink / Paulus (2001), S. 61, Kasten 38.

Kasten 3: Wirtschaftliche Grunddaten Pará

Pará ist ein Flächenstaat, der mit 1,2 Mio. km² ungefähr viermal so groß ist wie Deutschland. In Pará lebten im Jahr 2000 ca. 6,1 Mio. Menschen (ca. 4 Einwohner pro Quadratkilometer). 66,5 % der Einwohner sind in urbanen Räumen angesiedelt, aber nur ein Viertel der Bevölkerung lebt im Großraum der Hauptstadt Belém. Die von den Infrastrukturprojekten betroffenen Gebiete sind extrem dünn besiedelt.⁴⁵

Die brasilianischen Amazonasstaaten trugen Ende der 90er Jahre nur mit knapp 5 % und Pará mit 2,3 % zum BIP Brasiliens bei. Innerhalb Amazoniens hat Pará mit 47 % des regionalen BIP eine starke wirtschaftliche Position. Der Bundesstaat trägt zu 58 % der regionalen landwirtschaftlichen Produktion und zu 47 % der regionalen Industrieproduktion bei.⁴⁶

Im Jahr 2000 wurden aus Pará Güter im Wert von 2,4 Mrd. US \$ exportiert, davon jeweils knapp 1 Mrd. US \$ unverarbeitete Produkte und Halbfertigprodukte. Fertigwaren machten mit nur 480.000 US \$ den geringsten Anteil an den Exportgütern aus.⁴⁷ Der wichtigste Wirtschaftszweig Pará's ist der Bergbau, gefolgt von der Land- und Holzwirtschaft. Alle drei Wirtschaftszweige haben direkten Einfluss auf die Entwaldung.

großbetriebliche Viehwirtschaft. Diese Entwicklungsstrategie sollte die „selbsttragende Entwicklung der Wirtschaft und die soziale Wohlfahrt Amazoniens in harmonischer Weise und in Übereinstimmung mit der nationalen Wirtschaft fördern.“⁴²

2. Im Rahmen des nationalen Entwicklungsplans *Programa de Integração Nacional* von 1971 bis 1974 wurde die Förderung der Agrarindustrie und der bäuerlichen Besiedlung zum Leitbild für die Entwicklung des Nordens erhoben. Mit dem Bau der Transamazônica und der Straße zwischen Santarém und Cuiabá (BR-163) sollte das Innere des Landes für die geplante Ansiedlung der ländlichen Bevölkerung aus dem dürregeplagten Nordosten Brasiliens erschlossen werden. Der Ausbau der Landwirtschaft, der Holzindustrie und des Bergbaus sollten nicht nur nationalen Zielen dienen, sondern auch die regionale wirtschaftliche Entwicklung fördern.

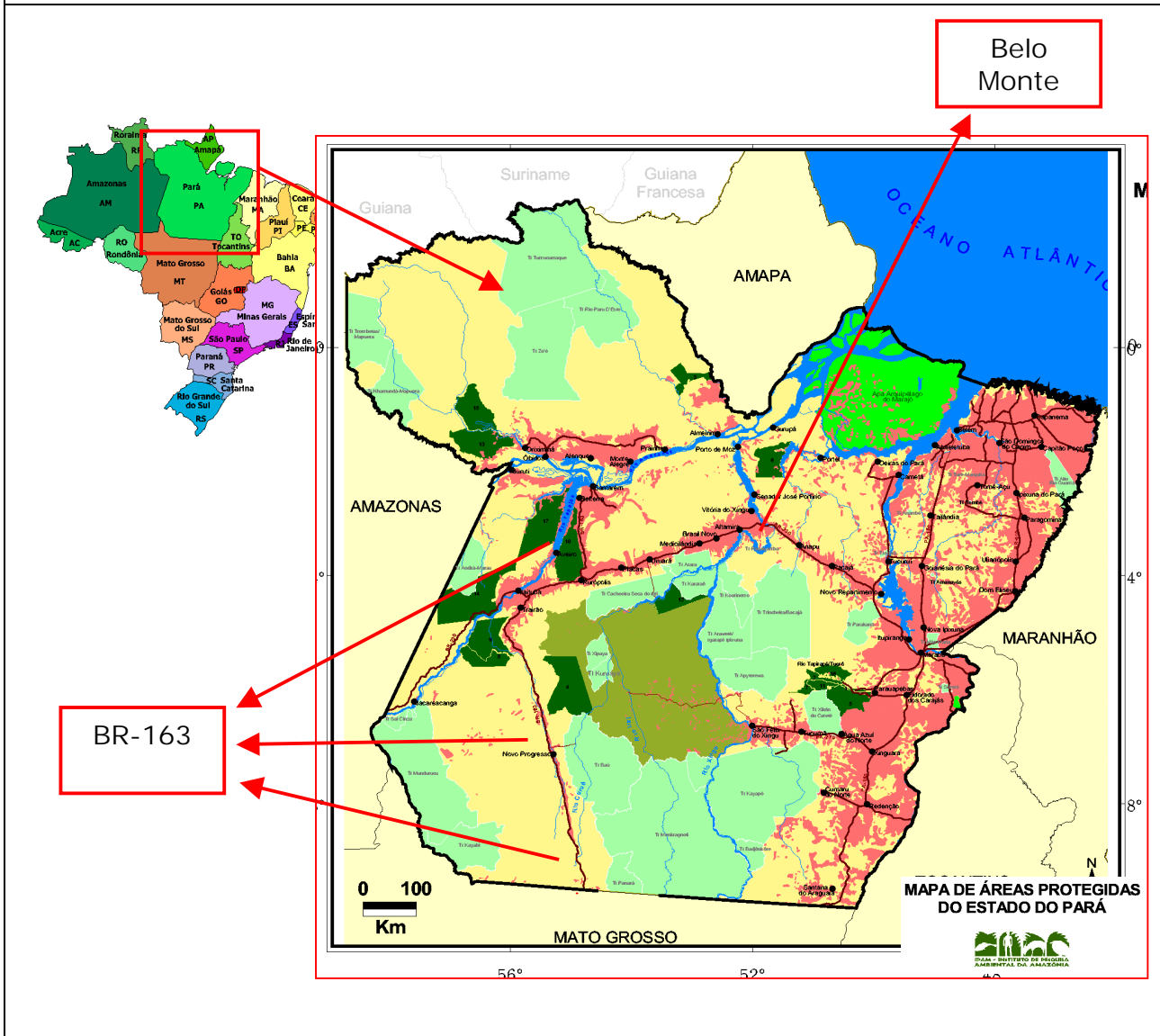
3. Im darauf folgenden Entwicklungsplan POLAMAZÔNIA (1975 bis 1979) wurde die Funktion Amazoniens als Rohstofflieferant deutlicher hervorgehoben. Es wurde eine Reihe von Entwicklungspolen geplant, wovon das größte das *Programa Grande Carajás* war, mit dem innerhalb kurzer Zeit das größte Eisenerzfördergebiet Brasiliens entstand. Mit den Rohstoffen sollten Devisen erwirtschaftet werden. Die Maßnahmen zur Regionalentwicklung wurden neben diesem Ziel zweitrangig. Die Besiedlungsprogramme wurden heruntergefahren, und die SUDAM und die BASA richteten ihre Förderinstrumente wieder an der großbetrieblichen Viehzucht und den Großprojekten zum Abbau von Eisenerz und Bauxit sowie der Produktion von Aluminium und Zellstoff aus.⁴³
4. In den 80er Jahren verabschiedete die SUDAM mehrere Fünfjahrespläne für Amazonien, für ihre Umsetzung waren jedoch aufgrund der Verschuldungskrise kaum noch Mittel vorhanden. Die negativen Effekte der entwicklungspolitischen Erschließungsmaßnahmen konnten daher nicht abgedeckt werden. Die Viehfarmen im Osten und Süden Pará's expandierten, vor allem als sichere Geldanlage in Zeiten der Hyperinflation. In den 90er Jahren wurde die Viehzucht zu einer lukrativen Geldanlage, da es mit Unterstützung des Agrarforschungsinstituts EMBRAPA gelungen war, die dauerhaft produktive Nutzung der Weideflächen durch Rotation zu gewährleisten.⁴⁴

42 Mahar (1978), S. 21.

43 Vgl. Scholz (1999), S. 297 ff.

44 Vgl. Margulis (2003).

Abbildung 2: Untersuchungsregion



5. Im Zuge des *Plano Real* von 1994, mit dem die Inflation drastisch abgesenkt wurde und die makroökonomischen Rahmenbedingungen für private und öffentliche Investitionen und Wirtschaftswachstum verbessert wurden, wurden auch die alten Erschließungspläne Amazoniens wieder hervorgeholt und in die nationalen Entwicklungspläne integriert

(*Brasil em Ação* von 1994–1998 und *Avança Brasil* von 1998–2002).

In den 90er Jahren hatte ein Umdenken in der Amazonienpolitik eingesetzt, da die negativen Effekte der Erschließungspolitik für die lokale soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie die negativen ökologischen Konsequenzen nicht mehr zu übersehen waren. Dieses Umdenken hat sich jedoch auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ungleichmäßig durchgesetzt: Auf Bundesebene spielen Umweltbelange eher eine Rolle als in den meisten Landes- und Kommunalregierungen, woran das internationale Programm zum Schutz

45 Vgl. Gazeta Mercantil (2001), S. 15.

46 Vgl. Scholz (1999), S. 226 f.

47 Vgl. Gazeta Mercantil (2001), S. 15.

Kasten 4: Das internationale Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder PPG7

Die zunehmende Umweltzerstörung in Amazonien alarmierte Mitte der 80er Jahre die Weltöffentlichkeit. Seit 1992 besteht das Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder, das auf Anregung Deutschlands von der G7 mit der brasilianischen Regierung initiiert und implementiert wurde. Seither sind rund 330 Mio. US \$ in dieses Programm geflossen. Größter Geber ist Deutschland mit einem Betrag von gut 255 Mio. US \$.

Ziel des internationalen Tropenwaldprogramms PPG7 ist, die Chancen für eine nachhaltige Ressourcennutzung zu erhöhen und die Entwaldungsraten zu verringern. „Mit Hilfe dieses Programms soll die Zerstörung der brasilianischen Regenwälder verringert und die ökologisch nachhaltige Nutzung dieser Waldgebiete verstärkt werden. Weitere Ziele sind die Verminderung der CO₂-Emissionen aus Amazonien, der Schutz der Artenvielfalt und die Einführung eines neuen Modells für die internationale Kooperation zur Lösung eines drängenden globalen Umweltproblems.“ Damit trägt das PPG7 zur Umsetzung der Konventionen für den Schutz des Klimas und der biologischen Vielfalt bei.

In einer Reihe von Teilprogrammen, wie beispielsweise zur Ausweisung und Demarkierung von Gebieten für indigene Bevölkerungsgruppen oder zur Stärkung der Umweltinstitutionen vor Ort, wird versucht, diese Ziele zu erreichen. Dafür findet eine enge Zusammenarbeit mit den Landesumweltbehörden, der Staatsanwaltschaft sowie Partnern aus dem nichtstaatlichen Bereich statt. Die Partner aus dem nichtstaatlichen Bereich sind Umwelt- und soziale Basisorganisationen auf dem Land, welche in den vergangenen Jahren trotz knapper Mittel zu einflussreichen Akteuren geworden sind.

Quelle: GTZ (2002), S. 23

der brasilianischen Tropenwälder PPG7 von 1992 einen starken Anteil hat (siehe Kasten 4).

Das zunehmende Gewicht der Umweltpolitik auf Bundesebene und in der allgemeinen brasilianischen Öffentlichkeit fand seinen Niederschlag 2001 in einer großen Debatte über die erwarteten negativen Folgen des Entwicklungsplans *Avança Brasil* für Amazonien. Sowohl der Bau des Staudamms in Belo Monte als auch die Asphaltierung der BR-163 gehören zu dem Paket von Großprojekten dieses Entwicklungsplans. Darauf hatte die Regierung in Brasilia in der letzten Legislaturperiode reagiert und eine strategische Umweltevaluierung (AAE) dieses Plans und der darin ent-

haltenden großen Infrastrukturprojekte in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse liegen seit dem Frühjahr 2003 vor, wurden jedoch nicht veröffentlicht.

Im September 2003 hat die Regierung Luis Inácio Lula da Silva den neuen Entwicklungsplan für die Jahre 2004–2007, *Brasil para todos*, vorgelegt. Dieser Plan steht in deutlicher Kontinuität zu den vorherigen Plänen und legt einen Schwerpunkt auf große Infrastrukturprojekte. Schwerpunkte in Amazonien sind der Bau von Transmissionslinien und Kraftwerken zur Sicherung der nationalen Energieversorgung und der Ausbau der Infrastruktur für den Sojaanbau, um Devisen zu erwirtschaften.⁴⁸

3.2 Folgen der Erschließungspolitik und Herausforderungen für die Umweltpolitik in Pará

Hauptergebnis der Erschließungspolitik war eine dramatische Zunahme der amazonischen Bevölkerung, von 5 Mio. 1960 auf 21 Mio. im Jahr 2000.⁴⁹ Bis Ende der 1980er Jahre kann die Entwaldung, die damals etwa 10 % der ursprünglichen Primärwaldfläche betraf, vor allem staatlichen Eingriffen angelastet werden (Steueranreize für Viehfarmen, öffentlich finanzierte Besiedlungsprogramme und Ausbau der Infrastruktur). Seit den 90er Jahren konzentriert sich die Entwaldung auf einen Bogen, der sich vom Südosten Pará durch den Norden Mato Grossos über Amazonas bis Rondônia erstreckt. Hier hat sich die Entwaldungsdynamik mittlerweile selbstständig und ist nicht mehr wie früher von öffentlichen Investitionen oder Anreizen abhän-

48 Vgl. Amigos da Terra (2003). Das Energieministerium hatte den Bau des Wasserkraftwerks in Belo Monte und zweier weiterer Kraftwerke am Rio Madeira im Bundesstaat Rondônia als Prioritäten angekündigt, im Mehrjahresplan sind aber nur 10 Mio. R\$ für die Machbarkeitsstudien für Belo Monte vorgesehen und noch keine investiven Mittel.

49 Die höchsten Zuwachsraten gab es zwischen 1960 und 1970. Der Anteil der ländlichen Bevölkerung belief sich 1960 auf 2 Mio. und 2000 auf 6,7 Mio. Einwohner. Vgl. Hurtienne (2001), S. 260–262.

gig. Antriebskraft ist in dieser geoklimatisch günstig gelegenen Zone die Viehwirtschaft, in der aufgrund technologisch-organisatorischer Innovationen heute Profitraten von bis zu 18 % jährlich erzielt werden können.⁵⁰ Die staatliche Raumforschungsgesellschaft INPE schätzt, dass Mitte 2002 bereits 15,4 % der ursprünglichen Primärwaldfläche Amazoniens entwaldet worden sind.

Aufgrund des Strukturwandels der letzten 40 Jahre lässt sich in Amazonien Umwelt- und Ressourcenschutz nur noch als Teil einer Entwicklungsstrategie für die Region konzipieren, die sich die Konsolidierung des erreichten Wandels zugunsten verbesserter Lebensbedingungen, rechtsstaatlicher Strukturen und nachhaltiger Ressourcennutzung zum Ziel setzt. Dies kann erreicht werden, indem sich Investitionen auf die bereits erschlossenen Gebiete, in denen sich die Mehrheit der Bevölkerung und der ökonomischen Infrastruktur befindet, konzentrieren und die Erschließung neuer, noch weitgehend unberührter oder dünn besiedelter Gegenden unterbleibt. Dort müssten Schutzgebiete ausgewiesen werden, um die Waldbedeckung zu erhalten und der Bevölkerung alternative ökonomische Perspektiven zu bieten.⁵¹

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wichtigsten Entwaldungsursachen zusammengefasst. Anschließend werden einige der zentralen Herausforderungen dargestellt, vor denen eine Politik der nachhaltigen Entwicklung steht: die unübersichtlichen Landeigentumsverhältnisse, die Gewalt auf dem Land und die Expansion des Sojaanbaus. Abschließend wird auf die Chancen eingegangen, die für die Ausweisung von Schutzgebieten bestehen.

3.2.1 Entwaldungsursachen

Während die gesamte entwaldete Fläche in Amazonia Legal im Januar 1978 nur 152.200 km² betrug (3,7 % der gesamten Waldfläche Amazoniens), waren es 2001 bereits 607.957 km² (14,7 % der Gesamtwaldfläche). Im Jahr 2001 belief sich die entwaldete Fläche in Pará auf 207.041 km² (17,6 % der ursprünglichen Primärwaldfläche), danach folgten Mato Grosso mit 150.609 km² (28,5 %) und Maranhão mit 105.581 km² (52,6 %).⁵²

Entwaldung ist die Folge von drei Rückkopplungsschleifen.⁵³ Die erste Rückkopplungsschleife besteht zwischen unbeabsichtigten Waldbränden und Landnutzung. Für den in Amazonien weit verbreiteten Brandrodungsfeldbau sowie für die Weidewirtschaft werden Waldflächen abgebrannt. Beides sind extensive Bewirtschaftungsformen. Häufig greift das Feuer jedoch auf andere Waldflächen über, weshalb die Produzenten – aufgrund der bestehenden materiellen Unsicherheit – geringe Anreize haben, in intensive, permanente Kulturen zu investieren. Diese extensiven Bewirtschaftungsformen haben sich durch den (Aus)Bau von Straßen und durch Großprojekte, die nach Beendigung der Bauphase eine große Zahl von Bauarbeitern in die Landwirtschaft freisetzen, ausgebreitet.

In der zweiten Rückkopplungsschleife geht es um den Zusammenhang zwischen selektivem Holzeinschlag, Trockenheit und Waldbränden. Der Holzeinschlag wird durch die Asphaltierung der Straßen zunehmen, da die Transportkosten abnehmen und die Holzwirtschaft somit lukrativer wird. Durch den selektiven Holzeinschlag wird das Blätterdach des Regenwalds geöffnet, mehr Licht dringt ein und der Wald wird anfälliger für Feuer. Außerdem bleibt vermehrt brennbares Material auf dem Waldboden zurück, was die Feueranfälligkeit noch erhöht. Durch die stei-

50 Vgl. Margulis (2003), S. 57 ff.

51 So lautet bspw. die strategische Zielsetzung des Konzepts für die ökologisch-ökonomische Flächennutzungsplanung in Pará. Vgl. die Dokumente zur ökologisch-ökonomischen Zonierung von Pará auf der Homepage des Umweltministeriums, <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/gerais/pa.html> [4.9.2003].

52 Vgl. <http://www.obt.inpe.br/prodes> und Scholz (2002).

53 Die Ausführungen zu den Rückkopplungsschleifen beziehen sich auf: IPAM / ISA (2002), S. 9–15.

Kasten 5: Der Staudamm in Tucuruí

Nachdem man im Araguaia-Tocantins-Becken und im Xingu-Becken ein geschätztes Wasserkraftpotential von ca. 25.300 MW feststellte, begann im Auftrag der Eletronorte 1975 der Bau des Wasserkraftwerkes Tucuruí. Tucuruí liegt am Fluss Tocantins, ca. 300 km südwestlich von Belém. Das Wasserkraftwerk wurde ebenso wie die anderen Großprojekte ohne Beteiligung der Landesregierung und der lokalen Bevölkerung geplant. Außerdem ist fraglich, ob der Staudamm den gesetzlichen Bestimmungen des Wassergesetzes (*Código de Águas*, Bundesdekret Nr. 24.643), des Waldgesetzes (*Código Florestal*) und des nationalen Umweltsystems (SISNAMA) entspricht, letzteres weil nicht alle Umweltbehörden ordnungsgemäß konsultiert wurden.

Das Wasserkraftwerk ging 1984 als Energielieferant für die Aluminiumindustrie in Betrieb. Die erste Ausbaustufe umfasst eine Leistung von 3960 MW. Die zweite Ausbaustufe ist seit 2002 im Bau.

Der Tocantins wurde auf einer Fläche von 2.430 km² aufgestaut. Im Zuge der Aufstauung mussten Zwangsumsiedlungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die Eletronorte gibt 17.300 Betroffene an, andere Quellen sprechen von bis zu 35.000 Personen. Es kam zu Protestaktionen bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Besonders schwerwiegend waren die Folgen für die Parakanã-Indianer, die zwangsumgesiedelt werden mussten. Sie waren erst wenige Jahre zuvor bereits wegen des Baus der Transamazônica umgesiedelt worden; für eine Gruppe war es die vierte Umsiedlung in sechs Jahren.

Bis 1986 lagen 5.000 Entschädigungsprozesse vor. Registriert wurden Besitztitelstreitigkeiten, ungenügende oder nicht inflationsbereinigte Entschädigungszahlungen, schlepende Zuweisungen für Ersatzgrundstücke und ungerechte Begünstigungen für Großgrundbesitzer.⁵⁴

gende Brandgefahr sinken die Anreize für langfristige Waldbewirtschaftungsformen.

Die dritte Rückkopplungsschleife bezieht sich auf die Reduktion der Regenfälle durch die Waldbrände, also auf eine Klimaänderung in Amazonien. Es wird vermutet, dass durch Viehwirtschaft, Brandrodungsfeldbau und Waldbrände die Regenmenge abnimmt, da die Weide- oder Anbauflächen weniger Wasser verdunsten lassen als der primäre Regenwald sowie der nachgewachsene Sekundärwald, wodurch die Bildung von Kumuluswolken verhindert wird. Der Rauch, der bei Waldbränden entsteht, trägt zusätzlich zur Abnahme der Regenfälle bei, weil er die Bildung

von Regentröpfchen in der Atmosphäre verhindert.

Diese Effekte treten bei der großflächigen Nutzung (Weiden, mechanisierter Ackerbau) eher auf als beim kleinflächigen Brandrodungsfeldbau. Letzterer hängt von der systematischen Bewirtschaftung des Sekundärwalds (*capoeira*) ab, mit der die Bodenfruchtbarkeit regeneriert werden kann. Neuere Forschungen haben gezeigt, dass sieben- bis zwanzigjährige Sekundärwälder auch die lokalen Wasserkreisläufe stabilisieren können.⁵⁵

Die längerfristigen Konsequenzen dieser Rückkopplungsschleifen sind neben der Entwaldung die Zunahme der Luftverschmutzung und der (unbeabsichtigten) Waldbrände. Dadurch werden die Anreize für dauerhafte Investitionen in die Land- und Waldwirtschaft verringert. Die Beibehaltung der extensiven Produktionssysteme bedeutet, dass die niedrige Dichte der ländlichen Besiedlung bestehen bleibt. Dadurch bleiben die Kosten für eine Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit sozialen und ökonomischen Grunddienstleistungen hoch, d. h. die Versorgungslage wird prekär bleiben. Dies bedeutet, dass die Aussichten auf eine künftige Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Amazonien schlecht bleiben; eine vermehrte Abwanderung in die Städte könnte die Folge sein. Sowohl der Bau des Staudamms als auch die Asphaltierung der BR-163 werden die in den oben genannten Rückkopplungsschleifen beschriebene Entwaldungsdynamik in bisher nur dünn besiedelte Gebiete tragen.

Neben dieser in der Landnutzung begründeten Entwaldungsdynamik muss noch die negative Wirkung der sogenannten Großprojekte genannt werden. Dazu gehören der Bau von Staudämmen und der Bergbau (v. a. Tagebau). Aufgrund sehr gefälleärmer Abflussgebiete sind in der Regel riesige überschwemmte Flächen entstanden. Während es im Falle Tucuruís noch ein verhältnismä-

54 Vgl. Misselbeck (1999), S. 21.

55 Vgl. Hölscher (1995).

big gutes Verhältnis zwischen installierter Leistung und überfluteter Fläche gibt, sieht das im Fall des Staudamms Balbina in der Nähe von Manaus sehr viel schlechter aus. Dort produziert ein von der Größe her mit Tucuruí vergleichbarer Stausee nur einen Bruchteil der Energie (250 MW), was ein Verhältnis von nur 0,11 MW pro km² ergibt.⁵⁶ Durch den Bergbau werden ebenfalls große Flächen entwaldet; mittlerweile werden die Konzerne jedoch zu Aufforstungsmaßnahmen gezwungen. Um die Minen herum kommt es jedoch aufgrund der spontanen Migration Arbeitssuchender immer zur Entwaldung für die landwirtschaftliche Flächennutzung. Für die Vermeidung dieser Prozesse können die Konzerne nicht haftbar gemacht werden.

3.2.2 Landeigentumsverhältnisse

Ein wichtiger Faktor, der den illegalen Holzeinschlag und die anschließende Ausbreitung der Viehwirtschaft erleichtert, sind die häufig ungeklärten Landeigentumsverhältnisse. Rechtmäßiges privates Grundeigentum gibt es in weiten Teilen Parás nicht, insbesondere nicht entlang der Bundesstraße BR-163 und im Munizip Altamira, in dem der Staudamm gebaut werden soll. Das Land gehört entweder dem Bundesstaat Pará oder dem Bund. Das Land des Bundes wird je nach Kategorie von unterschiedlichen Behörden verwaltet. Für die indigenen Gebiete ist die Indigenenstiftung (FUNAI), für die Naturschutzgebiete das Bundesumweltamt (IBAMA) und für das restliche Land die Landreformbehörde INCRA (siehe Kasten 6) zuständig.

Dass der Bund großflächig Landeigentümer ist, ist auf zwei Dekrete⁵⁸ aus der Militärdiktatur zurückzuführen, durch die in ganz Amazonien Landstreifen jeweils 100 km rechts und links entlang bereits gebauter oder lediglich geplanter Straßen

Kasten 6: Die Rolle des INCRA

Das INCRA ist für die Landreform und die Ansiedlung von bäuerlichen Betrieben zuständig. Es ist dem Ministerium für landwirtschaftliche Entwicklung MDA zugeordnet und verwaltet die Flächen in Pará, die im Eigentum des Bundes stehen. Das INCRA wurde in den 70er Jahren gegründet, um die „leeren“ Flächen Brasiliens, hauptsächlich in Amazonien, zu besiedeln.⁵⁷ Das INCRA hat 29 *Superintendências*, zwei davon in Pará (Belém und Marabá), denen jeweils mehrere Regionalbüros unterstehen.

Die Aufgabe des INCRA besteht darin, Landtitel zu verteilen bzw. Ansiedlungsprojekte durchzuführen – in Pará insgesamt 110. Das INCRA verkauft das Land an die Siedler und sichert im Gegenzug die Durchführung grundlegender Infrastrukturmaßnahmen zu, wie den Bau von Straßen und die Strom- und Wasserversorgung. Außerdem haben die Siedler für den Häuserbau und als allgemeines Startkapital Anrecht auf günstige Kredite.

Die meisten Ansiedlungsprojekte werden in Pará dort durchgeführt, wo schon Landbesetzungen von sozialen Bewegungen statt gefunden haben. Es gibt zwei verschiedene Landbesetzungsformen durch die sozialen Bewegungen: die der Landlosenbewegung MST und die des Landarbeitergewerkschaftsverbands FETAGRI. Das MST dringt in der Regel in Ländereien von Großgrundbesitzern ein, besetzt diese und schafft damit vollendete Tatsachen. Um das besetzte Land zu verlassen, bietet das INCRA ihnen alternatives Land an. Die FETAGRI hingegen besetzt Land, das niemandem gehört. Die Leute siedeln sich dort an und hoffen auf den Erhalt von Landtiteln. Das INCRA legalisiert diese Landbesetzungen häufig, indem es nachträglich ein Ansiedlungsprojekt durchführt.

Eines der Probleme mit den Ansiedlungsprojekten in Amazonien ist, dass die Besonderheiten der Region bei der zentralen Planung in Brasília oft nicht berücksichtigt werden. Zwar sind z. B. die Grundstückspreise in der Regel niedriger, dafür sind aber die Materialien für die Schaffung von Infrastruktur wesentlich teurer als im Süden. Die darauf beruhenden Fehlkalkulationen hatten in der Vergangenheit oft zur Folge, dass die versprochenen Infrastrukturleistungen nicht erbracht werden konnten und die angesiedelten Kleinbauern oftmals unter prekären Bedingungen ihr Dasein fristen. So sehen sich die Bauern oft gezwungen, als alternative Einkommensquelle bspw. Einschlagsrechte an die Holzindustrie zu verkaufen.

dem Bund übereignet wurden. Seit längerem wird die Rückgabe dieser Flächen zwischen dem Bund und der Landesregierung verhandelt, eine endgültige und verbindliche Entscheidung darüber ist jedoch noch nicht gefallen. In der letzten Legislaturperiode Cardosos wurde die Rückgabe zwar

56 Vgl. <http://www.mabnacional.org> [22.5.2003] und Tabelle 2 im 4. Kapitel.

57 Vgl. INCRA (2000), S. 5.

58 Dekrete Nr. 1106/70 und Nr. 1164/71.

versprochen, die neue Regierung hat diesen Prozess jedoch vorerst gestoppt.

Ein wichtiger Grund für die unklaren Landeigentumsverhältnisse liegt darin, dass es in Brasilien keine einem Grundbuch vergleichbare Einrichtung gibt. Maßgeblich sind die halblegalisierten tatsächlichen Besitzverhältnisse. Da es insbesondere entlang der BR-163 keine gezielte Ansiedlungspolitik weder des Bundes noch des Landes gibt, gibt es kaum ordentliche Eigentumstitel. Trotzdem sind die meisten Flächen besiedelt und ein Großteil der Siedler verfügt auch über eigentumsähnliche Titel. Der Grund hierfür liegt in einer Verquickung verschiedener rechtlicher und politischer Umstände. Eine der Hauptschwachstellen liegt in den privaten Notariaten (*cartórios*), die für die Beurkundung und Aufbewahrung der Landtitel zuständig sind, und die in der Regel über keine Möglichkeiten verfügen, die Echtheit der ihnen vorgelegten Titel zu überprüfen. Das brasilianische Recht schützt – ebenso wie die deutsche Rechtsordnung – den gutgläubigen Erwerb von Grund und Boden. Diese Tatsache nutzen die Großgrundbesitzer aus und verwischen über lange Veräußerungsketten die Spuren dergestalt, dass es für den Staat rechtlich fast unmöglich wird, trotz Nachweises der Unrechtmäßigkeit eines Titels, Grundstückskaufverträge anzufechten und tatsächlich vorhandene, wenn auch gefälschte Titel zu annullieren (siehe Kasten 7).

Der Staat ist in der Vergangenheit nur wenig erfolgreich gegen diese Missstände vorgegangen, vor allem, weil es sich bei den Besitzern oft um einflussreiche Interessensgruppen oder Einzelpersonen handelt, die sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene diese Maßnahmen zu verhindern wussten. In jüngster Zeit gibt es jedoch vermehrt Bestrebungen seitens der Behörden, gegen die illegale Landnahme vorzugehen.

3.2.3 Gewalt auf dem Land

Eines der Hauptprobleme, die von der illegalen Landnahme ausgehen, ist neben der Entwaldung die Gewaltanwendung gegenüber Landarbeitern und Bauern, um sie einzuschüchtern und von ih-

Kasten 7: Schritte der illegalen Landnahme (“*grilagem*”)

1. Interessensverbände schließen sich zusammen und gründen “Kooperativen”, um Land in Amazonien zu “erwerben”. Sie suchen sich eine bestimmte Fläche aus.
2. Über das ausgewählte Gebiet wird sodann beim INCRA eine Auskunft über die Eigentumsverhältnisse eingeholt. Diese sog. *certidões* muss das INCRA innerhalb von 30 Tagen erteilen.
3. Wenn aus der *certidão* hervorgeht, dass das betreffende Land nicht im Privateigentum steht, keine Indigenengebiete und keine Ansiedlungsprojekte umfasst, wird ein wirtschaftlicher Nutzungsplan erstellt.
4. Dieser Plan wird zusammen mit der schriftlichen Auskunft dem IBAMA mit einem Antrag auf Entwaldung vorgelegt. Das IBAMA erteilt die Entwaldungsgenehmigung oftmals rechtswidrig, weil die Entwaldung nur dann genehmigt werden darf, wenn Landtitel vorliegen.
5. Als nächstes erfolgt die Abholzung und damit der “Beleg”, dass das Land tatsächlich wirtschaftlich genutzt wird.
6. Dann erfolgt der Gang zum Notariat, wo auf der Grundlage der schriftlichen Auskunft, der Genehmigung des IBAMA und der Beleg der tatsächlichen Nutzung die rechtswidrige Beurkundung eines Landtitels erfolgt.
7. Nach Erhalt des Landtitels verkaufen die Großgrundbesitzer das Land an andere Käufer, die das Land gutgläubig erwerben.

rem Land zu vertreiben. Charakteristisch für die Gewalt auf dem Land ist, dass die begangenen Verbrechen in der Regel nicht untersucht und die Täter häufig nicht verfolgt werden. Die prominentesten Mordopfer der letzten Zeit aus Pará stammen beide aus dem Munizip Altamira: Admir Alfeu Federicci, genannt Dema, Vorsitzender des Forums MDTX und Anführer des Widerstandes gegen Belo Monte, und Bartolomeu Morais da Silva, bekannt als Brasília, Führer der Landarbeitergewerkschaft in Castelo dos Sonhos im äußersten Süden von Altamira. Beide haben vor ihrem Tod mehrfach öffentlich korrupte Politiker, Drohungen durch Großgrundbesitzer und den illegalen Holzeinschlag angezeigt. Auch der Nachfolger Brasílias wurde nach wenigen Monaten ermordet. Es wird vermutet, dass diese Morde

im Auftrag der mächtigen Holzunternehmer der Region geschahen.⁵⁹

Holzunternehmer stellen in einer Reihe von Orten auch den Bürgermeister, dadurch kommt es zu einer engen Verknüpfung zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht. Viele der Morddrohungen, die gegen Vertreter sozialer Bewegungen ausgesprochen werden, kommen von Seiten der Holzindustrie. Die Vorgänge in Porto de Moz sind symptomatisch dafür, wie diese Macht zuweilen eingesetzt wird, um soziale Bewegungen einzuschüchtern. In diesem Ort hatte die Gewerkschaft der Kleinbauern und Landarbeiter die Ausweisung eines Sammlerreservats (RESEX) gefordert, um ihre traditionellen Land- und Waldnutzungsrechte gegen das Vordringen der Holzindustrie und des Großgrundbesitzes zu schützen. Dies führte wiederholt zu verbalen und physischen Ausfällen von Seiten des Bürgermeisters, seiner Verwandten und politischen Gefolgsleute gegenüber den Gewerkschaftsführern und Medienvertretern. Die Zustände haben sich selbst für paraensische Verhältnisse derart zugespitzt, dass das *Ministério Público Federal* eine Sondereinheit eingerichtet hat, um gegen diese Missstände vorzugehen und die lokale Bevölkerung sowie Vertreter sozialer Bewegungen zu schützen.

3.2.4 Ausweitung des Sojaanbaus

Die Sojaexporte Brasiliens haben dieses Jahr erstmalig diejenigen der USA übertroffen. Der wichtigste Bundesstaat für die Sojaproduktion ist Mato Grosso, der unmittelbar südlich an Pará angrenzt. Eine der landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien Brasiliens ist die weitere Ausdehnung der Anbauflächen und die Verbesserung der Infrastruktur, um die Transportkosten zu senken. Insbesondere in Brasilia sehen viele das Zentrum Pará, das durch die BR-163 erschlossen wird, als zukünftige „Kornkammer des Landes“. Die geplante Asphaltierung der Bundesstraße schafft

außerdem einen verkürzten und ganzjährig befahrbaren direkten Weg von Mato Grosso zum Amazonashafen in Santarém. Dieser Hafen ist für große Transportschiffe erreichbar, die von dort aus direkt nach Europa und Nordamerika fahren können.

Der Sojaanbau wird im südlichen Teil der BR-163 und in der Nähe von Santarém ganz im Norden zu einer Bedrohung für kleinbäuerliche Betriebe. Der Sojaanbau ist nur auf großen zusammenhängenden Flächen möglich und benötigt viel Kapital. Beides ist für Kleinbauern in der Regel nicht verfügbar. Mit der Nachfrage steigen die Bodenpreise und viele Kleinbauern verkaufen bereits wegen der finanziellen Anreize ihr Land und landen anschließend als unqualifizierte Arbeitskräfte in den städtischen Armutsvierteln. Diejenigen, die nicht verkaufen wollen, werden häufig durch Androhung von Gewalt zur Aufgabe ihrer Lebensweise gezwungen.

3.2.5 Ausweisung von Schutzgebieten

Um den illegalen Holzeinschlag, das Vordringen der Großgrundbesitzer mit ihren spürbaren ökologischen Folgen und die Zerstörung traditioneller Lebensweisen aufzuhalten und die Landkonflikte zu lösen, gibt es mehrere Initiativen zur Ausweisung von Schutzgebieten. Dies ist auch international eine der anerkannten *best practices* zur Verhinderung bzw. Eindämmung von Ressourcendegradierung. In Brasilien gibt es verschiedene Schutzgebietskategorien, die unterschiedliche Nutzungsintensitäten zulassen.

Das wichtigste Vorhaben in Pará ist derzeit der Vorschlag der sozialen Bewegungen von Altamira, in der sogenannten *Terra do Meio* ein Mosaik von verschiedenen Schutzgebieten auszuweisen. Das Bundesumweltministerium hat auf deren Initiative eine umfangreiche Studie in Auftrag gegeben, um die Möglichkeiten für ein derartiges Mosaik zu erforschen.

⁵⁹ Vgl. den Bericht des Beauftragten der Bundesregierung für die Berichterstattung über das Menschenrecht auf eine unversehrte Umwelt, Leroy (2003), S. 14.

Eine derartige Schutzkategorie ist die *Floresta Nacional (Flona)*. *Flonas* umfassen in der Regel Primärwald und wurden mit dem Ziel ausgewiesen, Waldgebiete zu schützen und Konzessionen für ihre nachhaltige Nutzung einzurichten.⁶¹ In der *Terra do Meio* und entlang der Bundesstraße BR-163 gibt es bereits mehrere *Flonas*, die fast alle (Itaituba I, Itaituba II, Altamira, Xingu) Anfang 1998 ausgewiesen wurden.⁶²

In Amazonien schlagen Kleinbauern häufig die Einrichtung einer besonderen Form von Schutzgebieten, den so genannten *Reservas Extrativistas*⁶³ (RESEX - Sammlerreservaten), vor. Die Attraktivität dieser Schutzgebiete für die Bewohner besteht darin, dass die lokale Bevölkerung kollektive Landtitel für das Gebiet der RESEX erhält sowie traditionelle kleinbäuerliche Landwirtschaft und Waldnutzung zulässig sind. Es gibt bereits eine RESEX im Norden des Munizips Santarém (RESEX Tapajós-Arapiuns), deren Nutzungsplan vom Verband der Kautschuksammler CNS mit Unterstützung der finnischen EZ erarbeitet wird. Nach Auskunft des *Ministério Público* gibt es dort seit der Ausweisung keine Umweltvergehen mehr, v. a. weil die lokale Bevölkerung die Gebietskontrolle in ihre Hand genommen hat. Es ist zu erwarten, dass diese Strategie vom neuen Leiter der Regionalvertretung des IBAMA in Santarém vorangetrieben wird, weil er selbst in den letzten Jahren im Auftrag des CNS in diesem Schutzgebiet gearbeitet hat. Auch in Porto de Moz hat die Zivilgesellschaft mit Unterstützung von Greenpeace einen konkreten Vorschlag für die Schaffung einer RESEX entwickelt mit dem expliziten Ziel, die Abholzung zu stoppen. Diese Initiative hat jedoch zu erheblichen Spannungen und zu einer Vielzahl gewalttätiger Auseinandersetzungen vor Ort geführt. Das *Ministério Público Federal* hat eine Sondereinheit von fünf Staats-

Kasten 8: Terra do Meio

Als *Terra do Meio* wird das Gebiet bezeichnet, das sich über ca. 400.000 km² zwischen den Flussläufen Araguaia-Tocantins und Tapajós erstreckt.⁶⁰ Es beherbergt in dem Gebiet, das im Osten vom Fluss Xingu, im Westen von der BR-163, im Norden vom Flusslauf des Iriri und im Süden durch die Grenze nach Mato Grosso begrenzt wird, eine der letzten zusammenhängend bewaldeten Flächen mit Mahagonibeständen. Die Gegend ist sehr dünn besiedelt und immer wieder Ort gewalttätiger Auseinandersetzungen, insbesondere zwischen Indigenen, Goldschürfern, kleinbäuerlichen Landbesetzern und Holzunternehmern, die im großen Stil illegal Holz, insbesondere Mahagoni, einschlagen. Auf dieses Gebiet konzentrieren sich fast alle wirtschaftlichen Interessen: die der Getreideproduktion, der Holzwirtschaft wegen der wertvollen Tropenhölzer sowie der Viehwirtschaft wegen der noch unerschlossenen Flächen. Das Land gehört mehrheitlich dem Bund.

anwälten eingerichtet, um die Lage vor Ort zu stabilisieren und die Repression gegen Kleinbauern von Seiten der Holzwirtschaft zu unterbinden.

3.3 Umweltpolitik in Pará

Im folgenden Abschnitt werden der umweltrechtliche Rahmen, die wichtigsten Institutionen sowie die Handlungs- und Kooperationsfähigkeit und der Dezentralisierungsgrad der Umweltverwaltung in Pará und, soweit erforderlich, des Bundes dargestellt. Eine Modernisierung der brasilianischen Umweltpolitik ist seit Beginn der 80er Jahre zu beobachten und lässt sich zeitlich am Erlass des Gesetzes 6938 im Jahr 1981 festmachen. Der umweltrechtliche Rahmen ist seitdem umfassend ergänzt worden, und die Umweltverwaltung wurde weitreichend institutionalisiert. Es bestehen eine Reihe von Beteiligungsrechten für die Zivilgesellschaft an den Entscheidungsfindungsprozessen im Umweltbereich. Mit der Schaffung des nationalen Umweltsystems (SIS-NAMA) wurde in Brasilien konzeptionell eine ressortübergreifende Strategieentwicklung und Langzeitplanung errichtet, das nach 1988 durch breite Partizipationsrechte für die Zivilgesellschaft ergänzt wurde. Es gibt somit einen guten Rahmen für kooperationsfreundliche Politikmuster. Probleme gibt es jedoch mit der Umsetzung der entwi-

60 Vgl. Castro (2002), S. 114.

61 Das Nationale Waldprogramm sieht die Einrichtung von Konzessionen vor, es gibt dafür aber bisher weder eine gesetzliche Grundlage noch einen politischen Konsens.

62 Vgl. <http://www.socioambiental.org/website/noticias/conserva/19981202.htm> [20.5.2003].

63 Art. 18 Gesetz 9985/2000.

ckelten Strategien und mit der politischen Kontinuität.

3.3.1 Umweltrechtlicher Rahmen

Den umweltrechtlichen Rahmen in Brasilien stellt die Bundesverfassung (CF) aus dem Jahr 1988 dar. Als ranghöchstes Gesetz setzt sie den Auslegungsmaßstab für alle Umweltgesetze und legt darüber hinaus die maßgeblichen gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Zuständigkeiten fest. Viele der wichtigsten Umweltgesetze wurden bereits Anfang der 80er Jahre erlassen und blieben auch nach dem verfassungsgebenden Prozess in Kraft.

Die Bundesverfassung etabliert ein komplexes System zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Umweltschutz ist danach Staatsziel und Aufgabe aller (Art. 125 CF), und jeder Bürger hat ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt, Art. 225 CF.⁶⁴ Diesen Rechten ist ein umfangreiches Rechtsschutzsystem angegliedert, das in den Grundzügen ebenfalls in der Verfassung geregelt ist. Danach ist der Einzelne in Umweltbelangen klagebefugt sowie ergänzend das *Ministério Público*. Außerdem regelt die Verfassung die gesetzgeberischen und verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten (Art. 23, 24 CP) und schreibt die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vor.

Der Bund macht von seiner Gesetzgebungskompetenz im Umweltbereich umfassend Gebrauch. Das institutionelle Rahmengesetz der Umweltpolitik ist das Gesetz 6983/81,⁶⁵ welches das Nationale Umweltsystem SISNAMA ausgestaltet. Weitere wichtige Gesetze auf Bundesebene sind die Resolution 001/86 des Nationalen Umweltrautes CONAMA über die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und das Gesetz Nr. 9.985/2000 zur Errichtung des Nationalen Schutzgebietssystems (SNUC).

Ebenso wie die Bundesverfassung enthält die Verfassung des Bundesstaates Pará einige Vorschriften über den Umweltschutz. Jede unterverfassungsrechtliche Gesetzgebung und das Handeln der Wirtschaftssubjekte sollen „vom Ziel des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt“ geleitet werden.⁶⁶

Das Genehmigungserfordernis für den Betrieb bestimmter Anlagen ist auch in Brasilien das wichtigste ordnungsrechtliche Instrument der staatlichen Umweltverwaltung. Aufgrund der gemeinsamen verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für Umweltbelange sind grundsätzlich alle drei Staatsebenen zum Erlass von Umweltbetriebsgenehmigungen berechtigt. Der Bund ist jedoch ausschließlich für Projekte von „regionaler oder nationaler Bedeutung“ zuständig. Dieses Kriterium bereitet wegen seiner Unbestimmtheit in der Anwendung Probleme, was sich im Falle Belo Montes bestätigt, wo die Zuständigkeit derzeit gerichtlich geprüft wird. Die Prüfung der umweltrechtlichen Auswirkungen hat u. a. bei großen Infrastrukturprojekten den strengen Vorgaben einer UVP zu folgen,⁶⁷ die in mehreren Gesetzen geregelt ist.⁶⁸ Die genauen Voraussetzungen und die Prüfungsinhalte wurden durch eine Resolution des CONAMA (und nicht durch Gesetz) 1986⁶⁹ festgelegt und 1997⁷⁰ weitreichend vereinfacht. Das Ergebnis der Untersuchung über die Umweltwirkungen muss in einem allgemein verständlichen Umweltbericht zusammengefasst (RIMA) und im Rahmen des oben dargestellten Genehmigungsverfahrens der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Für die Nutzung der Ressourcen und die Eingliederung Amazoniens in das brasilianische Staatsgefüge wurden in der Vergangenheit zwar eine Vielzahl von verbindlichen Plänen in Brasilia

64 Vgl. Valente (1991), S. 179 f.

65 Vgl. Krell (1993), S. 74.

66 Art. 252 i. V. m. Art. 230 Abs. 1 (CP).

67 Art. 2 Abs. I, VII und XV Res. CONAMA 001/86.

68 Bundesgesetz Nr. 6938/81, Dekret 99.274/90; Gesetz Nr. 9784/99.

69 CONAMA Res. 01/86.

70 CONAMA Res. Nr. 237/97.

entwickelt. Trotzdem gibt es in Bezug auf die konkrete Landnutzung ein Planungsdefizit, insbesondere was die Besiedlung entlang der Bundesstraße BR-163 betrifft.

Umweltpolitische Planungsinstrumente in Brasilien sind vor allem die ökologisch-ökonomische Flächennutzungsplanung (ZEE) und die Schutzgebietsplanung im Rahmen des SNUC.

Alle drei Gebietskörperschaften haben planerische Kompetenzen. Die genaue Abgrenzung der Planungszuständigkeiten ist jedoch schwierig. Grundsätzlich ist zwischen der städtischen und ländlichen Raumplanung zu unterscheiden. In Ersterer haben die Munizipien weitgehende Rechte, da dies als ein Kernstück der kommunalen Autonomie angesehen wird.

Nach der Verfassung besteht nur eine Verpflichtung des Bundes, Flächennutzungspläne auszuarbeiten und auszuführen, abgesehen von weiteren Richtlinien der Umweltplanung und des Gebrauchs von Privateigentum.⁷¹ Die Bestimmungen dieser Pläne sind auch gegenüber den Munizipien verbindlich.⁷² Das Gesetz Nr. 6938/81 statuiert das ZEE als maßgebliches Planungsinstrument.

Gemäß Art. 254 CP ist die öffentliche Verwaltung in Pará dafür zuständig, ein ZEE des Landes vorzunehmen, um die Entwicklung sowie den Schutz und Erhalt der Umwelt aufeinander abzustimmen.⁷³ Der Bundesgesetzgeber hat erst 2002, über 20 Jahre nach seiner Einführung, das als verbindlich vorgeschriebene Planungsinstrument inhaltlich präzisiert.⁷⁴ Auch in Pará gibt es erst seit Beginn 2003 ein Gesetz, das die Durchführung des ZEE auf Landesebene reguliert. Der Gouverneur von Pará hat das Landesumweltministerium damit beauftragt. Außerdem soll in Übereinstimmung mit der wissenschaftlichen und technischen Ent-

wicklung die regelmäßige Vermessung und Beaufsichtigung der Fläche des Landes veranlasst werden, so dass die Aufteilung in ökologische Schutz- und wirtschaftliche Nutzzonen immer auf dem neuesten Stand und die Erhaltung der Ökosysteme unter Kontrolle ist.⁷⁵

Die tatsächliche Anwendung des ZEE befindet sich in Amazonien, außer in Acre, bis heute weitgehend auf der Ebene einzelner Pilotprojekte. In Pará gibt es noch keine tatsächlichen Ansätze zur Durchführung eines solchen Planungsprozesses.

Als weiteres Planungsinstrument – auf kommunaler Ebene – gibt es die agrarökologische Flächennutzungsplanung (ZAE). Das ZAE wird nicht in einem partizipativen Planungsprozess erstellt, sondern das nationale Agrarforschungsinstitut EMBRAPA ermittelt die Bodenqualität der Flächen. Die Kommunalregierung bestimmt dann auf dieser Grundlage die zukünftige Flächennutzung, z. B. für den Anbau bestimmter Getreidesorten, für die Viehhaltung oder für Schutzgebiete.

Die Ausweisung von Schutzgebieten kann eigenständig vorgenommen werden, aber auch in ein ZAE oder ZEE integriert werden. Alle drei Staatsebenen können Schutzgebiete ausweisen. Die dafür zur Verfügung stehenden Kategorien sind vielfältig, lehnen sich aber nicht an die internationale Nomenklatur für Schutzgebiete der Weltnaturschutzunion (IUCN) an. Eine brasilianische Besonderheit ist die Schaffung sog. Schutzgebietsmosaiken, wie es derzeit für die *Terra do Meio* angedacht und geplant wird und bereits am Stausee in Tucuruí eingerichtet wurde.

Bis in die Mitte der 90er Jahre war das brasilianische Umweltrecht vorrangig von ordnungsrechtlichen Bestimmungen geprägt (*command and control*-Politik).⁷⁶ Doch seitdem finden in Brasilien immer mehr indirekte Steuerungsinstrumente Eingang in die Umweltpolitik, die auf individuelle Entscheidungen setzen und durch Eigenverantwortung und Einsicht beeinflussen. Dazu gehören

71 Die Kriterien, die dabei zu berücksichtigen sind, sind in der Bundesverfassung enthalten. Nähere Ausführungen dazu finden sich bei Vieira (1991), S. 120.

72 Vgl. Krell (1993), S. 151.

73 Vgl. Athias / Dourado (1993), S. 175.

74 Bundesdekret Nr. 4297 vom 10.07.2002.

75 Vgl. Athias / Dourado (1993), S. 175.

76 Vgl. Hochstetler (2002), S. 79.

zum einen die Vorschriften über die Umwelthaftung und zum anderen kooperative Instrumente, wie die Aushandlung von Genehmigungen oder steuerliche Anreize.

Das brasilianische Recht kennt die zivil-, die verwaltungs- und die strafrechtliche Haftung für Umweltschäden. Eine besonders interessante Neuerung der brasilianischen Gesetzgebung ist Art. 3 des neuen Umwelthaftungsgesetzes 9605/98, wonach Unternehmen (juristische Personen) unabhängig von der Haftung der für sie handelnden natürlichen Personen für Umweltschäden verantwortlich sind.⁷⁷

Außerdem bestehen staatliche Sanktionsmöglichkeiten. Die zuständige Behörde kann bei Zuwiderhandlungen gegen umweltrechtliche Auflagen z. B. Geldstrafen, Arreste oder Betriebsschließungen anordnen sowie Steuerbegünstigungen und Kredite öffentlicher Institutionen streichen (verwaltungsrechtliche Umwelthaftung).⁷⁸ Außerdem gibt es eine Reihe von umweltbezogenen Straftatbeständen, die teilweise mehrjährige Freiheitsstrafen androhen (strafrechtliche Umwelthaftung).⁷⁹

In Brasilien wurden eine Reihe von umweltorientierten wirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten eingeführt, vor allem in den Bundesstaaten Rio de Janeiro, São Paulo und Minas Gerais. Unter anderem wurde in Rio de Janeiro eine Umweltsonderabgabe auf die Erdölförderung eingeführt, um finanzielle Mittel für den staatlichen Umweltüberwachungsfonds (FECAM) zu bekommen. In Ceará wurden die Wassergebühren um einen Beitrag für den staatlichen Fonds für Wasserressourcen (FUNORH) erhöht, und es wurden unterschiedliche Gebührensätze eingeführt, die von der Art der Nutzung abhängen. Ziel dieser Maßnahme war es, das Bewusstsein der Bevölkerung für den Umgang mit Wasser zu steigern. In São Paulo

wurden auch den öffentlichen Unternehmen Abwassergebühren auferlegt. Damit konnten zwar finanzielle Einnahmen erzeugt werden, eine Senkung des Wasserverbrauchs wurde damit jedoch nicht erreicht. In verschiedenen Bundesstaaten wurde ein Umweltpreis (*Premio OndAzul de Meio Ambiente*) für umweltschützendes Engagement von Nichtregierungsorganisationen und Medien eingerichtet, der wachsende Aufmerksamkeit genießt und teilweise ein Interesse an Umweltaktivitäten in der Bevölkerung und in Unternehmerkreisen geweckt hat.⁸⁰

Brasilien ist völkerrechtlich in das internationale umweltrechtliche System eingebunden. Völkerrechtliche Verträge haben im Umweltbereich in den letzten Jahrzehnten eine wachsende Bedeutung erlangt. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine der wichtigsten Aufgaben des Völkerrechts geworden.⁸¹ Ein wichtiger Bestandteil der politischen Rahmenbedingungen für die Umweltpolitik in Amazonien ist die in Rio 1992 vereinbarte Biodiversitätskonvention (CBD) und die Klimarahmenkonvention.⁸² Die CBD enthält in Art. 8 j die ausdrückliche Verpflichtung der Vertragsstaaten, das traditionelle Wissen lokaler und indigener Gemeinschaften zu erhalten und dessen Anwendung bei angemessener Beteiligung zu fördern. Die Mechanismen des Kyoto-Protokolls zur Klimarahmenkonvention sind insofern von Bedeutung, als damit versucht wird, kooperative Politikmuster auf internationaler Ebene zu verankern.

Unter partizipatorischen Gesichtspunkten ist außerdem die Agenda 21 hervorzuheben. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Amazonasgebiets für die Biodiversität spielt auch das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) eine wichtige Rolle. Ein weiteres wichtiges völkerrechtliches Instrument, welches wegen der häufig betroffenen Indigenengebiete eine Rolle spielt, ist die Kon-

77 Vgl. <http://www.brazil.org.uk/page.php?cid=1294> [18.01.2003].

78 Vgl. Vieira (1991), S. 117; Art. 14 Gesetz Nr. 6938/81.

79 Art. 29 ff. Gesetz Nr. 9605/98 sowie strafrechtliche Vorschriften in Einzelgesetzen wie z. B. dem *Código Florestal*, u. a.

80 Vgl. Acquatella (2001), S. 34.

81 Vgl. Buck / Verheyen (2002), S. 2.

82 Brasilien hat die CBD am 28.02.1994 ratifiziert. Vgl. <http://www.biodiv.org> [10.01.2003].

vention 169 über die Rechte indigener Völker der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Brasilien hat erstmalig mit dem verfassungsgebenden Prozess 1986 die Rechte seiner indigenen Völker anerkannt und dem *Ministério Público* deren Sicherung übertragen. Die wichtigste Vorschrift der Bundesverfassung ist Art. 231 Abs. 1. Danach werden die traditionelle Organisation und die originären Nutzungsrechte der indigenen Völker an den von ihnen besiedelten Gebieten anerkannt. Zugleich gibt es jedoch ein mit dieser Verfassungsbestimmung teilweise im Widerspruch stehendes Indigenengesetzbuch und die mit einer Reihe von paternalistischen Befugnissen ausgestattete Nationale Indigenenstiftung FUNAI.

In Brasilien gibt es speziell im Umweltbereich eine Reihe staatlicher Fonds über die Mittel auch an zivilgesellschaftliche Organisationen für gemeinnützige Zwecke verteilt werden. In Pará bestehen für den Umweltbereich der FEMA und für die Forschungsförderung der FUNTEC.

Die Zivilgesellschaft hat weitgehend Zugang zu umweltrechtlichen Informationen. Die brasilianische Verfassung gewährt das Recht, sich von der öffentlichen Hand Informationen von kollektivem oder persönlichem Interesse zu beschaffen, was lediglich durch überwiegende Sicherheitsinteressen des Staats ausgeschlossen werden kann.

Auch das Gesetz Nr. 6938/81⁸³ verpflichtete sämtliche Organe des SISNAMA, eigene Forschungsergebnisse zur Wahrung des Umweltschutzes jedem, der ein berechtigtes Interesse hat, zur Verfügung zu stellen. Dieses Recht wurde im April 2003 durch ein neues Umweltinformationsgesetz⁸⁴ nach dem Vorbild der Aarhus-Konven-

tion⁸⁵ wesentlich erweitert. Nunmehr sind die Organe des SISNAMA verpflichtet, alle Umweltinformationen, über die sie verfügen, öffentlich zugänglich zu machen.

Beachtenswert in der Praxis ist der Zugang zu sämtlichen Umweltgesetzen und zu anderen öffentlichen Datenbanken über das Internet. Dies ist eine hervorragende Grundlage für eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft. Auch wenn nicht jede Organisation in Amazonien Zugang zum Internet hat, so ist dies doch ein verhältnismäßig leichter Weg, im Vergleich zu den traditionellen Formen über teure und umfangreiche gedruckte Gesetzessammlungen, die stets aktualisiert werden müssen, oder über die öffentlichen Gazetten.

3.3.2 Institutionalierungsgrad der Umweltpolitik in Amazonien

In Brasilien gibt es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ausschließlich für den Umweltschutz zuständige Behörden, die eine Vielzahl direkter (Ordnungsrecht), indirekter (Umwelthaftung, Umweltinformation u. a.) und wirtschaftlicher Steuerungsinstrumente (steuerliche Anreize oder Sonderlasten, Gebührenstaffelungen u. a.) vollziehen. Die Umweltgesetze werden durch ein umfassendes Rechtssystem ergänzt, in dem das *Ministério Público* (MP) weitreichende Kompetenzen genießt.

Das vorhandene Institutionengefüge zeugt von einem zumindest teilweise vorhandenen politischen Willen auf fast allen staatlichen Ebenen, die gesteckten ehrgeizigen Entwicklungsziele nicht um jeden Preis zu erreichen, sondern umweltschützende Kriterien dabei zu berücksichtigen. Die Handlungsfähigkeit der umweltpolitischen Behörden, also die Fähigkeit, umweltpolitische

83 Art. 6 § 3: "*Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.*"

84 Gesetz Nr. 10.650/2003.

85 Die Aarhus-Konvention ist das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Vgl. http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus_konvention.php?vers=text [21.5.2003].

Ziele zu setzen und zu erreichen, ist jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt.

3.3.3 Umweltverwaltung – das Nationale Umweltsystem SISNAMA

Im Gegensatz zu Deutschland (siehe Kasten 9) hat in Brasilien der Bund in den einzelnen Bundesstaaten einen eigenen Behördenapparat mit weitreichenden Vollzugskompetenzen.

In Brasilien haben alle drei staatlichen Ebenen Umweltvollzugskompetenzen. Die Kriterien zur Ermittlung der zuständigen Behörde richten sich häufig nach der Größe des Vorhabens und der Schwere der umweltschädlichen Auswirkungen. Je schwerer die Auswirkungen, umso eher ist der Bund mit seinen Behörden zuständig. Die grundlegende Aufgabenverteilung ist in den Art. 23 und 24 der brasilianischen Verfassung geregelt. Es gibt jedoch kein Ausführungsgesetz zu diesen Bestimmungen, das die Zusammenarbeit der drei staatlichen Ebenen regelt. Das Nationale Umweltsystem SISNAMA, das 1981 etabliert wurde, integriert zwar alle drei Staatsebenen und markiert Zuständigkeiten, regelt die Grundfrage der Zusammenarbeit der staatlichen Umweltakteure jedoch nicht. Dies führt dazu, dass auf Landes- und Kommunalebene teilweise sich widersprechende Gesetze erlassen werden und auch sonst eine kooperative Zusammenarbeit oft unterbleibt.

Ein weiteres Problem ist, dass nicht alle umweltrelevanten Akteure in das SISNAMA integriert sind, sondern ausdrücklich nur die Ministerien oder Sekretariate auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, das IBAMA als ausführende Behörde des Bundes und der CONAMA (siehe Kasten 10). Andere umweltrelevante Institutionen wie der Nationale Wasserrat (CNRH), die Kommission für nachhaltige Entwicklung und Agenda 21 (CPDS) und der Rat für *Amazônia Legal*

Kasten 9: Umweltverwaltung in Deutschland

Der Bund hat im Umweltbereich weitreichende Gesetzgebungskompetenzen, aber kaum Vollzugsbefugnisse. Das Bundesimmissionsschutzgesetz z. B., das die Genehmigungspflichtigkeit von emittierenden Anlagen aller Art regelt, ist ein Bundesgesetz, die Genehmigungen erteilen jedoch die Ordnungsbehörden der Länder. Die Regel des Grundgesetzes ist, dass Bundesgesetze von den Ländern als eigene Angelegenheit vollzogen werden, d. h., dass die Länder die Genehmigungen in der Regel auf der Grundlage eigener Verfahrensgesetze durch ihre eigenen Behörden erteilen. Nur auf wenigen Gebieten vollzieht der Bund seine Gesetze selbst (z. B. Auswärtiger Dienst und Bundesfinanzverwaltung). Da es dem Bund weitgehend an Vollzugskompetenzen fehlt, gibt es auch keinen umfangreichen Behördenapparat auf Bundesebene. Der Bund kann zwar eigene Bundesoberbehörden schaffen, wie im Umweltbereich z. B. das Umweltbundesamt (UBA). Diesen Behörden kann er aber nicht die Vollzugskompetenz der Umweltgesetze übertragen, weil diese nach dem Grundgesetz bei den Ländern liegt. Dementsprechend ist das UBA auch eine Behörde, die v. a. die Bundesregierung beratend unterstützt und als besondere Aufgabe die Umweltverträglichkeit von Maßnahmen des Bundes zu prüfen hat. Ähnlich verhält es sich mit anderen Bundesbehörden im Umweltbereich wie das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Robert-Koch-Institut oder die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, deren Aufgaben hauptsächlich in der Forschung und Dokumentation liegen⁸⁶

(CONAMAZ) gehören beispielsweise nicht dazu.⁸⁷

Innerhalb der Kompetenzaufteilung des SISNAMA ist das Umweltministerium MMA das zentrale Organ. Die Zuständigkeit für umweltpolitische Fragen wird auf Bundesebene dort gebündelt. In allen Bundesstaaten gibt es ebenfalls ausschließlich für den Umweltschutz zuständige Behörden, wie in Pará die SECTAM.⁸⁸

⁸⁶ Vgl. Helberg (20029; S. 95 f.

⁸⁷ A intersetorialidade e a intragovernabilidade das políticas ambientais; vgl. <http://www.gestaopublica.gov.br> [21.5.2003], S. 1 f.

⁸⁸ Zwar handelt es sich bei den brasilianischen Bundesstaaten nicht um Länder im Sinne des deutschen Föderalismus, zur besseren Unterscheidbarkeit wird jedoch im Folgenden von „Landesebene“ gesprochen, wenn die Ebene der Bundesstaaten gemeint ist.

Kasten 10: Der CONAMA

Der CONAMA hat die Aufgabe, das Bundeskabinett (*Conselho de Governo*) zu beraten und umweltpolitische Richtlinienvorschläge zu unterbreiten. Außerdem darf er über ihm ausdrücklich zugewiesene Sachfragen, wie z. B. über umweltrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen, beschließen.⁸⁹

Besondere Beachtung verdient seine Zusammensetzung, weil er zu einem großen Teil aus zivilgesellschaftlichen Vertretern besteht. Der CONAMA hat 101 Mitglieder, 96 davon sind stimmberechtigt. Dies sind der Präsident, der durch den nationalen Umweltminister gestellt wird, 22 Vertreter der Zivilgesellschaft, 8 Vertreter der Wirtschaft, ebenfalls 8 Vertreter der Kommunalregierungen, 27 Vertreter der Landesregierungen, sowie 30 Vertreter sämtlicher Bundesministerien. Drei nicht stimmberechtigte Mitglieder stellt das *Ministério Público*. Außerdem gibt es ein Ehrenmitglied und einen Vertreter der Parlamentskommission für Verbraucherschutz, Umwelt und Minderheiten.⁹⁰

Wie bereits dargestellt, klärt das SISNAMA die Positionen und Zuständigkeiten der einzelnen Umweltbehörden. Danach sind z. B. Monitoring und Kontrolle gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Municipien. Da die Form der Zusammenarbeit nicht geregelt ist, gibt es in der Praxis viel Raum für Unklarheiten. In Pará wird versucht, einen Verfassungsvertrag zu schließen, der die Arbeitsteilung im Bereich Entwaldungskontrolle und -bekämpfung zwischen Bund und Land eindeutig klärt. Es soll ein gemeinsames System zur Vergabe von Genehmigungen für die Waldbewirtschaftung, von Entwaldungsgenehmigungen und deren Kontrolle sowie für die Brandbekämpfung errichtet werden, an dem sowohl Bundes- als auch Landesbehörden sowie die Kommunalverwaltungen beteiligt werden sollen. Ziel ist, dass das kommunale Umweltamt alle Entwaldungsanträge entgegennimmt, auf Vollständigkeit prüft und dann an die zuständige Stelle weiterleitet. Bisher gibt es in diesem Bereich keinerlei Abstimmungen zwischen den Behörden. Eher das Gegenteil ist der Fall. Oftmals blockieren sich das IBAMA und das Landesumweltministerium gegenseitig, insbesondere verweigern

sie sich den Zugang zu umweltbezogenen Informationen und Datenbanken.

3.3.4 Handlungsfähigkeit der Umweltverwaltung

Handlungsfähigkeit der Bundesumweltbehörden

Das Bundesumweltministerium (MMA) ist ein relativ junges Ressort mit geringen Ressourcen, was insbesondere darin deutlich wird, dass ein Großteil des Personals aus internationalen Mitteln finanziert wird. Behördensitz ist Brasilia. Das MMA hat grundsätzlich keine eigenen Vertretungen in den Bundesstaaten. Nach dem Gesetz ist das IBAMA die ausführende Umweltbehörde des Bundes vor Ort.⁹¹

Das MMA hat fünf Sekretariate, eines ist für Amazonien zuständig (SCA), während die anderen vier entweder für bestimmte übergreifende Themen oder für den Schutz spezifischer Ressourcen wie Wald oder Wasser zuständig sind. Dadurch ergeben sich bereits in der internen Ministerialstruktur Unklarheiten in der Kompetenzverteilung und dadurch Einschränkungen der Handlungsfähigkeit.

Die SCA führt verschiedene Programme und einzelne Projekte im Rahmen des PPG7 nicht über das IBAMA, sondern selbst durch. Um die Arbeit der Projekte zu koordinieren und eine zentrale politische Anlaufstelle auf Landesebene zu haben, gibt es seit 2000 eine Vertretung der SCA in allen Bundesstaaten, die zu *Amazônia Legal* (siehe Kasten 11) gehören.

Die Vertretung der SCA in Pará besteht aus einer Person und ist beim Landesumweltministerium (SECTAM) und nicht beim IBAMA angesiedelt, weil sie insbesondere die Aufgabe hat, zwischen der SCA und der jeweiligen Landesregierung zu vermitteln und die Spannungen zwischen dem IBAMA und den Landes- und Kommunalregie-

89 Art. 7 f. Gesetz Nr. 6983/81; Gesetz Nr. 8028/90.

90 Vgl. <http://www.mma.gov.br> [18.12.2002]; Dekret Nr. 99274/90; Dekret Nr. 3942/01.

91 Art. 6 Abs. IV Gesetz Nr. 6983/81.

Kasten 11: Amazônia Legal

Zu der als *Amazônia Legal* bekannten Region gehören die Staaten der Nordregion Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima und Tocantins sowie Teile des Staates Mato Grosso (Region Mittelwesten) und des Staates Maranhão (Region Nordosten). *Amazônia Legal* umfasst eine Fläche von 5.217.423 km², was ungefähr 61 % des gesamten brasilianischen Hoheitsgebiets entspricht. Der Begriff bezeichnet eine in der nationalen Wirtschaftsplanung gesondert behandelte Region, mit speziellen zentralen Verwaltungseinheiten und Zugriffsrechten auf die Fördermittel der regionalen Entwicklungsbank BASA und des von ihr verwalteten Entwicklungsfonds für den Norden (FNO).

rungen zu verringern. Eigene finanzielle Ressourcen hat die Vertretung nicht.

Auch das Verhältnis zwischen dem MMA und dem IBAMA ist von erheblichen Spannungen gekennzeichnet. Das IBAMA ist die weitaus ältere Behörde mit einem gewachsenen Selbstverständnis, die sich scheinbar nur ungern einem Ministerium unterordnet. Sie wurde Ende der 80er Jahre durch die Zusammenlegung von drei verschiedenen Bundesbehörden geschaffen, und zwar der Behörde für den Kautschuk, die Fischerei und die Holzressourcen. Das Personal wurde übernommen. Im Jahr 2002 gab es das erste ordentliche Ausschreibungsverfahren für mehrere hundert in ganz Brasilien neu zu besetzende Stellen, von denen 27 in Pará zu vergeben waren. Diese Maßnahme wurde allgemein als guter Schritt hin zu einer Professionalisierung des IBAMA angesehen.

In Pará verfügt das IBAMA über insgesamt ca. 300 Angestellte, die in verschiedenen Verwaltungseinheiten arbeiten. Es gibt in Pará drei direkt der Zentrale in Brasília unterstellte Büros, sog. *Gerências Executivas* (GEREX), u. a. in Belém und in Santarém, und mehrere kleinere jeweils den GEREX unterstellte Einheiten wie z. B. in Altamira. Hauptaufgabe des IBAMA in Pará ist die Genehmigung und Kontrolle des Holzeinschlags (siehe Kasten 12). Die Ausstattung der einzelnen Büros ist sehr unterschiedlich. Eine effektive Kontrolle insbesondere des illegalen Holzeinschlags ist jedoch praktisch nirgendwo in Pará möglich. Gründe dafür sind zum einen fehlende Transportmöglichkeiten und mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen, zum ande-

ren jedoch auch die Korruptionsanfälligkeit innerhalb des IBAMA.

Dem IBAMA wird vorgeworfen, am illegalen Holzeinschlag und -handel zu verdienen. Zum einen verdient es als Behörde an den Gebühren, die es für die Genehmigung von Waldbewirtschaftungsplänen erhält, zum anderen führen einzelne Mitarbeiter unrechtmäßig Kontrollen nicht oder nicht effektiv durch und erhalten dafür finanzielle Gegenleistungen.

Der Regierungswechsel 2003 hat im Bereich der Bundesverwaltung für einen erheblichen Personalwechsel bis hinunter zu den Behördenleitern vor Ort geführt. Sämtliche Büroleiter des IBAMA in Pará wurden ausgewechselt und teilweise mit behördenfremden Personen besetzt. Da jeder einzelne Posten innerhalb der Regierungskoalition verhandelt werden musste, war die Umweltverwaltung die ersten Monate der Amtszeit der neuen Regierung weitgehend handlungsunfähig. Durch die Neubesetzung von Leitungsposten und die Erneuerung und Verstärkung des Personals besteht aber die Hoffnung, das interne Korruptionsproblem dauerhaft zu lösen.

Handlungsfähigkeit der Landesumweltverwaltung

Das Landesumweltministerium in Pará, die SEC-TAM, gibt es seit 1993. Es ist eine sehr junge und zentralistische Behörde mit einem noch wenig ausgeprägten institutionellen Profil. Sie richtet sich in der Regel nach den Interessen der Landesregierung. Diese vertritt häufig selbst keine klare Stellung bzw. verfolgt einen diffusen Entwicklungsdiskurs und hat ein unklares Verhältnis zur Umweltpolitik. Die wirtschaftlichen Interessen des Bergbaus, der Holzindustrie und des Sojaanbaus haben einen großen Einfluss auf die Landespolitik, auch wenn die Regierung zugleich einen umweltfreundlichen Diskurs pflegt.

In der Vergangenheit haben oftmals Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Bundes- und der Landesebene eine effektive Umweltpolitik verhindert. Seit einigen Jahren wird mit Unterstützung durch

Kasten 12: Legal Holzeinschlag

Es gibt zwei Möglichkeiten, legal Holz einzuschlagen, beide sind mit Anträgen an das IBAMA verbunden. Die erste Möglichkeit ist, dass der Grundbesitzer eine Entwaldungsgenehmigung beantragt, wenn er auf seinem Land Viehweiden oder Ackerflächen anlegen will. Die zu entwaldende Fläche darf in Primärwaldgebieten Amazoniens nicht mehr als 20 % betragen, darüber hinaus müssen die permanenten Schutzgebiete auf Hängen, an Wasserläufen und Quellen berücksichtigt werden (siehe Waldschutzgesetz). Die zweite Möglichkeit ist der Waldbewirtschaftungsplan, der den selektiven Einschlag regelt. Beide Anträge werden in der Regel von freiberuflichen Forstingenieuren für das jeweilige Unternehmen erstellt. Für das zu bewirtschaftende Wald- oder Grundstück müssen Landtitel nachgewiesen werden. Das IBAMA hat oft nicht überprüft, ob diese Titel auch rechtens sind. Eine Genehmigung der Anträge war im Falle der Waldbewirtschaftung früher an eine vorherige Besichtigung des Waldstücks gebunden, die aus Personal- und Ressourcenmangel oder Korruption oft unterblieb. In der Regel war die Genehmigungspraxis extrem schwerfällig und langsam. Seit 2001 gibt es ein Dekret des MMA, das besagt, dass alle beantragten Waldbewirtschaftungspläne nach 60 Tagen automatisch als bewilligt gelten. Damit hat der Unternehmer die Möglichkeit, den Plan umzusetzen und muss sich dabei an die entsprechenden Gesetze halten. Das IBAMA wiederum hat eine rechtliche Grundlage, um die Umsetzung der Pläne zu kontrollieren, also hinzufahren und zu prüfen, ob das Holz wirklich dort eingeschlagen wird. Um Unregelmäßigkeiten bei der Kontrolle vor Ort zu verhindern, wird gegenwärtig ein satellitengestütztes System zur Kontrolle des Einschlags und des Transports aufgebaut (SISPROF).

das PPG7 versucht, ein effektives Waldüberwachungssystem zu errichten. Diese Bestrebungen scheitern bisher daran, dass sich das IBAMA und die SECTAM gegenseitig den Zugang zu den vorhandenen Datenbanken verwehren.

Als Akteur spielt die SECTAM in den untersuchten Fällen nur eine nachgeordnete Rolle und wird fast einhellig als irrelevant betrachtet. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sie vor Ort nicht präsent ist. Die SECTAM hat in den Munizipien keine eigenen Vertretungen.

Ein Grund für die mangelnde Handlungsbereitschaft liegt bereits in der Kompetenzverteilung des SISNAMA. Danach muss die Landesregie-

rung nicht tätig werden, weil das IBAMA subsidiär für alles zuständig ist.⁹² Das Land entzieht sich auf diese Weise häufig unbequemen Entscheidungen und überlässt die Umweltpolitik dem Bund. Die geringe Bedeutung der Landesregierung in den untersuchten Fällen liegt aber auch darin begründet, dass insbesondere in der vergangenen Legislaturperiode Westpará vom Gouverneur programmatisch vernachlässigt wurde, weil die parteipolitische Opposition in Santarém und Altamira ihre Machtbasis hatte. Daraus entstand die Bestrebung, einen eigenen Bundesstaat Tapajós mit der Hauptstadt Santarém zu gründen. Der Gouverneur wollte die Stärkung Westparás durch das Verweigern von Entwicklungsprojekten und Ressourcen verhindern. Der neue Gouverneur hat gegenüber der Region eine wesentlich konstruktivere Haltung eingenommen.

Handlungsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltungen

Die brasilianische Gesetzgebung schreibt allen drei Verwaltungsebenen Umweltkompetenzen zu (siehe Kasten 13). Inzwischen gibt es in einigen Munizipien Parás kommunale Umweltbehörden, die teilweise mit Unterstützung des PPG7 eingerichtet wurden. Die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen ist in der Regel jedoch gering. Die Umweltsekretariate in den Munizipien sind noch stärker vom guten Willen der *prefeitos* abhängig als die Landesumweltministerien vom Gouverneur und verfügen kaum über finanzielle Mittel. Die gesetzlichen Umweltkompetenzen werden auf lokaler Ebene oft nicht wahrgenommen, weil die Bürgermeister häufig selbst Viehzüchter oder Holzunternehmer sind und sich gegen die Einführung von kommunalem Umweltmanagement stellen. Um von ihrer Interessenlage abzulenken, schieben sie häufig vor, dass z. B. Umweltkontrollen in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes liegen, was jedoch nicht zutrifft. Grundsätzlich können auch kommunale Behörden, insbesondere die

92 Art. 10 Gesetz Nr. 6983/81.

Kasten 13: Das brasilianische *município*

Das Munizip ist die politische Einheit der kommunalen Verwaltung in Brasilien. Jedes Munizip hat einen direkt vom Volk gewählten Bürgermeister (*prefeito*) sowie ein kommunales Parlament (*câmara de vereadores*), das formelle Gesetze (*leis municipais*) erlässt.⁹⁵ Die Bundesverfassung gibt für alle Munizipien eine uniforme politische Organisation vor.⁹⁶ Nach Art. 29 CF werden alle *prefeitos* und *vereadores* im ganzen Land gleichzeitig und für vier Jahre gewählt. In der Kommunalverwaltung gilt das Prinzip der strikten Gewaltenteilung. Der *prefeito* ist die einzige gewählte Autorität auf Seiten der Exekutive und die zentrale Figur der kommunalen Verwaltung, für die er allein verantwortlich ist. Er kann alle Mitglieder seiner kommunalen Regierung (*secretários*) frei ernennen und entlassen. Seine einmalige Wiederwahl ist seit einer Verfassungsänderung auf Initiative des ehemaligen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso ebenso wie die der Gouverneure und des Präsidenten möglich. Der *prefeito* verfügt über wichtige Machtmittel wie das Vetorecht gegen Gesetze und das alleinige Gesetzesinitiativrecht bei finanzbezogenen Regelungen.

Polizei, Genehmigungen, die von Bundesbehörden erteilt werden, kontrollieren.

Die Rolle der kommunalen Ebene bei der Erarbeitung und Bewertung der Umweltgenehmigungen beschränkt sich weitgehend auf den Bereich der räumlichen Standortfaktoren. Die technischen Aspekte der Einrichtung und des Betriebs von Anlagen fallen häufig in die Verantwortung der Umweltorgane des Landes und des Bundes, da es den kommunalen Ämtern an fachlicher Kompetenz mangelt.⁹³ Bauen sie diese auf, können sie für kleinere Betriebe mit lokal begrenzten Emissionen die Ausstellung der Genehmigung selbst übernehmen. In Bezug auf die Ausführung der Studien zur Umweltverträglichkeit kann die kommunale Verwaltung „zusätzliche Richtlinien“ aufstellen.⁹⁴ Die Handlungsfähigkeit vieler Kommunalverwaltungen wird außerdem durch die enorme Größe ihrer Verwaltungsgebiete überfordert. Allein das Munizip Altamira ist ungefähr halb so groß wie die Gesamtfläche Deutschlands.

3.3.5 Kooperationsfähigkeit der Umweltverwaltung**Kooperationsfähigkeit der Bundesumweltverwaltung**

Die Kooperationsfähigkeit, insbesondere die Bereitschaft, mit sozialen Bewegungen und NRO Bündnisse einzugehen, ist auf Bundesebene bei MMA und IBAMA unterschiedlich ausgeprägt. Das MMA ist in der Untersuchungsregion ein häufiger Partner sozialer Bewegungen. Das IBAMA hingegen wird in der Regel eher als konfrontative denn als kooperative Behörde wahrgenommen.

Das MMA kooperiert auf vielfältige Weise mit anderen umweltrelevanten Akteuren. In Pará hat die SCA-Vertretung z. B. gemeinsam mit dem Landesumweltministerium ein Schutzgebietsmosaik rund um den Stausee von Tucuruí geschaffen, das als vorbildlich gilt. Das IBAMA hingegen hat im Gegensatz zu dem ihm übergeordneten Bundesumweltministerium keine Tradition der Verhandlung mit der lokalen Bevölkerung und den sozialen Bewegungen. Die Arbeit des IBAMA wird stark durch die Auffassung des *preservacionismo* geprägt, demzufolge Umweltschutz nur gegen die lokale Bevölkerung durchgesetzt werden kann. Eine Ausnahme ist der im IBAMA angesiedelte nationale Rat für traditionelle Völker CNPT, der für die Zusammenarbeit mit traditionellen Bevölkerungsgruppen zuständig ist und die Sammlerreservate verwaltet. Trotz der anerkanntermaßen geringen Zerstörungsintensität der Lebensweise indigener Völker, werden auch diese in die Ablehnung einbezogen. Ein häufig geäußelter Vorwurf gegenüber Indigenen ist, dass sie den illegalen Holzeinschlag in ihren Gebieten willentlich zulassen und daran verdienen. Das Verhältnis zu den Indigenen ist sehr schwierig. Das IBAMA übernimmt grundsätzlich keine umweltrechtlichen Überwachungsaufgaben in indigenen Gebieten und verweist auf die volle Verantwortung der Indigenenstiftung FUNAI, obwohl

93 Vgl. Krell (1993), S. 190.

94 Art. 5 CONAMA Res. 001/86.

95 Vgl. Krell (1993), S. 40.

96 Vgl. Krell (1993), S. 17.

das Gesetz diese Aufgabenverteilung keineswegs ausdrücklich vorsieht. Beide Institutionen haben sich sowohl auf Bundesebene als auch vor Ort in diesem Konsens eingerichtet. Die FUNAI hat jedoch keinerlei mit dem IBAMA vergleichbare Polizeibefugnisse, sondern ist auf die Kooperation und Unterstützung der Polizei angewiesen. Diese wird wiederum häufig von den Holzunternehmen auf lokaler Ebene kontrolliert bzw. beeinflusst, so dass noch weitgehend intakte Wälder in indigenen Gebieten bevorzugtes Einschlagsgebiet der illegalen Holzunternehmen sind, oftmals mit Duldung der FUNAI. Vor Ort gibt es kaum Kooperation zwischen IBAMA und FUNAI. Im Gegenteil: In Altamira bspw. hat sich die Situation sogar so weit zugespitzt, dass zum Zeitpunkt der Erhebung beide Behördenleiter einander gegenseitig wegen Korruption bei der Staatsanwaltschaft angezeigt hatten.

Ein Grund für die höhere Kooperationsbereitschaft des MMA liegt bereits darin begründet, dass es keine eigenen Behördenvertreter vor Ort hat. Da das Verhältnis zwischen dem MMA und dem IBAMA traditionell sehr angespannt ist, ist das MMA auf andere Bündnisse angewiesen. Im MMA besteht außerdem aufgrund der Nähe zu den internationalen Gebern durch das PPG7 ein inzwischen verinnerlichter Partizipationsdiskurs, der auf der Erkenntnis beruht, dass Umweltpolitik als schwaches Feld Verbündete braucht.

Kooperationsfähigkeit der Landesumweltverwaltung

Ebenso wie das IBAMA ist das Landesumweltministerium SECTAM nur in wenigen Fällen zu einer Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft bereit. Die SECTAM kooperiert nach parteipolitischen Kriterien mit den Munizipien und ist vor Ort nur punktuell präsent. Da die Landesregierung teilweise widersprüchliche Ziele verfolgt, ist das Verhalten der SECTAM nicht kohärent und wenig berechenbar.

Kooperationsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltungen

Die Kooperationsfähigkeit der kommunalen Umweltverwaltungen ist ähnlich gering wie diejenige des Landes. Nur in wenigen Munizipien gibt es Ansätze für eine Kooperation mit NRO und sozialen Bewegungen, wie z. B. in Santarém bei der Erarbeitung eines kommunalen Umweltgesetzbuches.

3.3.6 Dezentralisierungsgrad der Umweltverwaltung

Der organisatorische Aufbau Brasiliens als föderaler Bundesstaat mit drei Staatsebenen, die originäre Staatsgewalt ausüben, lässt zunächst eine starke Stellung der Munizipien vermuten. Doch trotz dieser unabhängigen Stellung der Munizipien und ihrer verfassungsrechtlich garantierten Autonomie ist der Umweltschutz in Brasilien in hohem Maße zentralisiert. Die Bundesregierung ist in Umweltschutzbelangen reformwilliger als die Landesregierungen und Munizipien, denen es oft schlicht an den erforderlichen Mitteln fehlt, ganz abgesehen von ihrer unklaren rechtlichen Stellung im Nationalen Umweltsystem.

Der Versuch von Umweltgruppen, Einfluss auf die Umweltpolitik zu nehmen, konzentriert sich daher vielfach auf die Bundesorgane mit Sitz in Brasilia oder allenfalls auf die Landesministerien, weil die Munizipien oftmals nicht über die fachlichen und finanziellen Voraussetzungen für eine eigene Umweltverwaltung verfügen.

Die Dezentralisierung der Umweltpolitik ist auf Bundesebene ein bereits seit längerem verfolgtes Ziel. Die Schaffung der SCA-Vertretungen in den Bundesstaaten ist eine der Maßnahmen des MMA zur Umsetzung dieses Ziels. Auch das IBAMA befindet sich in einer Umstrukturierungsphase, vor allem um den Kontakt zu den Bürgern zu verbessern und Entscheidungskompetenzen nach

unten zu verlagern.⁹⁷ Eines der Grundprobleme bleibt jedoch, dass die finanziellen Mittel zentral in Brasilia verwaltet werden, d. h. dass die Behörde vor Ort nicht unmittelbar an den Gebühren teilhat, die sie einnimmt.

Das NRPP (Naturressourcenpolitikprogramm) des PPG7 hat ebenfalls die Dezentralisierung der Umweltverwaltung zum Ziel. Es war damit in der SECTAM nicht besonders erfolgreich, im Gegensatz zu anderen Einrichtungen wie der Polizei und dem *Ministério Público Estadual*. Einige neue Einrichtungen sind jedoch auf das NRPP zurückzuführen, wie z. B. die Arbeitsgruppen auf Landesebene, die alle am NRPP beteiligten Akteure versammelt (Landesregierung, IBAMA, Zivilgesellschaft, Polizei, Staatsanwaltschaft u. a.), die Umweltrechtseinheit NUMA beim MPE und spezialisierte Umwelteinheiten der Militär- und der Zivilpolizei in der Landeshauptstadt Belém und an einigen Standorten im Landesinnern.

Während innerbehördliche Dekonzentrationsmaßnahmen wie die des IBAMA weitgehend unproblematisch sind, stellt die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Landesregierungen ein großes Problem dar. In Bezug auf Pará spiegelt sich das Problem im allgemeinen Misstrauen gegenüber der Landesumweltverwaltung wider. Weil ihre Vollzugskompetenz als so gering angesehen wird, hat die Bundesverwaltung Vorbehalte, sie mit weiteren Kompetenzen zu betrauen. Das Landesumweltministerium selbst setzt seine eigene Dezentralisierungspolitik nur langsam um. Alle Genehmigungsverfahren müssen in Belém abgewickelt werden. Noch weniger als der Landesverwaltung traut man den Kommunalverwaltungen zu, weil sie oftmals unter (begründetem) Korruptionsverdacht stehen, insbesondere wenn die Bürgermeister, wie in Porto de Moz, gleichzeitig Holzunternehmer sind.

Trotzdem sind mit dem Regierungswechsel auf Bundesebene die Chancen für eine effektive und weitergehende Dezentralisierung gestiegen, weil

sowohl die neue Führung des MMA als auch diejenige des IBAMA sich dies als Reformziel gesetzt haben. Bisher bestand daran im IBAMA wenig Interesse. Die Dezentralisierungspolitik ist vom MMA schon in der vorherigen Legislaturperiode formuliert worden. Der ehemalige Bundesumweltminister hatte mit dem Gouverneur von Pará bereits ein Abkommen unterzeichnet, um die Arbeitsteilung bei der Entwaldungskontrolle zu klären. Die neue Umweltministerin, Marina Silva, vertritt diese Politik ebenfalls: Allgemein soll die Rolle der Länder in der Durchführung der Umweltpolitik gestärkt werden, in Amazonien v. a. bezogen auf die Entwaldungsproblematik. Eine vom Bundesumweltministerium angedachte Möglichkeit, dem teilweise begründeten Misstrauen gegenüber den Landesregierungen Rechnung zu tragen und zugleich Kompetenzen zu übertragen, ist die Konditionierung von Mitteln und die Einforderung von mehr Kohärenz.

3.4 Formale Partizipationsrechte

Das brasilianische Recht hat viele partizipative Elemente. Die brasilianische Demokratie ist nicht strikt repräsentativ. Nach der Bundesverfassung (Art. 1 CF) gibt es die Möglichkeit, Volksabstimmungen durchzuführen. Die Verfassung Parás schreibt vor, dass Projekte und Maßnahmen, die für das ökologische Gleichgewicht ein Risiko darstellen, nur durch Gesetz und nach Befragung der betroffenen Bevölkerung genehmigt werden dürfen.⁹⁸

Die Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Gruppen sind relativ vielseitig. Sie werden sowohl am Bundes- wie am Landesumweltrat CONAMA und COEMA beteiligt, die beide gesetzgeberische Befugnisse haben. Die Zivilgesellschaft hat ohne große bürokratische Hürden weitgehende Klagebefugnisse vor den Gerichten und Beteiligungsrechte im Umweltgenehmigungsprozess. Außerdem steht ihr mit dem *Ministério Público* ein mächtiger und unabhängiger Verbündeter zur Seite.

97 Vgl. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2003a).

98 Vgl. Krell (1993), S. 220 f.

Kasten 14: Klagerechte zum Schutz der Umwelt in Deutschland

Grundsätzlich ist im deutschen Recht nur derjenige klagebefugt, der von einer staatlichen Maßnahme unmittelbar betroffen ist. Dieses Prinzip wird bis auf wenige Ausnahmen strikt eingehalten. Eine Ausnahme ist die erst 2002 eingeführte Verbandsklage nach dem neuen Bundesnaturschutzgesetz. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, dass ausdrücklich anerkannte Umweltschutzvereine gegen Planfeststellungsverfahren und in Befreiungsfällen von Naturschutzgebiets- oder Nationalparkverordnungen klagen, ohne dass sie unmittelbar von diesen Maßnahmen betroffen sind.

Die bestehenden Beteiligungsrechte werden auf vielseitige Weise tatsächlich und effektiv genutzt, wodurch umweltpolitische Entscheidungen beeinflusst werden.

3.4.1 Allgemeiner Rechtsschutz

Die brasilianische Rechtsordnung kennt eine Reihe von gerichtlichen Kontrollinstrumenten, die zum Schutz der Umwelt einsetzbar sind, insbesondere die öffentliche Zivilklage (*ação civil pública*), bei der das *Ministério Público* als Anwalt für die Umwelt klagebefugt ist. Im Vergleich zu Deutschland (siehe Kasten 14) sind die Befugnisse der Zivilgesellschaft, die Einhaltung der Umweltgesetze einzuklagen, sehr weitreichend.

Die öffentliche Zivilklage ist in den letzten Jahren zu einer wirksamen Waffe bei der Verteidigung der von den Behörden aller Ebenen oft nur unzureichend geschützten Umwelt geworden. Leitgedanke des in Brasilien errichteten Klagesystems scheint eine Art „Schocktherapie“ zu sein: Über die Einräumung weitgehender Partizipationsrechte an die Bevölkerung und Popularklagemöglichkeiten gegen behördliche Entscheidungen soll versucht werden, mit Hilfe der Öffentlichkeit und der Gerichte eine organisierte Kontrolle der Verwaltung auszuüben.⁹⁹

Die Rolle des *Ministério Público*, das die ausdrückliche Aufgabe hat, die Einhaltung umwelt-

rechtlicher Bestimmungen einzuklagen, darf in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Daneben gibt es prozessuale Mittel, die sich nicht direkt auf den Umweltschutz beziehen, wie eine allgemeine Popularklage, die jedoch ebenfalls zu diesem Ziel eingesetzt werden können und sich aus der Sozialbindung des Eigentums und dem Nachbarrecht ableiten lassen.¹⁰⁰

3.4.2 Das *Ministério Público* (MP)

Das *Ministério Público* ist eine von den drei Staatsgewalten (Exekutive, Judikative, Legislative) unabhängige Institution, die im Namen des Volkes und im öffentlichen Interesse handelt und für die Verteidigung der Rechtsordnung zuständig ist.¹⁰¹ Es unterteilt sich in eine Landes- und eine Bundesbehörde, die beide voneinander unabhängig, aber gemeinsam für die Einhaltung aller Umweltgesetze zuständig sind. Das *Ministério Público Federal* auf Bundesebene (MPF) verfügt über eigene Vertretungen in allen Bundesstaaten.¹⁰²

Als Verteidiger der Rechtsordnung im Ganzen¹⁰³ ist das *Ministério Público* für die sozialen und individuellen Grundrechte und für die Verteidigung allgemeiner Interessen¹⁰⁴ wie der Umwelt

100 Auch in der deutschen Rechtsordnung enthalten die zivilrechtlichen Regelungen des Nachbarrechts und Eigentums wichtige Anspruchsgrundlagen für den Bürger (§§ 1004 und 906 BGB), die vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden können.

101 Vgl. Krell (1993), S. 109 f.

102 In konsequenter Fortführung des administrativen Trennsystems gibt es in Brasilien auch ein justizielles Trennsystem. Bundesgerichte sind für die Anwendung von Bundesgesetzen zuständig und Landesgerichte für die des jeweiligen Bundesstaats.

103 Dem MP wurde in Art. 129 Abs. 3 CF umfassende prozessuale Rechte eingeräumt.

104 Art. 127 CF: „*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*“

99 Vgl. Krell (1993), S. 114.

zuständig.¹⁰⁵ Um diese Aufgaben zu erfüllen, genießt das MP eine weitreichende Unabhängigkeit und eine Reihe von prozessualen Klagebefugnissen. Außerdem hat es Anordnungsbefugnisse gegenüber den anderen staatlichen Behörden. Es kann bei der Feststellung eines rechtswidrigen Zustandes andere Behörden der jeweiligen Verwaltungsebene zwingen, Maßnahmen zu ergreifen. Von dieser Befugnis hat es in letzter Zeit in Pará mehrfach Gebrauch gemacht; insbesondere hat es die Präsenz des INCRA und anderer staatlicher Akteure in Novo Progresso angeordnet, als sich die Landkonflikte dort extrem zugespitzt haben.

Das MPF spielt eine herausragende Rolle in der Umweltpolitik in Amazonien. Es wurde von allen befragten Akteuren als die zentrale Institution genannt. Diese herausragende Rolle verdankt es vor allem einigen wenigen, besonders engagierten Staatsanwälten, die ihre Aufgabe darin sehen, die Zivilgesellschaft zu unterstützen und der Bevölkerung zur Durchsetzung ihrer Rechte zu verhelfen.

Das *Ministério Público Estadual* von Pará (MPE) hat in fast jedem Munizip einen Vertreter. Die Staatsanwälte verfügen jedoch nur über geringe materielle und finanzielle Ressourcen und müssen eine Reihe anderer Kontrollaufgaben erfüllen. Das MPE hat mit Unterstützung des NRPP eine eigene Umweltabteilung, das NUMA, eingerichtet, die für die Beratung und den Ausbau der umweltrechtlichen Kapazitäten innerhalb der Behörde zuständig ist. Diese Abteilung unterstützt die einzelnen Staatsanwälte in konkreten umweltrechtlichen Fällen und organisiert Fortbildungskurse im Umweltrecht, die auch für Vertreter der Polizei, der Umweltverwaltung und der Zivilgesellschaft offen stehen.

3.4.3 Partizipative Klagerechte

Die ação civil pública (por dano ambiental)

Diese ausdrücklich gegen Umweltschäden konzipierte Klage wurde im Gesetz 6938/81¹⁰⁶ grob skizziert und mit dem Gesetz Nr. 7347/85 im Einzelnen ausgestaltet. Danach sind MP, Bund, Länder und Munizipien klagebefugt, um Verstöße gegen die Umweltgesetzgebung gerichtlich zu verfolgen.¹⁰⁷ Ziel kann neben einer Verurteilung auf Schadensersatz auch eine gerichtliche Verpflichtung zum Tun oder Unterlassen sein, jedoch nicht die Entschädigung Einzelner. Bei Verurteilungen vor Bundesgerichten gehen Bußgeldzahlungen an den Nationalen Umweltfonds FNMA.¹⁰⁸

Durch eine Gesetzesreform sind seit neuestem auch Vereine klagebefugt, die seit mindestens einem Jahr bestehen und zu deren satzungsmäßigen Zielen die Verteidigung der Umwelt zählt. Diese gesetzliche Neuerung wird als große Errungenschaft der Zivilgesellschaft angesehen, weil es sie von der Unterstützung des *Ministério Público* unabhängig macht. Andererseits wird dadurch die Wirksamkeit einer Klage geschwächt, weil die Vereine keine polizeilichen Befugnisse haben und somit z. B. keine Beweismittel beschlagnahmen können. Es wurde bisher von dieser neuen Befugnis nur wenig Gebrauch gemacht.

Der einzelne Bürger ist nicht unmittelbar Verfahrensbeteiligter, kann jedoch das MP über die Fakten informieren, die einen Umweltschaden nachweisen. Beamte sind verpflichtet, dem MP Informationen über schädliche Umwelteinwirkungen zu geben, sofern sie hiervon Kenntnis erlangen. Richter im Allgemeinen oder Gerichte, die Kenntnis über umweltschädliches Verhalten erlangen, müssen sämtliche ihnen bekannte Daten

106 Art. 14 § 1 Gesetz Nr. 6938/81.

107 Vgl. dazu ausführlich Krell (1993), S. 112 ff.

108 Als besonderes Finanzierungsinstrument für die Umweltpolitik wurde mit Mitteln der IDB der (*Fundo Nacional do Meio Ambiente* - FNMA) geschaffen, der über ein eigenes Exekutivkomitee verfügt und sich u. a. aus den Ersatzleistungen und Strafen, welche von den Gerichten verhängt werden, finanziert.

105 Vgl. Valente (1991), S. 179.

an das MP übermitteln, damit dieses die Klage vorbereiten kann. Darüber hinaus kann das MP selbst über das Beweissicherungsverfahren (*inquérito civil*) Informationen erlangen.¹⁰⁹

Bedeutsam ist auch die Möglichkeit der Anordnung von einstweiligen Verfügungen durch die Gerichte, um Umweltschädigungen noch zu verhindern oder die schon eingeleiteten schädigenden Maßnahmen zu stoppen. Die Klage kann gegen Handlungen sowohl öffentlicher als auch privater Akteure erhoben werden. Mit dieser Klage wurde etwa der Genehmigungsprozess für den Staudamm in Belo Monte gestoppt.

Die *ação popular*¹¹⁰

Die Popularklage wurde bereits in den 60er Jahren¹¹¹ in Brasilien eingeführt und kann auch zur Wahrung von Umweltschutzbelangen eingesetzt werden.¹¹² Mit der Verfassung von 1988¹¹³ wurde ausdrücklich festgelegt, dass sie erhoben werden kann, um Maßnahmen annullieren zu lassen, die dem Vermögen der öffentlichen Hand, der Verwaltungsmoral, der Umwelt sowie den historischen und kulturellen Gütern Schaden zufügen. Der Bürger soll potenzieller Bewacher öffentlicher Güter sein. Um das Mittel effektiver zu machen, wurde eine Befreiung von den Prozesskosten für den Fall des Unterliegens eingeführt, sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass eine rechtsmissbräuchliche Klage vorliegt. Diese rechtliche Neuerung ist jedoch noch in weiten Teilen unbekannt oder wird von den zuständigen Richtern in der Untersuchungsregion ignoriert.

109 Vgl. Vieira (1991), S. 126.

110 Vgl. Krell (1993), S. 119 f.; Vieira (1991), S. 124.

111 Eingeführt mit Gesetz Nr. 4717/65.

112 Vgl. Vieira (1991), S. 124.

113 Art. 5 LXIII CF.

3.4.4 Erfolgsbedingungen für die Nutzung partizipativer Klagerechte

Die Klagerechte existieren nicht nur in der Theorie, sondern werden auch in der Praxis wirksam eingesetzt. Auch in anderen Fällen als dem geplanten Staudamm in Belo Monte wurden die formalen Klagerechte in Amazonien erfolgreich zur Einhaltung der Umweltgesetze bei der Durchführung von Großprojekten eingesetzt. So wurde der Ausbau der Wasserstraßen Teles Pires-Tapajós und Araguaia-Tocantins gestoppt und der Hafenausbau Santarém und der Bau einer großen Brücke in Santarém verzögert.

"Spektakuläre" Entscheidungen werden in der Regel vom MPF vor Bundesgerichten erlangt. Dies hängt zum einen mit der Aufgabenverteilung zwischen den beiden *Ministérios Públicos* zusammen, die ähnlich wie die allgemeinen Zuständigkeiten in der Umweltverwaltung in der Regel nach Größe und Schwere des Projekts verteilt werden. Das MPF ist aber im Vergleich zum MPE personell, materiell und finanziell wesentlich besser ausgestattet. Dem für die Untersuchungsregion zuständigen Staatsanwalt des MPF steht allein ein Unterstützerteam von 15 Staatsanwälten zur Verfügung, während das NUMA von einem Staatsanwalt allein getragen wird.

Die rechtliche Kontrollfunktion der partizipativen Instrumente und die Rolle des *Ministério Público* erhalten auf Landesebene eine geringere Anerkennung als auf Bundesebene. Außerdem wird in Pará ein größerer politischer Druck auf das MPE und die einzelnen Staatsanwälte ausgeübt, weil es eine direkte politische Verbindung zwischen dem Gouverneur und dem obersten Behördenchef (*Procurador Geral do Estado*) gibt. Dieser wird direkt vom Gouverneur ernannt und ist in der Regel eine enge Gefolgsperson. Außerdem wurde eine geringere Bündnisbereitschaft des MPE mit den sozialen Bewegungen festgestellt.

Es ist jedoch in Pará ein Wandel bemerkbar, insbesondere in Bezug auf die Rolle der Gerichte und der Polizei sowie des *Ministério Público Estadual*. Auch sind in letzter Zeit vermehrt gemein-

same Aktionen der beiden *Ministérios Públicos* zu beobachten.

Voraussetzung für die wirksame Nutzung der gerichtlichen Kontrollinstrumente ist das Wissen um die Verschmutzungen bzw. Degradierungen der Umwelt sowie um die Beteiligungsrechte. Gerade in den ersten Jahren nach der Schaffung der erweiterten Befugnisse des MP bezogen sich dessen Verfahren fast ausschließlich auf die Bearbeitung kleinerer Fälle, die im Allgemeinen eine geringe Bedeutung haben und nicht auf die Großprojekte z. B. im Bergbaubereich.¹¹⁴ Erst in den letzten Jahren geht insbesondere das MPF auch gegen große Infrastrukturprojekte vor. Die jüngeren Richter, aber auch die Staatsanwälte, sind zunehmend für Umweltfragen sensibilisiert, weil an den Universitäten eine umweltrechtliche Ausbildung eingeführt wurde.

3.4.5 Anhörungs- und Informationsrechte

Die Zivilgesellschaft hat im Umweltgenehmigungsverfahren Anhörungs- und Informationsrechte. Sowohl für Vorhaben, die der Genehmigung durch die SECTAM in Pará, als auch für solche, die dem IBAMA unterliegen, ist die Durchführung von öffentlichen Anhörungen vorgeschrieben.¹¹⁵ Der Antragsteller muss die möglichen Umweltwirkungen seines Vorhabens ermitteln und in einer Studie zusammenfassen. Diese Studie hat in bestimmten Fällen den strengen Vorgaben einer UVP zu folgen. Eine Zusammenfassung des Genehmigungsantrags muss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies ist auch zugleich der Fristbeginn von 45 Tagen, innerhalb derer eine öffentliche Anhörung beantragt werden muss.¹¹⁶ Antragsberechtigt sind staatliche Behörden, das MP, der COEMA oder eine Gruppe von mindestens 50 Bürgern. Nach der Durchführung der öffentlichen Anhörung kann die Behörde

die dort aufgeworfenen Fragen an den Antragsteller weiterleiten. Sind alle notwendigen Daten gesammelt, entscheidet der COEMA auf Landesebene und das IBAMA auf Bundesebene über die beantragte Genehmigung, welche dann von der SECTAM bzw. dem IBAMA ausgestellt wird. Auch die nachfolgenden Anträge für die Erteilung der Einrichtungslizenz und der Betriebslizenz sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Wird eine gesetzlich vorgeschriebene Anhörung nicht durchgeführt, so ist die Umweltlizenz nichtig.¹¹⁷

Die Befragung vor Ort hat gezeigt, dass die meisten umweltrelevanten Akteure in Santarém und Belterra nicht wussten, dass das Verfahren zur Abschätzung der Umweltfolgen der Asphaltierung der BR-163 von der zuständigen Bundesbehörde eingeleitet und eine Prüffirma mit der Erstellung der UVP beauftragt worden war.¹¹⁸ Nur wenige haben auf Nachfrage ein Interesse daran geäußert, eine öffentliche Anhörung einzuberufen oder daran teilzunehmen.

Die meisten der befragten Akteure halten das Anhörungsrecht im Rahmen des Umweltgenehmigungsverfahrens insgesamt für wenig effektiv, weil es fehlerhaft konzipiert sei und in der Regel schlecht durchgeführt und manipuliert werde. Die Zivilgesellschaft wird oft nur mangelhaft im Vorfeld informiert, viele öffentliche Stellen verweigern trotz Anspruch die Auskunftserteilung. Oft werden die Anhörungen auch zu spät einberufen, so dass keine Zeit für die Vorbereitung bleibt. Die öffentlichen Anhörungen werden als eine Art Abstimmungsforum über das Vorhaben verstanden und entsprechend manipuliert, was oft inhaltsleere Debatten zur Folge hat. Außerdem wird eine zu technische und unverständliche Sprache verwendet. Die Beteiligung an solchen Anhörungen bedeutet auch immer eine persönliche Exposition, dem sich einzelne nur ungern aussetzen, wenn sie wissen, dass dies schwere Repressions-

114 Vgl. Valente (1991), S. 179.

115 Portaria SECTAM/G Nr. 39 vom 27.11.1992; Moraes (2000), S. 31.

116 Vgl. Moraes (2000), S. 38.

117 Vgl. Moraes (2000), S. 29.

118 Seit April 2003 stehen die Ergebnisse auf der Homepage des Zentrums für Umweltgenehmigungen des IBAMA, vgl. <http://www.celaf.ibama.gov.br>.

maßnahmen zur Folge haben kann. Der oft geringe Organisationsgrad der Zivilgesellschaft gerade in abgelegenen Gegenden erschwert die Abstimmung im Vorfeld. In einigen Fällen wurden für die öffentlichen Anhörungen auch gezielt schwer erreichbare Orte gewählt, um eine rege Bürgerbeteiligung zu erschweren.

Die öffentlichen Anhörungen haben aber auch positive Effekte. Sie können von sozialen Bewegungen dazu genutzt werden, um Druck auszuüben. Sie stellen eine direkte Öffentlichkeit her und sind eine wichtige Informationsquelle auch z. B. für das MPF.

3.4.6 Partizipationsrechte im Bereich des Naturschutzes

Der Zivilgesellschaft stehen auch im Naturschutz Partizipationsmöglichkeiten zur Verfügung. Der Ausweisung eines Schutzgebietes hat eine öffentliche Anhörung voranzugehen, insbesondere um die genaue Lage und die Grenzen zu bestimmen.¹¹⁹ Das IBAMA führt derzeit sieben solcher Konsultationsprozesse im ganzen Bundesgebiet durch.¹²⁰

3.4.7 COEMA und CONAMA

Die Schaffung von partizipativen Räten auf allen politischen Ebenen und in fast allen Bereichen ist eine der wichtigsten Errungenschaften der Zivilgesellschaft und hat in Brasilien eine lange Tradition. Zu Zeiten der Militärdiktatur wurde versucht, mittels solcher Strukturen die getroffenen Entscheidungen auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen. Dass diese Form der zivilgesellschaftlichen Beteiligung nicht abgeschafft wurde, sondern sogar in neueren Formen etabliert wird, ist

auch im Kontext der brasilianischen Demokratieentwicklung zu sehen.¹²¹

Die Zivilgesellschaft kann über den Nationalen Umweltrat CONAMA auf Bundes- und über den Umweltrat COEMA auf Landesebene in Pará die Richtlinien der Umweltpolitik mitbestimmen. Der CONAMA setzt sich zu einem großen Teil aus zivilgesellschaftlichen Vertretern zusammen (22 von 96 stimmberechtigten Mitgliedern). Der COEMA soll nach der Verfassung sogar mehrheitlich aus gewählten Vertretern der Zivilgesellschaft bestehen. In der Praxis sind aber nur 6 von 13 Mitgliedern nicht Regierungsvertreter und nur einer wird gewählt. Alle anderen sind gesetzlich bestimmt.

Zweifel an der Handlungsfähigkeit des CONAMA sind wenig angebracht. Wie Interviewpartner äußerten, hat er in der Vergangenheit eine Vielzahl von Resolutionen erlassen und in Bezug auf die weitere Verankerung partizipativer Rechte wichtige Impulse gegeben. Gerade weil er so groß ist, ist er nicht kontrollierbar und die Zivilgesellschaft kann sich dort teilweise erfolgreich durchsetzen. Viele der Entscheidungen des CONAMA unterstützen die Zivilgesellschaft in ihren Forderungen.

Der COEMA wurde in der Vergangenheit in Pará viel dazu genutzt, um Politik zu beeinflussen. Nach Aussagen von Interviewpartnern wird er jedoch von den zivilgesellschaftlichen Mitgliedern oft zu wenig ernst genommen. Die meisten nehmen nur unregelmäßig an den Sitzungen teil und scheuen den mit einer gründlichen Vorbereitung verbundenen Arbeitsaufwand.

119 Art. 22 § 2 Gesetz Nr. 9985/2000.

120 Vgl. <http://www.ibama.gov.br> [18.12.2002].

121 Es gibt ähnliche Räte u. a. für die Bereiche: Gesundheit, ländliche Entwicklung, Rechte der Kinder und Jugendlichen, Erziehung, Soziales, Transport, kommunale Entwicklung sowie städtische Entwicklung. Vgl. Sojo (2002), S. 224.

3.5 Abschließende Betrachtung zur Umweltpolitik in Amazonien

Umweltpolitik in Amazonien bedeutet immer auch die Konfrontation mit mächtigen wirtschaftlichen Interessen und Akteuren. Die Konfrontation findet in verschiedenen Bereichen statt: wenn Kleinbauern nachhaltige Entwicklungsmodelle propagieren und etablieren und sich gegen die Expansion der Großgrundbesitzer wenden, wenn soziale Bewegungen, Umwelt-NRO und staatliche Akteure wie das MP sich gemeinsam gegen Großprojekte stellen und somit das Entwicklungsmodell sowohl der Landes- als auch der Bundesregierung hinterfragen oder wenn sich Kleinbauern zusammentun und gemeinsam mit staatlichen Akteuren wie dem IBAMA oder der SECTAM Schutzgebiete einrichten und somit den illegalen Holzeinschlag verhindern. Immer gibt es vor allem auf lokaler Ebene gewaltbereite Akteure, die fast jedes Mittel einsetzen, um die Beschneidung ihrer Macht zu verhindern. Fast alle umweltrelevanten Akteure haben Erfahrungen mit Repression, vor allem von Seiten der Großgrundbesitzer und der Holzwirtschaft. Der Mord an einem der wichtigsten Gewerkschaftsführer des zivilgesellschaftlichen Bündnisses MDTX in Altamira während der Kampagne gegen den Staudamm- und Bau 2001 ist bis 2003 noch nicht zufriedenstellend untersucht worden.¹²²

Zugleich werden rechtliche Partizipationsinstrumente, insbesondere die Klagerechte, zur Erreichung (umwelt-)politischer Ziele immer häufiger wirksam eingesetzt und haben bereits einige der geplanten Großprojekte zumindest vorläufig gestoppt. Es gibt vermehrt gemeinsame Maßnahmen der Zivilgesellschaft, des *Ministério Público* und des IBAMA gegen den illegalen Holzeinschlag und die illegale Landnahme, die auch immer

häufiger vor den Gerichten Bestand haben. Die sich darin spiegelnden Erfolge der organisierten Zivilgesellschaft und anderer fortschrittlicher Akteure stehen im Widerspruch zu den täglichen Erfahrungen mit der fehlenden Rechtstaatlichkeit.

Außerdem widerspricht dies zumindest in Teilen den gängigen wissenschaftlichen Befunden, dass das brasilianische Umweltrecht wenig verlässlich ist und dass ein ganz erhebliches Umsetzungsdefizit existiert. Die Rolle des *Ministério Público* wird von allen Akteuren, insbesondere auf Bundesebene, allgemein als gut bewertet, auch wenn der eigene Handlungsspielraum durch die Kontrollfunktionen des *Ministério Público* eingeengt wurde. Nur von wenigen Akteuren wird das hohe Engagement einzelner Vertreter des *Ministério Público* als „persönlicher Fundamentalismus“ disqualifiziert. Dies zeigt, dass sich zumindest in diesem Bereich die Akteure zunehmend an rechtsstaatlichen Verfahren orientieren.

Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen einer erfolgreichen sozialen Mobilisierung und der Nutzung von Partizipationsrechten. Die Anerkennung der zivilgesellschaftlichen Kontrollfunktion und die damit einhergehende Schaffung dieser Rechte hat dazu beigetragen, dass sich die Zivilgesellschaft organisiert und artikuliert. Trotzdem meinen einige Akteure, dass die formalen Beteiligungsinstrumente nicht effektiv eingesetzt werden. Die erzielten Erfolge werden nicht als solche wahrgenommen, vor allem wegen der sonstigen Erfahrungen mit dem (fehlenden) Rechtsstaat vor Ort.

Partizipationsrechte können nur dann ihre demokratische Aufgabe erfüllen, wenn sie engagiert benutzt werden. Die Nutzung ist auch nach dem Regierungswechsel wichtig, weil die umweltpolitisch fortschrittlichen Kräfte nicht die Mehrheit haben, wie sich an dem neuen Entwicklungsplan *Brasil para todos 2004–2007* gezeigt hat.

122 Die örtliche Polizei stellte die Untersuchung nach einer Woche ein und erklärte den Vorgang als Raubüberfall mit tödlichem Ausgang. Das Forum der sozialen Bewegungen in Altamira geht von einem politischen Mord aus und fordert – bisher vergeblich –, dass die Bundespolizei den Fall untersucht. Vgl. <http://www.socioambiental.org/website/noticias/noticia.asp?File=Brasil\2003-08-26-17-07.html> [8.9.2003].

4 Akteurszentrierte Analyse

*Mit oder ohne Belo Monte kann man leben, ohne die Asphaltierung nicht.
(Ein Vertreter der Zivilgesellschaft in Altamira.)*

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der akteursbezogenen Analyse der politischen Prozesse um die beiden Fallbeispiele dargestellt. Die Analyse beginnt mit der Problemstruktur und dem rechtlichen Verfahrensstand. Darauf folgt die Darstellung der Akteure mit ihrer Problemsicht, Positionierung gegenüber dem Projekt, Alternativvorschlägen und Bündnissen. Den abschließenden Teil bilden die Strategien der Akteure. Diesem Aufbau des Falles Belo Monte folgt auch das Unterkapitel zu den Akteuren entlang der BR-163, mit dem Unterschied, dass der rechtliche Verfahrensstand hier kein eigenes Unterkapitel darstellt, sondern aufgrund des geringeren Umfangs in die Problemstruktur eingebaut ist.

Die Analysekategorie „situativer Kontext“, die im konzeptionellen Teil eingeführt wurde, taucht in der Analyse nicht als gesonderte Kategorie auf, sondern ist in den einzelnen Teilen aufgegangen, insbesondere in den Abschnitten zu den Strategien.

Den einzelnen Fallstudien werden im Folgenden diejenigen Aspekte vorangestellt, die für beide Fälle gelten. Dies gilt für Teile der Problemstruktur, für verschiedene Akteure bzw. Akteursgruppen sowie für die Strategiebildung.

Problemstruktur der beiden Fallstudien

Die Ursachen für Umweltprobleme sind oftmals nicht klar erkennbar, und eine der Hauptaufgaben der Umweltpolitik besteht darin, Kausalitätszusammenhänge zu ermitteln und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Weder der Staudammbau noch die Asphaltierung der BR-163 in Verbindung mit dem Ausbau des Hafens von Santarém sind Umweltprobleme in diesem Sinne, sondern vielmehr mögliche Ursache für negative Umweltwirkungen und damit verbundene soziale Folgen. Die Folgen sind für die Akteure in beiden

Fällen, v. a. aber im Fall des Staudammbaus, aufgrund von Erfahrungen mit ähnlichen Infrastrukturprojekten in der Region abschätzbar, insbesondere sind hier der Staudammbau in Tucuruí¹²³ sowie die Straße Belém–Brasília und die Transamazônica zu nennen. Dies ermöglicht es den Akteuren, sich im Vorfeld zu positionieren und zu artikulieren.

Beiden Projekten ist gemeinsam, dass der wirtschaftliche Nutzen nicht vorrangig dem Bundesstaat Pará zukommt. Die durch den Staudamm Belo Monte produzierte Energie ist zur Versorgung des Nordosten Brasiliens bestimmt, und im Fall der Asphaltierung der BR-163 profitieren insbesondere die Sojaproduzenten aus Mato Grosso von den niedrigeren Transportkosten, vom Zugang zum internationalen Exporthafen von Santarém und von der dadurch gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit.

Akteure

Die sozialen Bewegungen sind in Brasilien seit langer Zeit organisiert. Die zivilgesellschaftlichen Umweltakteure und die staatlichen umweltpolitischen Strukturen haben sich hingegen erst mit dem globalen Bedeutungszuwachs des Themas Umwelt(-politik) und insbesondere im Zuge der Rio-Konferenz herausgebildet.

Die meisten sozialen Bewegungen in Brasilien sind in den 60er und 70er Jahren im Widerstand gegen die Militärdiktatur entstanden. Hier sind insbesondere die Landarbeitergewerkschaften (STRs)¹²⁴ und deren Landesverband, die FE-

123 Der Staudamm in Tucuruí staut den Fluss Tocantins auf einer Fläche von 2850 km² auf. Der Tocantins verläuft östlich vom Xingu und mündet kurz vor Belém in den Pará. Ursprünglich war eine Überschwemmungsfläche von lediglich 1630 km² angenommen worden. Vgl. WCD (2000a), S. VII.

124 Diese Kleinbauernverbände bezeichnen sich selbst als „Landarbeiter“, und ihre Vereinigungen als „Gewerkschaften“, da sie sich noch aus den Zeiten des Widerstands gegen die Militärdiktatur sozial auf Seiten der Arbeitnehmer verorten. Sie haben sich im Nationalen Dachverband der Landarbeitergewerkschaften CONTAG

TAGRI, zu erwähnen, die in beiden Fällen einen wichtigen Teil der Zivilgesellschaft Parás darstellen. Andere wiederum haben sich mit dem Auftreten sozialer Missstände in den 90er Jahren formiert, die teilweise schon mit ökologischen Aspekten verbunden waren. Hierzu zählen insbesondere zahlreiche NRO aus dem sozialen Bereich. Sie arbeiten zum Teil eng mit den Gewerkschaften zusammen. Die kirchlichen Organisationen, die sich in Amazonien engagieren, gibt es bereits seit den 70er Jahren. Da während der Militärdiktatur keine Vereinigungsfreiheit bestand, boten die kirchlichen Organisationen den sozialen Bewegungen Raum für politisches Engagement. Es wurden z. B. Bewusstseinsbildungsseminare abgehalten, aus denen die neue Führung der Kleinbauerngewerkschaften hervorgingen.

Die wichtigsten kirchlichen Akteure in Bezug auf die beiden Fälle sind der Indigenenmissionsrat (CIMI) und die Ökumenische Landpastorale (CPT). In Santarém spielt außerdem ein kirchlicher Radiosender (Rádio Rural de Santarém) eine wichtige Rolle. Der CIMI ist Teil der Nationalen Bischofskonferenz Brasiliens (CNBB). Er steht der Befreiungstheologie nahe und setzt sich seit den 70er Jahren für die Rechte der Indigenen im Amazonasgebiet ein. Die CPT setzt sich für die Rechte der Landarbeiter und Kleinbauern ein.

Fast alle Umwelt-NRO und Umweltforschungsinstitute hingegen sind erst im Laufe der 90er Jahre entstanden – in etwa zeitgleich mit den staatlichen Strukturen im Umweltbereich auf Landesebene in Amazonien. Da die sozialen Bewegungen mittlerweile erkannt haben, dass umweltpolitische Argumente ebenso wie der Einsatz für die Rechte der Indigenen ihren eigenen politischen Zielen mehr Sichtbarkeit verschaffen, hat die Umweltbewegung in den letzten Jahren an Stärke und Bedeutung gewonnen. Die wichtigsten Umweltforschungsinstitute sind das IPAM (Belém) und

das Umwelt- und Sozialforschungsinstitut ISA (São Paulo), die jeweils in beiden Fällen involviert sind.

Strategiebildung

Capacity Mapping beabsichtigt unter anderem, den Strategiebildungsprozess von Akteuren mit dem Ziel der Verbesserung der Durchsetzungschancen von Umweltpolitik zu unterstützen. Da die Strategiebildungsprozesse Bestandteil dynamischer politischer Prozesse sind, können innerhalb des *Capacity Mapping* keine abschließenden Analysen erwartet werden, sondern nur Aussagen darüber getroffen werden, welche Strategieoptionen zu einem bestimmten Zeitpunkt unter umweltpolitischen Gesichtspunkten relevant sind und wie deren Umsetzungschancen einzuschätzen sind.

Im Fall des geplanten Staudamms bei Belo Monte hat ein Bündnis aus zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren einen Strategiebildungsprozess mit umweltpolitischer Zielsetzung getragen. Der Fokus der zukünftigen Strategieoptionen liegt in dieser Studie in Folge dessen auf den Akteuren dieses Bündnisses.

Im Fall der Asphaltierung der BR-163 ist direkt im Zusammenhang mit dem Infrastrukturvorhaben kein umweltpolitischer Strategiebildungsprozess von Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure erkennbar. Die vorhandenen Strategieansätze richten sich auf die befürchteten indirekten Umweltfolgen bzw. auf die unabhängig von der Asphaltierung der Bundesstraße in der Region bestehenden Umwelt- und Entwicklungsprobleme.

zusammengeschlossen und sind auch Mitglieder des nationalen Gewerkschaftsdachverbands CUT. Auch wenn sie formal keine Arbeitnehmer sind und es sich um die Interessenvertretungen der Kleinbauern handelt, wird der Ausdruck Gewerkschaften als wörtliche Übersetzung übernommen.

4.1 Der Staudamm von Belo Monte

4.1.1 Problemstruktur

Der Plan, ein Wasserkraftwerk am Rio Xingu im Munizip Altamira¹²⁵ zu bauen, besteht seit Mitte der 70er Jahre. Damals sollten die Staudämme von Kararaô und Babaquara gebaut werden. Diese Dämme wurden jedoch vor allem wegen der Proteste der betroffenen indigenen Bevölkerung gestoppt.¹²⁶ Die Weltbank hatte wegen der Proteste auch ihre zugesagte Unterstützung zurückgezogen. Die damalige Konzeption des Staudamms sah eine Überschwemmungsfläche von ca. 6000 km² vor.

Aufgrund der strukturellen Energiekrise in Brasilien wurde das Projekt Kararaô unter dem Namen Belo Monte in stark veränderter Form Ende der 90er Jahre wieder aus der Taufe gehoben.¹²⁷ Der hier produzierte Strom soll die unter Energieknappheit leidenden Regionen Brasiliens versorgen; Pará selbst produziert bereits Stromüberschüsse. Das Wasserkraftwerk soll in Belo Monte entstehen, wo ein 96 m hohes Gefälle besteht, das für den Turbinenantrieb genutzt werden soll. Durch den Bau zweier großer künstlicher Kanäle und den Bau zweier weiterer Staumauern soll das Wasser des Xingu an diese Stelle umgeleitet werden, wodurch die Überschwemmungsfläche auf nur noch ca. 400 km² gesenkt werden kann. Belo Monte soll in der augenblicklichen modifizierten Version eine Produktionskapazität im jährlichen Durchschnitt von 6289 MW/Monat bei einer Maximalleistung von 11.000 MW erreichen. Die voraussichtlichen Baukosten belaufen sich auf ca. 6,5 Mrd. US \$, von denen 3,7 Mrd. US \$ für den Staudambau selbst und weitere 2,8 Mrd. US \$ für das Transmissionssystem in die Nutzerregion

des Nordostens eingeplant sind.¹²⁸ Eine maximale Nutzung des geplanten Kraftwerks ist nur während der wasserreichen drei bis sechs Monate des Jahres möglich. In der Trockenzeit reicht das Wasser des Xingu nur für weniger als 40 % der maximalen Produktionskapazität aus. Die Eletronorte als Betreiber behauptet, dass das Projekt trotz der geringen Auslastung ökonomisch tragfähig ist, da sich in den letzten Jahren die ökonomischen Maßstäbe verschoben haben und Strom teurer geworden ist. Um Belo Monte das ganze Jahr über auszulasten, müsste flussaufwärts ein weiterer Staudamm gebaut werden, was bereits jetzt von großen Teilen der Zivilgesellschaft und insbesondere von Umweltgruppen befürchtet wird. Insgesamt ist von einem Komplex von bis zu fünf weiteren Staudämmen, die in den nächsten 50 Jahren gebaut werden könnten, die Rede.

Im Vergleich zu den anderen beiden großen Wasserkraftwerken in Amazonien, Balbina im Bundesstaat Amazonas und Tucuruí im Bundesstaat Pará, wird das Vorhaben in Belo Monte als ökologisch vorbildlich bezeichnet. Ausschlaggebend für diese Bewertung ist das extrem günstige Verhältnis zwischen Stromproduktion und überschwemmter Fläche (vgl. Tabelle 2).

Obwohl Balbina das negativste Beispiel für ein Wasserkraftwerk in Amazonien ist, bildet Tucuruí den wichtigsten Bezugspunkt für die öffentliche Debatte über die Vor- und Nachteile von Staudämmen in Pará. Tucuruí wurde von der Eletronorte noch während der Militärdiktatur gebaut und 1986 eingeweiht. Drei Viertel des produzierten Stroms dienen der Aluminiumindustrie. Der Bau des Staudamms führte zu einer Überschwemmung von 2430 km², wodurch 25.000–30.000 Menschen umgesiedelt werden mussten. Entschädigungszahlungen für diese Menschen wurden teilweise nie und teilweise erst Jahre später ausgezahlt. Auch indigene Gruppen mussten umgesiedelt werden. Diese leben heute wieder in einem eigenen Territorium, welches sie aber nur mit einem von der Eletronorte ausgestellten Passierschein verlassen dürfen.

125 Das Munizip Altamira ist mit etwa 130.000 km² das größte der Welt. Der Bau von Wasserkraftwerken ist nur im unteren Verlauf des Rio Xingu in der Nähe der Stadt Altamira möglich.

126 Vgl. Eletronorte (2000), S. 1.

127 Vgl. dazu <http://www.socioambiental.org/website/especi ais/bm/index2.asp> [22.5.2003].

128 Vgl. Pinto (2002).

Wasserkraftwerk	Überschwemmte Fläche in km ²	Stromproduktion in Megawatt (MW)	MW/km ²
Balbina (Amazonas)	2380	250	0,11
Tucuruí (Pará)	2430	4000	1,65
Belo Monte (Pará)	400	ca. 6000	15,00
Itaipú (Paraná)	1350	13000	9,69

Quelle: <http://www.mabnacional.org> (22.5.2003)

Im Unterschied zu Staudammstandorten im Süden Brasiliens haben auch die Munizipien im Einzugsbereich von Tucuruí bisher keine nennenswerten Investitionen seitens der Eletronorte in die soziale und ökonomische Infrastruktur verzeichnen können. Entgegen den damaligen Versprechungen hat der Staudambau die Region nicht in einen Wachstumspol verwandelt.

Aufgrund dieser schlechten Erfahrungen mit Tucuruí hat die Eletronorte nur eine sehr geringe Glaubwürdigkeit bei großen Teilen der Bevölkerung in Altamira. Der fehlende Nachweis nachhaltiger regionaler Entwicklungseffekte in Tucuruí hat bei den zivilgesellschaftlichen Gruppen zu einer sehr skeptischen Beurteilung des Vorhabens in Belo Monte geführt und ihre Sensibilität für seine ökologischen, ökonomischen und sozialen Risiken geschärft.

Ökologische Risiken sind vor allem mit den Folgen der Staudämme und der Umleitung des Flusses durch die Kanäle verbunden. Die Aufstauung wird einige Stadtteile der Stadt Altamira und ca. 400 km² Land überfluten. Die überflutete Vegetation wird verrotten, und es werden Treibhausgase entstehen, vor allem CO₂ und Methan. Durch die Staumauer und die Umleitung des Flusses wird die *Volta Grande* austrocknen. Die *Volta Grande* ist der Abschnitt des Flusses Xingu zwischen Altamira und Belo Monte und stellt ein einzigartiges Ökosystem dar, welches von dem starken Wechsel der Wasserhöhen während der Trocken- und der Regenzeit abhängt. Dort hat sich durch die speziellen ökologischen Bedingungen der Stromschnellen eine einzigartige Fischpopulation herausgebildet. Negativ betroffen ist auch das Volk der Juruna, das in dem Gebiet der *Volta Grande*

lebt.¹²⁹ Weltweite Erfahrungen haben gezeigt, dass die Flussregulierung direkte negative Auswirkungen auf Flora und Fauna hat, deren Ausmaß derzeit nicht absehbar ist, da die Reproduktionskreisläufe am Xingu noch nicht ausreichend untersucht und dokumentiert sind.¹³⁰ Sollten nach Belo Monte weitere Staudämme gebaut werden, erhöhen sich die ökologischen Risiken entsprechend.

Aus ökologischer Perspektive können die Risiken von Belo Monte als gravierend bezeichnet werden, da der Nutzen einer sauberen und erneuerbaren Energiequelle wie der Wasserkraft in diesem Fall mit erheblichen Folgen für Flora und Fauna verbunden sein wird, deren Ausmaß aufgrund der schlechten Datenlage nicht erfasst werden kann.

Ökonomische und soziale Risiken entstehen durch das Missverhältnis zwischen kurzfristigen Investitionsströmen und langfristig wirksamen demographischen Veränderungen. Arbeitsplätze werden nur kurzfristig – während der Bauzeit des Staudamms – für qualifiziertes Personal geschaffen. Allein die Aussicht auf Beschäftigung wird jedoch starke Migrationsströme auslösen. Weiterhin wird eine Landflucht an der Transamazônica befürchtet: Viele Kleinbauern könnten ihr Land verkaufen und in die Stadt kommen, weil sie sich dort eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen

129 Die Vertreibung, bzw. direkte Betroffenheit indigener Gruppen von und auf ihrem angestammten Land wurde in der Vergangenheit von der internationalen Öffentlichkeit sehr aufmerksam verfolgt und vehement kritisiert. Durch die Ratifizierung der Konvention 169 der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durch Brasilien im vergangenen Jahr ergibt sich für Indigene eine erheblich verbesserte Rechtsposition, um sich gegen solche Maßnahmen zu wehren.

130 Vgl. WCD (2000b), S. 73 ff.

erhoffen. Insgesamt wird mit einer Zuwanderung von 50.000–150.000 Menschen gerechnet, womit sich die augenblickliche Einwohnerzahl Altamiras weit mehr als verdoppeln und die Elendsviertel stark anwachsen würden. Es wird erwartet, dass nach Bauende viele dieser Menschen wieder auf das Land drängen werden, um in der Landwirtschaft ihre Subsistenz zu sichern. Dies würde wahrscheinlich zur Besetzung bewaldeter Flächen und zu Landkonflikten führen.

Zur Abfederung der negativen ökonomischen und sozialen Auswirkungen hat die Eletronorte einen Regionalentwicklungsplan (*Plano de Inserção Regional – PIR*) in Aussicht gestellt. Dieser Plan soll mit 1 % der Gesamtinvestitionssumme finanziert werden.¹³¹ Des Weiteren hat die Eletronorte einen Plan der nachhaltigen Entwicklung in Belo Monte (*Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte – PDS*) vorgestellt. Dieser soll mit einer Summe von ca. 9 Mrd. R\$ (ca. 3 Mrd. US \$)¹³² ausgestattet werden. Die Investitionen sollen vor allem in die soziale und ökonomische Infrastruktur gehen. Weiterhin soll ein Fonds eingerichtet werden (*Fundo de Compensação e de Mitigação de Efeitos*), der ebenfalls zur Abfederung der negativen Folgen gedacht ist.¹³³ Die Erwartung der lokalen Bevölkerung ist, dass mit diesen Mitteln und aus Gründen der Baulogistik auch die Transamazônica asphaltiert und die Zubringerstraßen besser instand gehalten werden können. Ein substanzieller Teil dieses Investitionspakets müsste, gerade im ländlichen Bereich, schon vor Baubeginn umgesetzt werden, damit es seine Wirkungen frühzeitig entfalten und die Landflucht verhindern kann.

Die mit dem Staudammkomplex Belo Monte verbundenen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen sind konkret **wahrnehmbar** und daher auch lokal, national und international **politisiert**. Auf lokaler Ebene sind die unmittelbaren Erfahrungen mit dem Staudammbau in Tucuruí,

insbesondere die Folgen der Umsiedlung und Entschädigung, stark präsent und haben die Erwartungshaltung der lokalen Bevölkerung geprägt.¹³⁴ Die nationale und internationale Öffentlichkeit ist durch die inzwischen jahrzehntealte Diskussion über die Risiken des Staudammbaus und die Arbeit der *World Commission on Dams* sensibilisiert.

Die Frage nach **Optionen** stellt sich im Falle Belo Montes im Zusammenhang mit dem strukturellen Energiedefizit Brasiliens. 2001 gab es erhebliche Stromengpässe im ganzen Land, und bei einem prognostizierten Wirtschaftswachstum von 4 % pro Jahr wird der Energiebedarf nach statistischen Erfahrungen voraussichtlich um 5 % steigen. Dieser Bedarf soll vor allem mit dem Bau neuer Wasserkraftwerke in Amazonien gedeckt werden, da zwei Drittel des Wasserkraftpotenzials Brasiliens in dieser Region liegen.¹³⁵ Auch der Bau von Atomkraftwerken (Angra III) wird vorangetrieben. Zusätzlich zu Belo Monte sollen zwei weitere Wasserkraftwerke am Rio Madeira im Bundesstaat Rondônia gebaut werden. Im Süden Brasiliens sind große Staudammprojekte aus Gründen des gesellschaftlichen Protestes und der geringen Akzeptanz nur mit hohen Kosten durchsetzbar; in Amazonien scheint sich derselbe Trend abzuzeichnen.

4.1.2 Rechtlicher Stand des Verfahrens gegen das Umweltgenehmigungsverfahren für Belo Monte

Bereits im September 2000 hatte die Eletronorte beim Landesumweltministerium SECTAM das Genehmigungsverfahren für das Staudammprojekt Belo Monte eingeleitet. Sie ging davon aus, dass das Verfahren bei der SECTAM schneller und einfacher durchzuführen sei als beim IBAMA, weil sie die volle politische Unterstützung des Gouverneurs hatte. Mit der Erstellung der Umweltverträglichkeitsprüfung beauftragte die Ele-

131 Vgl. Eletronorte (2000), S. 4 f.

132 Vgl. Eletronorte (2002), S. 42.

133 Vgl. Rocha (2002).

134 Vgl. MDTX (2001) und ISA (2002).

135 Vgl. <http://www.mabnacional.org> [22.5.2003].

tronorte die privatrechtliche Stiftung FADESP der Bundesuniversität von Pará, ohne den Auftrag zuvor öffentlich auszuschreiben.

Dieses von der Eletronorte begonnene Umweltgenehmigungsverfahren wurde durch eine einstweilige Verfügung gestoppt, die das *Ministério Público Federal* zusammen mit einer öffentlichen Zivilklage (*ação civil pública*) am 15.5.2001 vor dem zuständigen Bundesrichter in Pará beantragt hatte. Die rechtlichen Argumente gegen das Verfahren sind:

1. *Die Unzuständigkeit des Landesumweltministeriums SECTAM.*

Das IBAMA – und nicht die SECTAM – ist für die Genehmigung des Staudammprojekts zuständig, weil die Umweltwirkungen von überregionaler Bedeutung sind und der Träger des Projekts eine Bundesbehörde ist. Diese Argumente hat die EN bereits anerkannt, das Verfahren bei der SECTAM zurückgezogen und die Unterlagen an das IBAMA weitergereicht.

2. *Verstoß gegen die Vergabevorschriften.*

Das *Ministério Público Federal* zweifelt die wissenschaftliche Reputation der FADESP an, weil in der Vergangenheit zwei von ihr angefertigte UVPs als mangelhaft zurückgewiesen wurden. Bei fehlender wissenschaftlicher Reputation darf ein Auftrag von dieser Größe nicht ohne Ausschreibungsverfahren vergeben werden.

3. *Verstoß gegen die Rechte indigener Völker wegen fehlender ordnungsgemäßer Beteiligung des Nationalen Kongresses.*

Gemäß Art. 231 Absatz 3 CF bedarf es für die Nutzung von Wasserressourcen in indigenen Gebieten der Zustimmung des Kongresses. Unklar ist der Zeitpunkt, zu dem diese Zustimmung vorliegen muss. Das *Ministério Público Federal* in Pará ist der Auffassung, dass der Kongress bereits vor Beginn des Umweltgenehmigungsverfahrens das

Projekt positiv beschieden haben muss.¹³⁶ Da mit Art. 231 CF eine bundesverfassungsrechtliche Bestimmung einschlägig sei, handele es sich nach Auffassung des *Ministério Público Federal* um eine Angelegenheit von nationaler Bedeutung gemäß CONAMA Resolution 237/97, wodurch noch aus einem weiteren Grund die Zuständigkeit des IBAMA und nicht die der SECTAM begründet sei.

Dem Antrag des MPF wurde bisher in drei Instanzen stattgegeben, bzw. die Rechtsmittel der Eletronorte gegen die erlassene einstweilige Verfügung wurden zurückgewiesen, zuletzt vom Präsidenten des Obersten Verfassungsgerichts (STF).¹³⁷ Die Eletronorte hat auch gegen die vorerst letzte Entscheidung ein Rechtsmittel eingelegt. Die Entscheidung darüber steht noch aus, wäre aber auf jeden Fall die letzte Instanz. Da das Plenum des STF die Vorentscheidungen sowohl aufheben als auch bestätigen kann, drängt das MPF die Regierung, das Rechtsmittel zurückzunehmen und eine Verhandlungslösung zu finden. Diese Option hat durch den Regierungswechsel erheblich an Gewicht gewonnen. Bei einer Rücknahme würde die bisherige Entscheidung des STF rechtskräftig werden und bis zur abschließenden Entscheidung im parallel verlaufenden Klageverfahren ihre Wirkung entfalten.

Nicht endgültig entschieden ist über die Frage, ob die FADESP die UVP zu Ende erstellen darf, oder ob ein anderes Unternehmen damit beauftragt werden muss. Diese beiden Alternativen implizieren unterschiedliche zeitliche Verzögerungen. Die komplette Ausschreibung und Neuerstellung der UVP würde Jahre dauern, während die FADESP – nach eigenem Bekunden und dem der Eletronorte – bereits kurz vor Abschluss der Studie steht.

136 O Liberal (2002).

137 Einstweilige Verfügungen enthalten nur vorläufige Regelungen. Für den Erlass reicht es in der Regel aus, dass das Gericht eine Rechtsverletzung für wahrscheinlich hält. Es wird in der Regel keine Beweisaufnahme durchgeführt (summarisches Verfahren). Da es sich um die Verletzung von Bundesrecht handelt, ist die Justiz des Bundes in Form des MPF und der Bundesgerichtsbarkeit zuständig.

Diese rechtlichen Szenarien hängen jedoch nicht allein von den gerichtlichen Entscheidungen ab, sondern sind eng mit politischen Entscheidungen verknüpft. Da sich die Regierung für den Bau von Belo Monte entschieden hat, ist es wahrscheinlich, dass sie das Rechtsmittel zurücknimmt, um in Verhandlung mit den verschiedenen Akteuren zu treten und die wichtige Entscheidung über die Indianerfrage im Kongress vorzubereiten. Anschließend müsste die Erstellung der UVP vom IBAMA ausgeschrieben und von einem Consultingunternehmen neu erstellt werden.

4.1.3 Die Akteure in Belo Monte: Problemsicht, Positionierung gegenüber dem Projekt, Alternativvorschläge und Bündnisse

Wie in der Problemstruktur angemerkt, ist mit erheblichen sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen zu rechnen, wenn der Staudamm Belo Monte gebaut wird. Diese Folgen werden von den unterschiedlichen Akteursgruppen unterschiedlich eingeschätzt und bewertet.

Die sozialen und ökonomischen Folgen werden von allen Akteuren der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und des Staates gesehen. Jedoch existieren unterschiedliche Einschätzungen darüber, ob diese negativen Folgen durch die vorgesehenen Entwicklungspläne und Kompensationsfonds verhindert bzw. ausgeglichen werden können. Vor allem innerhalb der zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort existieren große Zweifel, ob die Eletronorte wirklich die notwendigen Mittel zum erforderlichen Zeitpunkt zur Verfügung stellen wird. Letztlich handelt es sich dabei um Mittel aus dem Bundeshaushalt, für den sehr hohe Sparziele mit dem IWF vereinbart worden sind. Dagegen argumentieren die Befürworter des Staudamms, dass nur über ein Vorhaben wie dieses erhebliche Investitionsströme in die Region geleitet werden können.

Die ökologischen Folgen werden von einigen zivilgesellschaftlichen Akteuren als so drastisch eingeschätzt, dass sie den Bau des Staudamms nicht rechtfertigen. Demgegenüber messen vor

allem die staatlichen Akteure den ökologischen Folgen entweder keine Bedeutung bei oder betrachten sie als notwendigen Preis, der für die regionale wirtschaftliche Entwicklung bzw. für die Sicherung der nationalen Energieversorgung zu zahlen ist.

Alle Akteure an der Transamazônica eint das Ziel, die Lebensbedingungen und die ökonomische Infrastruktur zu verbessern, vor allem durch die Asphaltierung der Transamazônica und die Instandhaltung der Zubringerstraßen, die den Menschen seit mehr als 20 Jahren versprochen wird. Dazu zählt auch die weitere Bereitstellung von sozialer Infrastruktur für die Region. Die zivilgesellschaftlichen Akteure halten es für möglich, dies ohne den Bau des Staudamms durchzusetzen. Damit schlagen sie ein alternatives Entwicklungsmodell – weg vom Modell der Wachstumspole und der großen Infrastrukturprojekte in Amazonien – vor, das auf einer „Entwicklung von unten“, vor allem durch Förderung der kleinbäuerlichen Familienwirtschaften, beruht.

Zunächst werden in diesem Kapitel die Befürworter des alternativen Entwicklungsmodells vorgestellt. Dabei wird zunächst erläutert, wer zu dieser Gruppe hinzuzuzählen ist sowie deren Problemsicht und ihre Positionierung zum Projekt, um anschließend auf ihre Ziele einzugehen. Zuletzt werden die starken Allianzen beschrieben, die diese Akteure gebildet haben. Danach werden in ähnlicher Struktur die Befürworter des traditionellen Entwicklungsmodells beschrieben. Schließlich werden diejenigen Akteure vorgestellt, die eine Position zwischen diesen beiden Lagern vertreten. In den Schlussfolgerungen werden erste Ergebnisse für das Fallbeispiel Belo Monte präsentiert.

Um die verschiedenen Interessenlagen der Akteure in Belo Monte überblicken zu können, werden sie in der folgenden Tabelle nach sozialen, ökologischen und ökonomischen Interessen typisiert. Die Zuordnung nach Interessen bedeutet jedoch keine ausschließliche Zuordnung.

Tabelle 3: Typisierung relevanter Akteure für Belo Monte

	<i>Akteure mit überwiegend ökologischen Interessen</i>	<i>Akteure mit überwiegend sozialen Interessen</i>	<i>Akteure mit überwiegend ökonomischen Interessen</i>
<i>Staatlich</i>	<p>Bundesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • MPF* (in Pará) • IBAMA • MMA 	<p>Bundesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abgeordnete • FUNAI <p>Landesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PT-Abgeordnete des Landesparlaments von Pará 	<p>Bundesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energie- und Bergbaumministerium • Abgeordnete der nationalen Parlamentskommission für Bergbau und Energie • Eletronorte/Eletróbrás • Planungsministerium <p>Landesebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landesregierung von Pará (Gouverneur und SECTAM) • Abgeordnete des Landesparlaments von Pará (außer PT-Abgeordnete) <p>Kommunale Ebene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Consórcio Belo Monte</i> • <i>Prefeitos</i> • Andere lokale Funktionsträger
<i>Nichtstaatlich</i>	<p>- <i>zivilgesellschaftlich:</i></p> <p>NRO-Foren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • GTA • FAOR <p>Umwelt-NRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRN • WWF <p>Umweltforschungsinstitute:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IPAM • ISA • MPEG • LAET 	<p>- <i>zivilgesellschaftlich:</i></p> <p>NRO-Foren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • FASE <p>Andere NRO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CIMI • CPT • FVPP** • Katholische Kirche <p>Soziale Bewegungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • MDTX** • MAB <p>Gewerkschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> • STRs • FETAGRI <p>Indigene Gruppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Juruna</i> 	<p>- <i>privatwirtschaftlich:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Großgrundbesitzer • Holz- und Bergbaubindustrie <p>Verbände:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ACIAPA • FAEPA

* Das MPF vertritt auch soziale Interessen.

** FVPP und MDTX vertreten auch ökologische Interessen.

4.1.3.1 Befürworter eines alternativen Entwicklungsmodells

Für ein alternatives Entwicklungsmodell setzen sich in Altamira zivilgesellschaftliche Gruppen unter Führung des MDTX (*Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e do Xingu* – Bewegung für die Entwicklung der Transamazônica und des Xingu) ein.

Das MDTX ist ein Netzwerk, in dem 113 Basisgruppen aus allen Munizipien entlang der Transamazônica zusammengeschlossen sind. Die Landarbeitergewerkschaften und die Kleinbauernvereinigungen bilden die soziale Basis dieses Netzwerkes. Kleinere Organisationen, wie beispielsweise der Indigenenmissionsrat der katholischen Kirche CIMI und die Frauenbewegung von Altamira, spielen innerhalb des MDTX eine wichtige Rolle, da sie durch starke, engagierte und qualifizierte Führungspersönlichkeiten vertreten werden. Das MDTX ist in sich sehr gut organisiert, besitzt eine hohe Artikulationsfähigkeit und kann ein starkes Mobilisierungspotenzial entfalten. Das gemeinsame Ziel bei der Gründung 1999 war, den Bau des Staudamms in Belo Monte mindestens bis zu den Wahlen im Oktober 2002 zu stoppen. Dieses gemeinsame Ziel wurde erreicht.

Gleichzeitig mit dem MDTX wurde die FVPP (Stiftung Leben, Produzieren und Bewahren) gegründet, um Projekte akquirieren zu können, mit denen die Arbeit des MDTX konkret unterstützt werden konnte. So hat die FVPP Mittel des PPG7 für die Systematisierung der bäuerlichen Experimente mit Brachefeldbau ohne Brandrodung einwerben können und erhält auch Ressourcen des Landesbildungsministeriums, mit denen Schulinternate für Bauernkinder an der Transamazônica (Casa Familiar Rural) betrieben werden können. Die FVPP hat außerdem ein Programm zur Ausbildung junger Promotoren für nachhaltige Entwicklung in den Munizipien. Die FVPP arbeitet eng mit dem MDTX und der FETAGRI zusammen; alle drei nutzen die Infrastruktur der FVPP gemeinsam.

Vorläufer des MDTX war das MPST (*Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica* – Bewe-

gung für das Überleben an der Transamazônica). Das MPST wurde 1989 gegründet, um Forderungen nach Unterstützung für die Bauern (Kredite, Agrarberatung), der Asphaltierung der Transamazônica und Investitionen in Bildung und Gesundheit Nachdruck zu verleihen. Das MPST entwickelte sich zu einem wichtigen politischen Forum der Region, das in der Lage war, das Protest- und Widerstandspotenzial in der Region zu bündeln und zu artikulieren. Eine wichtige frühe gemeinsame Erfahrung war der Widerstand 1989 gegen den geplanten Staudammkomplex Kararaô und Babaquara, dem Vorläufer des heutigen Projekts Belo Monte.

Als die Pläne des Staudammbaus von Belo Monte bekannt wurden, änderte das MPST seinen Namen in MDTX, um deutlich zu machen, dass das Ziel der Bewegung auf die Entwicklung der gesamten Region gerichtet ist und nicht nur auf das einfache Überleben an der Transamazônica. Seine Strategie beruht auf der Förderung der Entwicklungspotenziale der bäuerlichen Familienwirtschaft; die Asphaltierung der Transamazônica ist ein zentrales Element. Innovativ ist die Integration von Umweltzielen: Das MDTX fordert die Ausweisung eines Mosaiks von Schutzgebieten in der *Terra do Meio*, einem großen zusammenhängenden Waldgebiet südlich der Transamazônica (vgl. Kasten 8), um das Gebiet vor der Entwaldung durch Viehzucht, Soja, Holzeinschlag und illegale Landnahme zu schützen. Das MDTX macht sich also ökologische und soziale Forderungen zu Eigen.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch, warum die zivilgesellschaftlichen Gruppen in Altamira und an der Transamazônica in der Lage sind, die sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Staudammkomplexes von Belo Monte deutlich zu erkennen. Alle Interviews mit Vertretern dieser Gruppen ergaben, dass sie über eine sehr differenzierte Sicht der sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen des Staudammbaus verfügen und auch über die komplexen Wechselwirkungen zwischen ihnen informiert sind.

Der lokale und regionale Nutzen des Projektes wird von den zivilgesellschaftlichen Gruppen im

Vergleich zu den mit ihm verbundenen Risiken daher als sehr gering oder nicht existent eingeschätzt, wobei zugestanden wird, dass der Sicherung der Stromversorgung aus nationaler Sicht eine große Bedeutung zukommt.

Es gibt aber eine starke Gruppierung innerhalb des MDTX, die Belo Monte zwar verhindern will, jedoch ein Verhandlungspotenzial rund um den Staudamm sieht. Dieses Verhandlungspotenzial kann ihrer Ansicht nach vor allem dann genutzt werden, wenn aus nationaler Sicht keine Alternative zu Belo Monte erkennbar ist. Mit einer Zustimmung zum Bau könnten Vorteile für die Region erzielt werden, indem der Bund gezwungen wird, hohe Kompensationszahlungen und Investitionen zuzusagen. Hier deutet sich eine Kompromissbereitschaft in ökologischen Fragen an, die nicht von allen Mitgliedern des MDTX geteilt wird.

Ein weiteres Konfliktpotenzial innerhalb des MDTX liegt in der Indigenenfrage, zu der es keine einheitliche Position gibt. Der Konflikt dreht sich immer wieder um die Landfrage, die vor allem von den Landarbeitergewerkschaften und Kleinbauernvereinigungen thematisiert wird. Die Argumentation ist, dass die Indigenen überproportional viel Land für sich beanspruchen dürfen und besitzen. Die Indigenengruppen sind im MDTX über das katholische Hilfswerk CIMI vertreten, das damit die Strategie verfolgt, langsam ein größeres Verständnis auch bei den Bauern für die Indigenenfrage und ihre Landrechte aufzubauen.

Um seine Ziele zu erreichen, ist das MDTX Bündnisse mit staatlichen Akteuren eingegangen, vor allem mit dem *Ministério Público Federal*, das für den Schutz der indigenen Völker und des Ökosystems des Xingu antritt. Durch Pressearbeit, Informationsaustausch, Kampagnen und Großveranstaltungen in Altamira sowie den gezielten Einsatz rechtlicher Instrumente ist es diesem Bündnis gelungen, den Umweltgenehmigungsprozess für Belo Monte zu stoppen und damit den Planungsprozess aufzuhalten.

Zur Bundesebene, vor allem den Ministerien für Umwelt und für Energie, unterhält das MDTX gute Beziehungen. Wichtig ist in dieser Hinsicht auch, dass ein Großteil der im MDTX organisierten Personen der Arbeiterpartei PT, die die neue Bundesregierung anführt und sowohl die Umwelt- als auch die Energieministerin stellt, nahe steht. Mit dem Bundesumweltministerium (MMA) hat das MDTX schon seit Jahren eine enge Zusammenarbeit etabliert, die sich seit dem Regierungswechsel nochmals vertieft hat. Das MMA bildet aber keinen direkten Teil des Bündnisses zwischen MDTX und MPF, da es sich nicht explizit gegen den Staudambau ausspricht. Seit dem Regierungswechsel hat das MDTX auch Kontakte zum Bundesenergieministerium (MME) aufgenommen, weil es realisiert hat, dass eine grundsätzliche Änderung der nationalen Energiepolitik mit einer Neuformulierung der Energiematrix notwendig ist, um weitere Staudambauten in Amazonien zu verhindern.

4.1.3.2 Befürworter eines traditionellen Entwicklungsmodells

Den Befürwortern eines alternativen Entwicklungsmodells stehen die Befürworter des traditionellen Entwicklungsmodells gegenüber. Sie sehen in dem Bau von Belo Monte die einzige Chance für eine wirksame Regionalentwicklung, weil daran die Finanzierung begleitender Entwicklungsprogramme durch die Eletronorte gekoppelt ist. Zu dieser Gruppe zählen in der Mehrzahl staatliche Akteure. Das *Consórcio Belo Monte* ist der Akteur, der sich am stärksten für den Staudambau und damit das traditionelle Entwicklungsmodell einsetzt.

Das *Consórcio Belo Monte* ist ein Zusammenschluss der Municipien an der Transamazônica, die Forderungen an die Eletronorte formuliert haben. Die beiden Municipien Altamira und Vitória do Xingú, welche direkt von der Überschwemmung und Austrocknung betroffen sind und dadurch die *royalties* der Eletronorte erhalten,

sind nicht Mitglied im *Consórcio*.¹³⁸ Jedes Municipio entsendet drei Vertreter in das *Consórcio*, den Bürgermeister, ein Mitglied des Kommunalparlamentes und einen Vertreter der Zivilgesellschaft. Da die im *Consórcio* zusammengeschlossenen Municipien keine *royalties* erhalten, setzen sie auf die Entwicklungspläne der Eletronorte und hoffen, dadurch an den zu erwartenden Finanztransfers direkt teilhaben zu können.

Das *Consórcio Belo Monte* wurde von der Eletronorte gegründet, um einen direkten lokalen Kooperationspartner aufzubauen. Das *Consórcio Belo Monte* kann als Gegenstück zum MDTX bezeichnet werden; es besitzt aber nur eine geringe Mobilisierungsfähigkeit. Das *Consórcio* als stärkster Akteur der Bewegung für Belo Monte hat jedoch sehr gute Kontakte zur Landesregierung des Bundesstaates Pará und zum Unternehmerverband ACIAPA. Von dieser Gruppe werden negative Folgen vor allem im sozialen und ökonomischen Bereich genannt, die jedoch durch die Entwicklungspläne der Eletronorte wieder ausgeglichen werden könnten. Es handelt sich ihrer Ansicht nach also nur um punktuelle negative Auswirkungen. Die ökologischen Folgen werden entweder gar nicht genannt oder als nicht so gravierend eingeschätzt.

Der Nutzen der Entwicklungspläne der Eletronorte wird von dieser Gruppe viel höher eingeschätzt als von den Befürwortern eines alternativen Entwicklungsmodells. Die Municipien würden auf diese Weise die soziale Infrastruktur verbessern und den Tourismus, die Landwirtschaft und den Fischfang ausbauen können. Hinzu käme der direkte schiffbare Zugang zum Amazonas, der durch den Bau der beiden Kanäle und der Schleusen entstehen würde.

138 Nach Aussagen mehrerer Interviewpartner hat dies unterschiedliche Gründe. Der Bürgermeister von Altamira meint, stark genug zu sein, um auf ein Bündnis verzichten zu können. Der Bürgermeister von Vitória do Xingu hatte es versäumt, sich die Teilnahme vom Stadtrat genehmigen zu lassen und wird nun von diesem daran gehindert.

Zu den Befürwortern des traditionellen Entwicklungsmodells zählen neben dem *Consórcio Belo Monte* die Akteure mit überwiegend ökonomischen Interessen, hierzu gehört vor allem die Landesregierung und der Unternehmerverband ACIAPA. Alle stimmen darin überein, dass die Mittel der Eletronorte schon vor Beginn des Staudammbaus bereitgestellt werden und ein Teil der Regionalentwicklungsprojekte schon vor Beginn des Baus abgeschlossen sein müssen. In dieser Haltung drückt sich die Skepsis gegenüber den Versprechungen der Eletronorte und der anderen staatlichen Akteure aus, die ihre Versprechungen in der Vergangenheit selten eingehalten haben.

Der Unternehmerverband ACIAPA verfügt über eine differenziertere Problemsicht als das *Consórcio*, insbesondere in ökologischer Hinsicht. Zwischen ACIAPA und dem MDTX gibt es punktuelle Kooperationen, vor allem wenn es um wirtschaftspolitische Fragen geht, die beide Seiten interessieren. Eine Zusammenarbeit zwischen dem *Consórcio* und dem MDTX ist bislang nicht möglich gewesen.

4.1.3.3 Befürworter eines nachhaltigen Modells und einer nachhaltigen Strategie für den Bau großer Infrastrukturprojekte

Zum Zeitpunkt der Erhebung zeigte sich, dass seit dem Regierungswechsel die Dialog- und Verhandlungsbereitschaft, die bisher nur das Bundesumweltministerium auszeichnete, auch im Energieministerium und der Eletronorte enorm zugenommen hatte.

Das Bundesumweltministerium (MMA) hatte schon vor dem Regierungswechsel eng mit den zivilgesellschaftlichen Gruppen in Altamira und an der Transamazônica zusammengearbeitet. Diese Zusammenarbeit bezog sich vor allem auf Experimente der Bauernorganisationen an der Transamazônica mit Agroforstsystemen und einer Brachewirtschaft ohne Brandrodung, die durch das PPG7 unterstützt wurden und dem MDTX ermöglichten, sich umweltpolitisch zu qualifizieren.

ren. Auch personell gab es enge Beziehungen zwischen dem MDTX und dem MMA. So wurden Führungspersönlichkeiten aus der Region ins MMA berufen, um Pilotprojekte in diesem Bereich zu leiten oder sie wurden konsultiert, wenn politische Strategien für Amazonien entworfen wurden. Diese Kontakte haben sich mit der neuen Regierung weiter vertieft.

Innerhalb der Bundesregierung hatte sich Marina Silva, die neue Bundesumweltministerin, nicht explizit für oder gegen den Staudamm von Belo Monte ausgesprochen. In ihrem Programm „Nachhaltiges Amazonien“ vom Juli 2003 stellt sie fest, dass „es nicht wirtschaftliche Aktivitäten oder Infrastrukturinvestitionen als solche sind, die zu Umweltschäden und sozialen Konflikten in der Region beitragen, sondern die Tatsache, dass sie ohne sorgfältige Analyse, ohne Debatten mit der lokalen Bevölkerung und ohne den Versuch, ihre negativen Effekte zu vermeiden, abzumildern oder zu lösen durchgeführt worden sind“.¹³⁹ Im Dokument wird gefordert, dass allen öffentlichen Investitionen vorbeugende Maßnahmen vorgeschaltet sein müssen, um negative soziale und Umweltwirkungen zu minimieren. Obwohl diese Regeln „der Erhaltung und dem Ausbau öffentlicher Infrastruktur in Amazonien scheinbar eine Reihe von Restriktionen auferlegen, so wird doch die Akzeptanz eines partizipativen und sorgfältigeren Verfahrens der Entscheidungsfindung diese Investitionen verbreitern und absichern. Ein großer Teil der gesetzlichen Hürden, die heute Infrastrukturarbeiten lähmen, werden abgebaut oder gar nicht erst wirksam werden. Mehr noch, die Garantien für Nachhaltigkeit und Transparenz, die diesen Entscheidungsverfahren innewohnen, werden das Engagement großer internationaler und multilateraler Finanzierungsagenturen erleichtern, die solche Garantien verlangen“.¹⁴⁰ Dieses Dokument spiegelt die politische Entscheidung wieder, nicht auf die Blockade von Entwicklungsinvestitionen zu setzen, sondern den Ausgleich von Entwicklung und Umweltschutz erreichen zu wollen. Gleichzeitig wird auch das Risiko sichtbar, Kon-

sultationen und Verhandlungen zur Legitimation von Entscheidungen einzusetzen, die ohne die Beteiligten getroffen wurden und grundsätzlich nicht mehr zur Disposition stehen.

Bundesumweltministerium und Energieministerium haben eine interministerielle Arbeitsgruppe reaktiviert, deren Auftrag die Untersuchung der Auswirkungen großer Staudammprojekte in Amazonien ist. Ziel ist die Formulierung kohärenter Politiken.

4.1.3.4 Zwischenergebnisse

Die Bündnisse der Befürworter eines alternativen Entwicklungsmodells sind vor Ort viel stärker als die Bündnisse der Befürworter des traditionellen Entwicklungsmodells, die mit der Landesregierung besser verknüpft sind. Seitdem die positive Entscheidung über das Kraftwerk in Belo Monte gefallen ist, stehen erstere gegenüber der Bundesregierung – zu der sie eine große politische Nähe haben – vor dem Problem einer starken sachlichen Differenz, während letztere politisch keine Verbindungen haben, in der Sache aber ein gemeinsames Interesse mit der Bundesregierung verfolgen.

Die sozialen Bewegungen in Altamira verfügen über eine klare Analyse der sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen des Projektes. Sie haben sich durch ihren hohen Organisationsgrad, ihre gute Artikulationsfähigkeit und das hohe Mobilisierungspotenzial einen großen Handlungsspielraum geschaffen, innerhalb dessen sie nun die verschiedenen Optionen ausschöpfen können. Diese Optionen reichen von einer Durchsetzung des alternativen Entwicklungsmodells ohne Staudambau bis hin zu erfolgreich verhandelten Regionalentwicklungsplänen mit der Etablierung nachhaltiger Produktionssysteme, die trotz des überholten traditionellen Entwicklungsmodells mit einem Staudamm umgesetzt werden könnten.

Wie ursprünglich vermutet, stellen sich die unterschiedlichen Gruppen zwar konfrontativ zueinander auf, es bestehen jedoch große Dialogmöglich-

139 Ministério do Meio Ambiente (2003b), S. 7.

140 Vgl. Ministério do Meio Ambiente (2003b), S. 21.

keiten, da Verbindungen zwischen den einzelnen gegnerischen Gruppen und Blöcken vorhanden sind. Es zeugt von der Stärke des MDTX und von der Dialog- und Verhandlungsbereitschaft der neuen Bundesregierung, dass nun auch die Eletronorte versucht, Kontakt zum MDTX zu knüpfen.

4.1.4 Strategien der wichtigsten Akteursgruppen um Belo Monte

In der vergleichenden Umweltpolitikforschung wird davon ausgegangen, dass Strategien sich im Wesentlichen daraus ergeben, wie Akteure mit ihren spezifischen Ressourcen den objektiven Handlungskorridor und insbesondere den situativen Kontext nutzen. Diese Aussage lässt sich anhand der Strategiebildung des Bündnisses aus lokaler Zivilgesellschaft und *Ministério Público Federal* um den geplanten Staudammbau in Belo Monte veranschaulichen. Der situative Kontext in Form der Präsidentschaftswahlen des Jahres 2002 und des damit verbundenen Regierungswechsels ist eine entscheidende Bezugsgröße für die Strategiebildung. Der Strategiebildungsprozess lässt sich grob in zwei Phasen unterteilen: in die Phase bis zu den Präsidentschaftswahlen 2002 und in die Phase nach dem Regierungswechsel.

4.1.4.1 Erste Phase bis zu den Präsidentschaftswahlen 2002

Die mit dem Staudammbau verbundenen Umweltfolgen sind für die betroffene Bevölkerung durch die Erfahrungen mit früheren Staudammprojekten in der Region wie Tucuruí oder dem geplanten Vorläuferprojekt Belo Montes, Kararaô, abschätzbar und politisierbar. Ihren Ursprung hat die Diskussion um die Umweltfolgen in der sozialen Frage, wobei für Belo Monte die soziale Dimension und die Umweltdimension durch die Erfahrungen von Tucuruí von vornherein miteinander verbunden sind. Die Furcht vor der Veränderung des eigenen Lebensraums führt zu einer gemeinsamen Betroffenheitslage und ist Ausgangsmotiv für den Strategiebildungsprozess um Belo Monte. Die ursprüngliche Protestbasis von

direkt betroffenen Indigenen verbreitert sich mit der Einbeziehung des MDTX als gemeinsamem Artikulationsforum sozialer Bewegungen und lokaler NRO im weiteren Einzugsgebiet des Staudamms zu einer breiten sozialen Basis potenziell Betroffener. Die Bedeutung des Staudamms für die zivilgesellschaftliche Bewegung zeigte sich auch in der Namensänderung, die sie zu diesem Zeitpunkt vornahm. Die Bewegung hieß nun nicht mehr „Bewegung für das Überleben an der Transamazônica“ (MPST) sondern „Bewegung für die Entwicklung an der Transamazônica und des Xingu“ (MDTX). Aus dem MDTX erfolgt in Kooperation mit dem MPF, das von den Indigenen über die Vermittlung einer kirchlichen NRO angerufen worden war, die Bildung eines strategischen Bündnisses zur Verhinderung des Staudammbaus. Zu diesem Zeitpunkt lassen sich die divergierenden Interessen innerhalb des MDTX auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner bringen: Das Staudammprojekt soll kurzfristig bis zu den Wahlen 2002 aufgehoben und im Fall eines Regierungswechsels durch eine politische Entscheidung verhindert werden. Die Motivation des MDTX lässt sich mit den Worten einer Vertreterin folgendermaßen zusammenfassen:

„Die Kritik des Movimento am Staudamm ist grundsätzlich formuliert und bezieht sich auf die ökonomische und ökologische Machbarkeit des Staudamms. Das ist etwas Neues in der Region. Normalerweise wird von den sozialen Bewegungen erwartet, dass sie Forderungen stellen nach Schulen, Straßenbau usw. und nicht, dass sie grundsätzliche Fragen an ein Großprojekt richten. Das hatte man nicht erwartet, und nun ist die Situation komplizierter geworden. Was uns antreibt, ist, dass das Wassereinzugsgebiet des Xingu das letzte vom Menschen ungestörte Wassereinzugsgebiet ist, das wir in Amazonien haben.“

Ob die strategiebildende Motivation zu diesem Zeitpunkt aus einem gefestigten Umweltbewusstsein heraus erfolgt oder eher ein „vorgeschobenes Argument“ darstellt, ist zu diesem Zeitpunkt nicht erheblich. Der Umweltgenehmigungsprozess bot die einzige Möglichkeit zur Einflussnahme, weil

sie bisher der einzige öffentliche Vorgang in dem Genehmigungsverfahren für den Staudamm war. Zu einer umweltpolitischen Strategie werden die Aktionen des Bündnisses in jedem Fall durch die Nutzung umweltrechtlicher Partizipationsinstrumente. Die über das MPF erhobene Klage (*ação civil pública*) setzt neben der Argumentation über die Betroffenheit Indigener an der Forderung nach der Einhaltung der brasilianischen Umweltgesetze an. Konkrete Forderungen des MPF an die Eletro-norte, die vom Obersten Gerichtshof bestätigt worden sind, sind:

- Eine Entscheidung des Kongresses über das Projekt vor dem UVP-Verfahren aufgrund der eventuellen Betroffenheit indigener Gebiete,
- öffentliche Ausschreibung des UVP-Verfahrens,
- Umweltlizenzvergabe durch die dem Bundesumweltministerium unterstehende Bundesbehörde IBAMA und nicht durch die richtige Landesumweltbehörde SECTAM.

An der einstweiligen Verfügung über die Einstellung des bisherigen Umweltgenehmigungsverfahrens hat die Anwendung der umweltrechtlichen Partizipationsinstrumente eine positive Wirkung gezeigt. Eine wichtige Rolle spielte dabei die systematische Einbindung der Medien, die kontinuierlich über den Fall berichteten. Eine Verhinderung des gesamten Projekts konnte mit diesen Mitteln allein aber nicht erreicht werden.

Parallel zur Anwendung umweltrechtlicher Partizipationsinstrumente setzte das zivilgesellschaftliche Forum MDTX politische Instrumente ein. Dabei konzentrierte es sich im Wesentlichen auf drei Bereiche:

- Erstens die Mobilisierung und Information der Bevölkerung, um die Strategie des staatlichen Energieunternehmens Eletro-norte zu hinterfragen. Die Eletronorte versuchte die lokale Bevölkerung mit verschiedenen Kampagnen wie gesponserten Reisen nach Tucuruí oder die Bereitstellung von *Solar Home Systems* in indigenen Gebieten davon zu überzeugen, dass der Stau-

damm die „Rettung“ für die Region bedeuten würde. Instrumente des MDTX waren Workshops und Diskussionsveranstaltungen in Gemeinden zum geplanten Staudammprojekt, Basisarbeit, Aufklärungs- und Mobilisierungskampagnen z. B. über Broschüren sowie Demonstrationen zu wichtigen Ereignissen.

- Zweitens die Stärkung der eigenen Kapazität und Attraktivität für Dialog- und Verhandlungsprozesse: Vernetzung mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren der nationalen und internationalen Ebene zur Erweiterung der eigenen (wissenschaftlichen) Argumentationsbasis, Dialog mit dem Bundesumweltministerium und punktuell mit dem Unternehmenssektor auf lokaler Ebene.
- Drittens Diskussion und Entwicklung alternativer Entwicklungsmodelle für die Region: nachhaltige Nutzungssysteme, ländliche Elektrifizierung, Asphaltierung der Transamazônica mit Instandhaltung der Zubringerstraßen.

4.1.4.2 Zweite Phase nach dem Regierungswechsel

Das Ziel der ersten Strategiephase, die Verhinderung des Staudammprojekts in der Amtszeit Fernando Henrique Cardosos, wurde erreicht. Mit dem Stopp des bisherigen UVP-Verfahrens sowie der voraussichtlichen Zuweisung des Umweltgenehmigungsverfahrens an das IBAMA wurde ein umweltpolitischer Erfolg erzielt.

Die kurzfristige Zielbildung des Bündnisses aus Zivilgesellschaft und MPF gestaltet sich in der zweiten Strategiephase schwieriger. Die Verhinderung des Staudammbaus, auf die sich in der ersten Strategiephase alle unterschiedlichen Positionen innerhalb des zivilgesellschaftlichen Forums einigen konnten, ist in der zweiten Phase nicht mehr Ziel um jeden Preis. Stattdessen lassen sich folgende zwei Zielvorstellungen ausmachen:

- Die „Maximalposition“, vertreten von Teilen des MDTX und dem MPF aus Belém, bei der an der Verhinderung des Staudamms aus sozialen und ökologischen Gründen festgehalten wird.
- Die „Minimalposition“, vertreten von Teilen des MDTX und den zivilgesellschaftsnahen PT-Abgeordneten, die den Bau eines Staudamms bei ökonomischer Machbarkeit und nationalem Bedarf für tragfähig hält und deren Interesse in erster Linie die Aushandlung des von der Zivilgesellschaft vorgeschlagenen alternativen regionalen Entwicklungsmodells ist. Es besteht Interesse an einer schnellen Entscheidung der Regierung über das Staudammprojekt, um Planungssicherheit für die Region zu erhalten und den Staudamm in einem Paket mit der Asphaltierung der Transamazônica, Programmen zu nachhaltigen Nutzungssystemen und Agrarberatung für die kleinbäuerliche Familienwirtschaft zu verhandeln. In diesem Fall würden negative Umweltfolgen durch den Staudambau in Kauf genommen werden.
- Zweitens auf der personellen Neubesetzung der Führungsebenen der energie- und umweltpolitisch wichtigen Regierungsorgane mit Personen, die eine Affinität zur Zivilgesellschaft aufweisen. Die sozialen Bewegungen und ihre politischen Artikulationskanäle verstanden sich nun selbst als direkte Gesprächspartner der Regierung.
- Und drittens auf der verstärkten Wahrnehmung der politikgestaltenden Funktion des Energieministeriums. Die Entscheidung über Belo Monte sollte vom Energieministerium und vom staatlichen Energiekonzern Eletrobrás nach Diskussion mit Vertretern des Privatsektors und der Zivilgesellschaft erfolgen.¹⁴²

Die Entscheidung der Bundesregierung zum Wasserkraftwerk in Belo Monte ist gefallen, ohne einen breiten Konsultationsprozess vorzuschalten. Die Tatsache, dass im PPA 2004–2007 bisher nur Mittel für die Machbarkeitsstudien vorgesehen sind, scheint aber anzudeuten, dass noch Spielräume für Erörterungen bestehen.

Gemeinsam ist beiden Strömungen, dass die jeweiligen Ziele durch Einflussnahme auf die politische Entscheidung der neuen Regierung zum Staudammprojekt erreicht werden sollten. Zum Zeitpunkt der Erhebung gingen die Befragten davon aus, dass über Dialog und Verhandlung etwas erreicht werden könne. Diese Einschätzung beruhte auf folgenden drei Faktoren:

- Erstens auf der generellen Bereitschaft der Regierung zu einer Diskussion um die nationale Energiepolitik und die Entwicklung Amazoniens. Dagegen sprach bereits damals, dass die Energiegewinnung durch Wasserkraft nach Aussagen aller Vertreter der energiepolitischen Regierungsinstanzen selbst weiterhin Priorität innerhalb der Energiematrix der neuen Regierung hat.¹⁴¹

Für die Einflussnahme auf die politische Entscheidung der Regierung zum Staudambau Belo Monte stehen den zivilgesellschaftlichen Akteuren zwei (komplementäre) Dialogoptionen zur Verfügung: der energiepolitische und der umweltpolitische Dialog. Die Forderungen, die die zivilgesellschaftlichen Akteure innerhalb dieser Dialogoptionen erheben bzw. erheben können, finden sich weitgehend auch in den Empfehlungen der *World Commission on Dams* zur Planung und Implementierung von Staudammprojekten wieder (siehe Kasten 15). Den zivilgesellschaftlichen Akteuren steht mit den international erarbeiteten Empfehlungen eine wichtige Argumentationsbasis zur Verfügung, die aber bei den staatlichen Akteuren in Brasilien noch keine ausreichende Akzeptanz gefunden hat.

141 Vgl. auch *Perspectivas de continuidade marca política energética do Governo Lula*, <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=66007> [14.05.03].

142 Vgl. Pinto (2003c).

Kasten 15: Einige Empfehlungen der World Commission on Dams für Good Practices bei der Konzeption von Staudämmen

Strategic Priority 1: Gaining Public Acceptance

- Stakeholder Analysis
- Negotiated Decision-Making Processes

Strategic Priority 2: Comprehensive Options Assessment

- Strategic Impact Assessment for Environmental, Social, Health and Cultural Heritage Issues
- Project-Level Impact Assessment for Environmental, Social, Health and Cultural Heritage Issues
- Multi-Criteria Analysis
- Greenhouse Gas Emissions
- Valuation of Social and Environmental Impacts

Strategic Priority 3: Addressing Existing Dams

Strategic Priority 4: Sustaining Rivers and Livelihoods

- Baseline Ecosystem Surveys
- Maintaining Productive Fisheries

Strategic Priority 5: Recognising Entitlements and Sharing Benefits

- Baseline Social Conditions
- Impoverishment Risk Analysis
- Implementation of the Mitigation, Resettlement and Development Action Plan

Strategic Priority 6: Ensuring Compliance

- Compliance Plans
- Independent Review Panels for Social and Environmental Matters

Strategic Priority 7: Sharing Rivers for Peace, Development, and Security

- Procedures for Shared Rivers

Quelle: WCD (2000), S. 278

waltungsebenen initiierte einen Dialogprozess mit den verschiedenen energiepolitischen Behörden in Brasilia. Dieser Dialog hat den Partizipationsprozess in der Energiepolitik wieder in Gang gesetzt. Dies stellt insofern einen strategischen Wandel dar, als dass die Zivilgesellschaft ihre vorherige Konfrontationsstrategie gegenüber dem Energiesektor zu Gunsten eines Dialogs aufgegeben hat. Der Zeitpunkt für eine Teilnahme der Zivilgesellschaft und ihrer wissenschaftlichen Unterstützer an der energiepolitischen Diskussion ist günstig. Dass über diesen energiepolitischen Dialog eine tiefgreifende Veränderung der Energiematrix – weg von der neuen Erschließung der Wasserkraftpotenziale in Amazonien hin zu erneuerbaren Energien und effizienterer Nutzung bestehender Systeme – erzielt werden kann, stellt sich nach den jüngsten Äußerungen aus Regierungskreisen zur Energiepolitik als unwahrscheinlich dar. Auch unter der Regierung Lula wird der Nutzung des Wasserkraftpotenzials oberste Priorität eingeräumt; allenfalls Sonnenenergie wird für die Versorgung isolierter Gemeinden in Betracht gezogen. Der Fall Belo Monte wird exemplarische Bedeutung für die zukünftige Energieversorgung Brasiliens und die Rolle Amazoniens erlangen.

Für die beiden innerhalb der lokalen Zivilgesellschaft festgestellten Verhandlungspositionen bedeutet die derzeitige Haltung der Regierung, dass die „Minimalisten“ Erfolg damit gehabt haben, die Regierung darauf zu drängen, eine Entscheidung für Belo Monte zu treffen. Aus ihrer Perspektive bedeutet die Entscheidung der Regierung Planungssicherheit und eine hohe Wahrscheinlichkeit für die erfolgreiche Aushandlung des alternativen Entwicklungspakets. Hoffnungen setzt man dabei auf die guten persönlichen Kontakte mit den Regierungsbehörden durch die personellen Neubesetzungen im Zuge des Regierungswechsels (siehe Kasten 16).

Energiepolitischer Dialog

Der Dialog um eine alternative Energiematrix in Brasilien ist zunächst sowohl für die Maximalisten als auch für die Minimalisten eine wichtige und bereits in die Praxis umgesetzte Option. Eine Delegation aus Vertretern der lokalen Zivilgesellschaft durch das MDTX und der Zivilgesellschaft nahe stehenden PT-Abgeordneten aller drei Ver-

Wenn allerdings die Aushandlung der regionalen Entwicklung zum obersten Ziel erklärt wird, unterscheidet sich die Minimalposition der Zivilgesellschaft und ihrer Unterstützer nicht wesentlich von der Position der organisierten Befürworter auf lokaler Ebene in Form des interkommunalen Zusammenschlusses *Consórcio Belo Monte* und der

Kasten 16: Die Arbeiterpartei PT und die sozialen Bewegungen im Bundesstaat Pará

Die Gründung des PT in Pará Ende der 80er Jahre war eng mit den lokalen Auswirkungen der Erschließungspolitik Amazoniens verknüpft. Die soziale Basis der Partei bestand nicht nur aus urbanen Gruppen in der Hauptstadt Belém und Santarém (Gewerkschaften, linke Intelligenz), sondern auch aus den neuen Bevölkerungsgruppen auf dem Land, die durch die Erschließungspolitik nach Pará gekommen waren und starken Anteil an der Erneuerung der Kleinbauern- und Landarbeitergewerkschaften hatten. Der Protest gegen die Vernachlässigung der Kleinbauern und ihre Rechtlosigkeit gegenüber den Großgrundbesitzern, die ihre Interessen oft mit Gewalt durchsetzten und kaum mit einer Strafverfolgung rechnen mussten, konzentrierte sich auf Santarém, Altamira und Marabá.

Durch die Wahl des PT-Führers Luiz Inácio Lula da Silva zum Staatspräsidenten im Oktober 2002 wurden in Pará die Machtverhältnisse stark verändert. Während die Landesregierung nach wie vor von der sozialdemokratischen PSDB angeführt wird, werden die lokalen Vertretungen der Bundesbehörden (IBAMA, INCRA u. a.) nun von Vertretern der sozialen Bewegungen, der PT und der kommunistischen Partei PCdoB geleitet. Bisher waren diese Bundesbehörden in klientelistische Beziehungen mit den Eliten Pará's eingebunden und hatten die Fortsetzung illegaler Praktiken auf dem Land kaum behindert. Die sozialen Bewegungen erwarten von den neuen Behördenleitern, dass sich dies nun ändern wird.

An welchem Entwicklungsmodell sich die Maßnahmen des Bundes in Pará orientieren werden, ist noch nicht klar. Die Festlegungen im Mehrjahresplan PPA 2004–2007 sprechen für eine Kontinuität des traditionellen, an den Interessen der Industrie und der großbetrieblichen Landwirtschaft orientierten Entwicklungsmodells. Daneben versuchen das MMA und die Agrarreformbehörde INCRA, der Kritik an der Nichtnachhaltigkeit der bisher dominierenden Erschließungspolitik Rechnung zu tragen. In der Bundes-PT gibt es – ebenso wie in der PT Pará – starke pragmatische Strömungen, die sich am herkömmlichen Entwicklungsmodell orientieren und der Stärkung der Industriestandorte den Vorrang geben. Das dominierende Motiv ist jedoch, das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte und des IWF zu erhalten.¹⁴⁴ Zu einem politischen und ökonomischen Interessenausgleich mit den sozialen Bewegungen an der paraensischen Basis ist es daher noch ein weiter und konfliktträchtiger Weg.

Unternehmervereinigung ACIAPA. Das Ziel beider Gruppen ist die regionale Entwicklung, wobei die einen stärker (*Consórcio*) und die anderen weniger stark (ACIAPA) den Staudammbau aufgrund seiner wirtschaftlichen Impulse und des

finanziellen Mitteltransfers für notwendig erachten. Bei dieser gemeinsamen Zielvorstellung könnte es auf lokaler Ebene zu neuen Kooperationen zwischen öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren um regionale Entwicklungsprojekte kommen, sofern die in erster Linie zwischen *Consórcio* und zivilgesellschaftlichem Bündnis bestehenden ideologischen Barrieren überwunden würden. Dem *Consórcio* könnte an einer Zusammenarbeit mit Teilen der Zivilgesellschaft gelegen sein, weil für die Befürworter des Staudamms die Verhandlung mit den energiepolitischen Regierungsbehörden aufgrund der unterschiedlichen parteipolitischen Zugehörigkeit schwieriger geworden ist. Auch die Befürworter haben mit der Zivilgesellschaft nachgezogen und die Notwendigkeit für eine (Wieder-) Aufnahme des Dialogs mit dem Energiesektor erkannt, nachdem nach eigenen Angaben die Beziehungen unmittelbar nach dem Regierungswechsel auf Eis lagen.¹⁴³ Ein weiteres Argument spricht für die Veränderung der Kooperationsmöglichkeiten auf lokaler Ebene. 2004 stehen Kommunalwahlen an und eine parteipolitische Veränderung zu Gunsten der Zivilgesellschaft ist theoretisch denkbar.

Die machtpolitischen Interessen sind für die Strategieänderung bei Teilen des zivilgesellschaftlichen Bündnisses MDTX ein nicht zu vernachlässigender Faktor und wurden von Interviewpartnern geäußert, die sich klar für den Staudamm aussprachen. Für sie ist der Strategiewechsel der Zivilgesellschaft von der Blockadehaltung zur quasi Einforderung des Staudamms nur mit machtpolitischen Interessen zu erklären. Denn die erfolgreiche Teilnahme an den anstehenden Kommunalwahlen, für die Vertreter des zivilgesellschaftlichen Bündnisses Ambitionen zu zeigen scheinen, ist nach dieser Einschätzung nur dann möglich, wenn man sich der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung für den Staudamm anschließt.¹⁴⁵

143 Vgl. O Liberal (2003).

144 Vgl. Fritz (2003) für eine detaillierte Analyse der konservativen Wirtschaftspolitik der Regierung Lula.

145 Die Annahme, dass die Bevölkerung einem Staudamm mehrheitlich zustimmt, beruht auf einer Umfrage, die

Der energiepolitische Dialog bietet aufgrund der oben erwähnten nationalen Nachfragesituation nach Energie und der Existenz von Alternativprojekten mit strategisch höherem Wert als Belo Monte für eine Verhinderung des Staudamms nicht weniger ungünstige Bedingungen. Allerdings wäre mit einer Abwendung von Belo Monte zugunsten eines neuen Staudammgroßprojekts in Amazonien nicht unbedingt ein umweltpolitischer Erfolg zu verzeichnen. Wenn den Verhinderern innerhalb des MDTX und dem gesamten Bündnis wie in der ersten Strategiephase weiterhin an der Lösung der negativen ökologischen und sozialen Folgen von Staudambauten gelegen ist, müsste komplementär zum energiepolitischen ein umweltpolitischer Dialog geführt werden. An der Durchsetzungsfähigkeit dieser umweltpolitischen Ziele innerhalb des zivilgesellschaftlichen Bündnisses gegenüber dem pragmatischen Ziel der Aushandlung eines regionalen Entwicklungspakets wird sich zeigen, ob es dem Bündnis zukünftig gelingen wird, die unterschiedlichen Positionen zusammenzuhalten.

Umweltpolitischer Dialog

Das Bundesumweltministerium MMA ist in Energiefragen aufgrund seiner derzeitigen Stellung innerhalb der Regierung nach Einschätzung verschiedener Interviewpartner nicht der relevanteste Kooperationspartner zur Einflussnahme auf die nationale Energiepolitik. Dennoch kann der Ausbau des bereits bestehenden strategischen Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft und MMA wichtig für die Durchsetzungschancen von Umweltpolitik in der Energiepolitik sein. Die Einschätzung des geringen direkten Einflusses des MMA auf die Energiepolitik wird durch den offiziellen Diskurs des Ministeriums selbst unterstrichen. Demzufolge will die neue Ministerin Großprojekte zwar so nachhaltig wie möglich gestalten, aber keine Blockadestrategie fahren. Nach Einschätzung eines

Befragten aus dem MMA selbst wird sich an Belo Monte die Handlungs- und Kohärenzfähigkeit der neuen Regierung messen lassen. Der Fall bietet zudem die Gelegenheit, die neue Handlungsmethodik der Regierung, d. h. die Suche nach dem Dialog, unter Beweis zu stellen. Der umweltpolitische Dialog könnte folgenden Aspekten dienen:

- Zur Einflussnahme über das MMA auf das IBAMA zur Ausgestaltung der Anforderungen an die neue UVP sowie zur Auferlegung strengerer Umweltauflagen bei der Lizenzvergabe für den Staudammbau. Da durch die Erfahrungen aus der Vergangenheit bekannt ist, dass ein Staudamm das gesamte Wassereinzugsgebiet eines Flusses beeinträchtigen würde, müsste eine Studie über das gesamte Flussbecken des Xingu erstellt werden. Der Fall Belo Monte könnte nach Einschätzung eines Befragten aus der umweltpolitischen Perspektive exemplarisch für den zukünftigen Genehmigungsprozess großer Wasserkraftwerke werden. Bisher wurde in der Praxis immer jeder Fall einzeln auf seine Umweltauswirkungen bewertet, während keine Gesamtschau der anthropogenen Einflüsse zur Energiegewinnung im gesamten Flussbecken stattfand. Um die Einhaltung von Umweltgesetzen bei den Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsstudie und die Lizenzvergabe durch das IBAMA einzufordern, stünden der Zivilgesellschaft wiederum eine Reihe umweltrechtlicher Instrumente zur Verfügung. Für die Hinauszögerung des Staudammprojektes gäbe es an dieser Stelle ausreichend Handlungsspielraum.
- Zur Stärkung des Umweltministeriums bei der Umsetzung von Umweltpolitik als Querschnittsdimension im Kabinett und in den verschiedenen energiepolitischen und auf die Entwicklung Amazoniens bezogenen Arbeitsgruppen.
- Zur Konsolidierung der bisherigen strategischen Partnerschaft in Bezug auf die Einrichtung eines Mosaiks von Naturschutzgebieten in der *Terra do Meio*, vor allem auch im Hinblick auf eine potenzielle Vernetzung der Zivilgesellschaft entlang der BR-163.

2001 im Auftrag der Eletronorte in den urbanen Zentren durchgeführt wurde. Das Ergebnis war, dass 2/3 der Bevölkerung dem Staudammbau zustimmten. Diese Umfrage hatte stattgefunden, bevor das MDTX seine Informationskampagne durchgeführt hatte.

4.2 Die Asphaltierung der Bundesstraße BR-163

4.2.1 Problemstruktur

Die Asphaltierung wird von allen befragten Akteuren gewünscht. Probleme entstehen nach Ansicht der Kritiker erst durch die mit ihr verbundene Ausweitung der Sojaproduktion, der Viehwirtschaft sowie des illegalen Holzeinschlags. Diese Aktivitäten bringen Landkonflikte, insbesondere die Vertreibung der Kleinbauern, mit sich. Verstärkt wird der Druck, den die Soja-Produzenten aus Mato Grosso ausüben, auch durch den Ausbau des Hafens von Santarém durch das US-amerikanische Unternehmen Cargill, das große Interessen in der Sojawirtschaft hat.

Die Asphaltierung der Bundesstraße BR-163 zwischen Cuiabá (Mato Grosso) und Santarém (Pará) war Teil des Plans *Avança Brasil* und ist auch im neuen PPA 2004–2007 als Kooperationsvorhaben mit dem Privatsektor vorgesehen. Sie soll der Senkung der Transportkosten der Soja und damit der Erhöhung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen. Dementsprechend sind keine Maßnahmen für die lokale wirtschaftliche Entwicklung Amazoniens mit ihr verbunden.

Da der Abschnitt von Cuiabá bis zur paraensischen Grenze bereits asphaltiert ist, geht es nun um die Asphaltierung der restlichen 984 km in Pará. Die nördliche Teilstrecke zwischen Santarém und Rurópolis wird bereits vom 7. Ingenieurs- und Baubattalion des Heers asphaltiert.¹⁴⁶ Für diesen Abschnitt werden bereits Teillizenzen vergeben, für die auch jeweils Teil-UVPs gemacht werden. Dies ist problematisch, weil so keine einheitlichen Standards gesetzt und eingehalten werden. Zudem sollen die 49 Holzbrücken entlang der Straße durch Betonbrücken ersetzt werden. Die Fertigstellung der Straße soll insgesamt

623 Millionen R \$ – etwa 219 Millionen US \$ – kosten.¹⁴⁷

Insgesamt gibt es eine Reihe von negativen und positiven sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen der Asphaltierung der BR-163 zusammen mit dem Hafenausbau in Santarém und der Ausweitung des Sojaanbaus sowie der Viehzucht und des illegalen Holzeinschlags. Nach Ansicht der Befragten sind die gravierendsten sozialen Folgen:

- Zunahme der Landkonflikte, insbesondere durch illegale Landnahme, die Vertreibung der Kleinbauern, die zum Verkauf ihres Landbesitzes gezwungen werden, und die daraus resultierende Landflucht;
- Überlastung der ohnehin unzureichenden städtischen Infrastruktur durch die Zunahme der Migration vom Land, aber auch aus anderen Teilen Brasiliens, in der Hoffnung auf Arbeit und Land;
- die Zunahme von Konflikten durch steigende Kriminalität, Prostitution und Alkoholkonsum, ausgelöst durch die Migration.

Die wichtigste ökologische Folge ist die Entwaldung, die neben anderen Problemen zur Austrocknung der Flussläufe führen kann. Aber auch andere Folgen, wie etwa die zunehmende Belastung der Gewässer und der Böden durch die Land- und Viehwirtschaft und die beim Sojaanbau eingesetzten Gifte spielen eine wichtige Rolle.

Von der Asphaltierung gehen andererseits auch positive Impulse für die regionale Entwicklung aus. Dies bezieht sich überwiegend auf die ökonomischen Auswirkungen der Asphaltierung und des Hafenaubaus. Sowohl die Stadt Santarém als auch die kleineren Gemeinden entlang der Straße erhoffen sich davon verbilligte Transportkosten, eine bessere Versorgungslage, zusätzliche Arbeitsplätze und allgemein Wirtschaftswachstum. Diejenigen Kleinbauern aus den umliegenden Gemeinden, die nicht direkt an der BR-163 leben,

¹⁴⁶ Ein Teil der Strecke ist bereits asphaltiert worden, nämlich derjenige zwischen den Munizipien Santarém und Belterra. Vgl. Midianews (2001).

¹⁴⁷ Vgl. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2003b).

werden jedoch nur dann von der Asphaltierung profitieren, wenn ihre Zubringerstraßen ebenfalls besser instand gehalten werden. Im Zusammenspiel mit dem Ausbau des Hafens von Santarém sinken insbesondere die Transportkosten der Sojaproduzenten aus Mato Grosso sowie der Holz- und Bergbauindustrie. Diese wollen außerdem neue Flächen bewirtschaften und neu entdeckte Erzvorkommen ausbeuten.

Die **Politisierbarkeit** der Umweltprobleme wird u. a. durch die **Wahrnehmbarkeit** der negativen Umweltwirkungen bestimmt. Die Wahrnehmbarkeit ist im Fall der Ausweitung der Sojaproduktion, die mit der Asphaltierung der BR-163 und dem Ausbau des Hafens von Santarém verbunden ist, gegeben, obwohl einige Folgen in Bezug auf Entwaldung und Landkonflikte erst langfristig deutlich werden. Ursache und Wirkung lassen sich relativ leicht zuordnen, und Verursacher- und Betroffenenstrukturen sind eindeutig. Die (internationale) Öffentlichkeit ist zudem, insbesondere seit der Rio-Konferenz, für die Entwaldungsproblematik sensibilisiert, wodurch die vorhandene Politisierbarkeit noch erhöht wird.

Auch die wirtschaftliche und politische **Macht** der Verursacher bestimmt die Politisierbarkeit eines Umweltproblems. Diese ist durch einen Zusammenschluss der Verursacher, der gezielte Lobbyarbeit betreibt und damit weitgehend auch Erfolg hat, sehr groß, so dass eine starke lösungshemmende und problemverschärfende Allianz entstanden ist.

Im Fall der BR-163 gab es bereits in den 70er Jahren mit dem Bau einen ersten Entwaldungsschub, der jedoch noch relativ gering war. Seit die Asphaltierung im Jahr 2000 angekündigt wurde, hat die Migration in Richtung BR-163 allerdings stark zugenommen, wodurch eine erhebliche Verstärkung der Entwaldung durch Landbesetzungen, Viehwirtschaft, vermehrten Holzeinschlag und später auch den Sojaanbau zu erwarten ist. Bereits jetzt dringen Großgrundbesitzer v. a. von São Félix do Xingu aus in das Gebiet der *Terra do Meio* südlich der Transamazônica ein. Es gibt in dieser Region mehrere Straßen, von denen die vielleicht bedeutendste die so genannte „Straße

der Großgrundbesitzer“ ist, die von São Félix do Xingu ausgeht. Zwei Straßen wurden von Holzunternehmen angelegt, sie verbinden den Xingu mit der BR-163. Eine davon durchquert das Indigenengebiet der *Menkragnoti*.¹⁴⁸

Als Vergleichsfälle können hier die bereits erwähnten Erfahrungen mit der Straße Belém–Brasília, mit der Straße nach Marabá sowie mit der Transamazônica dienen. Die Asphaltierung der beiden Ersteren hatte die beschriebenen Folgen, da keine flankierende gezielte Landvergabe stattfand. Stattdessen wurden Gebiete einfach gerodet und in Besitz genommen. Die Transamazônica hingegen ist das einzige Beispiel für einen Straßenbau in Amazonien, bei dem von Anfang an eine systematische Landvergabe erfolgte, weshalb die Folgen für die Umwelt weniger verheerend waren. Asphaltiert ist die Transamazônica jedoch bis heute nicht. Im Fall der BR-163 wird von Vertretern der Zivilgesellschaft sowie von Teilen des öffentlichen und privaten Sektors eine Flächennutzungsplanung und eine zügige Vergabe von Landtiteln gefordert, um die negativen Umweltwirkungen unkontrollierter Landnahme und Bewirtschaftung zu vermeiden.

Ein großes Problem ist die unzureichende Präsenz jeglicher staatlicher Autorität in der Region. Die staatlichen Instanzen sind zu schwach vertreten, als dass sie die negativen Umweltwirkungen stoppen könnten. Zudem können Naturschutz- und Indigenengebiete durch den Ausbau von Straßen beeinträchtigt werden. Da eine vermehrte Ansiedlung entlang der Straße zu erwarten ist, wird sich der Druck auf die natürlichen Ressourcen durch die neuen Siedler erhöhen und eine Bedrohung für die Integrität dieser Gebiete darstellen. Die BR-163 durchquert mehrere Naturschutzgebiete direkt, hat allerdings eher indirekte Auswirkungen auf indigene Gebiete. Die vier indigenen Territorien der *Menkrantire*, der *Mekragnoti*, der *Kuruaya* sowie der *Xipaiá*¹⁴⁹ liegen in geringer Entfernung von der Straße.

148 Vgl. Castro (2002), S. 65-67.

149 Vgl. Karte (2002).

Andere **Optionen** in Form technischer Lösungsalternativen bestehen nur begrenzt. Die technischen Alternativen bringen zudem lediglich Vorteile, was die dauerhafte Sicherung der Qualität der Straße zu niedrigen Kosten angeht, nicht jedoch in Bezug auf die Umweltwirkungen. Einige Akteure schlagen einen Kiesbelag mit regelmäßiger Wartung verbunden mit der Reparatur bzw. Neubau von Brücken entlang der Straße vor.¹⁵⁰ Gleichzeitig sollen die Zubringerstraßen für die Kleinbauern ausgebaut werden. Der Kies käme dabei aus lokaler Produktion, und ein Kiesbelag hält in tropischen Regenwäldern länger. Das Transportministerium hingegen verweist auf die Möglichkeit, den Asphalt durch Betonbrücken, eine bessere Drainage und ein hoch gelegtes Straßenbett länger haltbar zu machen. Doch auch so könnten die gleichen negativen Umweltwirkungen eintreten bzw. sich verstärken. Die eigentliche Alternative liegt damit nicht im Straßenbau mit Asphalt oder Kies, sondern in der Frage, ob es flankierende Maßnahmen zur Vermeidung der Entwaldung geben wird oder nicht.

4.2.2 Rechtlicher Verfahrensstand

Die Firma Ecoplan, ein Consultingunternehmen aus Porto Alegre, hat bereits eine Umweltverträglichkeitsprüfung für den Abschnitt von der Grenze zwischen Mato Grosso und Pará bis nach Rurópolis, wo die BR-163 auf die Transamazônica trifft, durchgeführt.¹⁵¹ Der zusammenfassende Bericht ist auf der Homepage des IBAMA zugänglich. Öffentliche Anhörungen sind zum Zeitpunkt der Erhebung nicht beantragt worden.¹⁵²

150 Vgl. IPAM (2002), S. 6 f.

151 Vgl. Ecoplan (2001).

152 Ausführlicher dazu Abschnitt 3.4.5.

4.2.3 Die Akteure an der BR-163: Problemsicht, Positionierung gegenüber dem Projekt, Alternativvorschläge und Bündnisse¹⁵³

Kennzeichnend für die Problemsicht der Akteure in Santarém und Belterra ist einerseits der allgemeine Konsens über die Vorteile der Asphaltierung der BR-163 und andererseits die divergierende Beurteilung der Entwicklungseffekte, die von der Ausbreitung des Sojaanbaus ausgehen werden. Diese unterschiedliche Einschätzung ergibt sich aus dem jeweils befürworteten Entwicklungsmodell: Während die zivilgesellschaftlichen Gruppen sich an den Interessen der bäuerlichen Familienwirtschaften orientieren, ist die Mehrheit der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure der Auffassung, dass die Ausbreitung von modernen landwirtschaftlichen Großbetrieben und des Sojaanbaus insgesamt positive wirtschaftliche Effekte auf für die Kleinbauern haben wird.

Zwischen Altamira und Santarém bestehen eine Reihe markanter Unterschiede:

- Auch wenn die Positionen und Interessen der Akteursgruppen wie in Altamira zum Teil gar nicht so unvereinbar sind, herrscht in Santarém ein Klima gegenseitigen Misstrauens, z. T. kategorischer Ablehnung und ständiger Konfrontation, insbesondere zwischen der Zivilgesellschaft auf der einen und dem privaten und öffentlichen Sektor auf der anderen Seite. Der jeweils anderen Seite werden Unterstellungen gemacht und der „Gegner“ wird diffamiert, während in Altamira mit wenigen Ausnahmen eher gegenseitiger Respekt auch unter den Vertretern unterschiedlicher Positionen vorherrschte.
- Das Umweltbewusstsein aller Akteure in Santarém ist geringer als in Altamira, bei

153 Wegen der Regenzeit war es nicht möglich, die BR-163 abzufahren und Akteure an allen wichtigen Orten zu befragen, so dass sich die Interviews auf Santarém und Belterra, die per Flugzeug und Auto gut zu erreichen sind, beschränken mussten.

den zivilgesellschaftlichen Gruppen jedoch im Allgemeinen höher als bei den staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren.

- Die zivilgesellschaftlichen Akteure in Santarém sind in einer Vielzahl von NRO und in den Landarbeitergewerkschaften organisiert, verfügen jedoch nicht über ein permanentes Forum wie in Altamira. Auch haben sie keine Infrastruktur, die strategische Kooperationen erleichtern würde.
- Die Problemsicht der zivilgesellschaftlichen Akteure in Santarém ist stark durch lokale Konflikte geprägt; die Belange der sozialen Bewegungen entlang der BR-163 kamen in den Interviews kaum vor. Dies unterschied sich deutlich von den Gesprächspartnern in Altamira, die eine Gesamtsicht der Lage an der Transamazônica und auch der BR-163 hatten.

Um die eigene Position zu stärken, wäre es für die Zivilgesellschaft in Santarém eine Herausforderung, sich vermehrt nach Süden hin auszurichten und mit den Akteuren aus den übrigen Munizipien entlang der Straße zusammenzuschließen; eine Möglichkeit, die bislang nur der Privatsektor und der öffentliche Sektor nutzt, wie im Folgenden deutlich werden wird.

Im folgendem Abschnitt werden diejenigen Akteure dargestellt, die ein traditionelles Entwicklungsmodell befürworten und der Asphaltierung der Straße, dem Hafenausbau in Santarém und der Ausweitung des Sojaanbaus relativ kritiklos gegenüberstehen. Es werden ihre Problemsicht, ihre Haltung zum Projekt und mögliche Alternativvorschläge beschrieben. Danach werden diejenigen Akteure charakterisiert, die zwar auch dem traditionellen Entwicklungsmodell anhängen, aber zusätzliche Maßnahmen, insbesondere zur Raumordnungspolitik, für nötig erachten. In beiden Fällen handelt es sich um Akteure des privaten und öffentlichen Sektors.

Im Anschluss werden die Befürworter eines alternativen, nachhaltigen Entwicklungsmodells untersucht, die die Probleme, die durch die Asphaltierung und das Vordringen des Sojaanbaus ent-

stehen, zwar erkennen und auch lösen wollen, dazu aber keine konkreten Handlungsvorschläge machen. Hierbei handelt es sich um die Zivilgesellschaft aus Santarém. Dem wird die Allianz aus Zivilgesellschaft und einigen öffentlichen Akteuren in Altamira gegenüber gestellt, die auch für die BR-163 konkrete Projekt- und Politikvorschläge machen.

Um den Überblick über die verschiedenen Akteure und deren Interessenlagen zu erleichtern, werden diese ebenfalls anhand einer Tabelle typisiert. Im Falle der BR-163 können die ökologischen und sozialen Interessen zwar besser zugeordnet werden, sind jedoch auch hier nicht als ausschließlich zu betrachten.

4.2.3.1 Befürworter eines traditionellen Entwicklungsmodells

Der öffentliche und der private Sektor propagieren ein traditionelles Entwicklungsmodell, das sich an der Förderung der großbetrieblichen, modernen Landwirtschaft und damit auch der Sojawirtschaft orientiert. Diese Gruppe lässt sich ebenfalls in zwei Untergruppen aufschlüsseln: in diejenigen, die dieses Entwicklungsmodell auch ohne begleitende politische Maßnahmen gutheißen, und in diejenigen, die zusätzliche Maßnahmen vom Staat explizit einfordern.¹⁵⁴

Zur ersten Untergruppe gehören im öffentlichen Sektor die Landesregierung Pará, die Straßenbaubehörde DNIT und im privaten Sektor Teile des Unternehmerverbands von Santarém AES zusammen mit dem US-amerikanischen Sojaexporteur Cargill. Innerhalb der AES handelt es sich dabei um diejenigen wirtschaftlichen Akteure, die nicht aus der Region stammen und daher auch eher die kurz- bis mittelfristigen Gewinne im Auge haben und weniger die langfristige regionale Entwicklung. Diese Akteure haben eine sehr

¹⁵⁴ Dies soll nicht bedeuten, dass alle Akteure der ersten Untergruppe begleitende Maßnahmen grundsätzlich ablehnen, aber zumindest fordern sie diese nicht explizit.

Tabelle 4: Typisierung relevanter Akteure für die BR-163

	Akteure mit überwiegend ökologischen Interessen	Akteure mit überwiegend sozialen Interessen	Akteure mit überwiegend ökonomischen Interessen
Staatlich	Bundesebene: <ul style="list-style-type: none"> • MPF* • MMA • IBAMA Landesebene: <ul style="list-style-type: none"> • NUMA (MPE) 	Bundesebene: <ul style="list-style-type: none"> • INCRA 	Bundesebene: <ul style="list-style-type: none"> • DNIT • Transportministerium • Planungsministerium Landesebene: <ul style="list-style-type: none"> • Landesregierung • SECTAM Kommunale Ebene: <ul style="list-style-type: none"> • Bürgermeister und Kommunalverwaltungen der Munizipien entlang der BR-163
Nichtstaatlich	– <i>Zivilgesellschaftlich:</i> Umwelt-NRO: <ul style="list-style-type: none"> • Amigos da Terra • WWF • GDA NRO-Foren: <ul style="list-style-type: none"> • GTA Umweltforschungsinstitute: <ul style="list-style-type: none"> • IPAM • ISA 	– <i>zivilgesellschaftlich:</i> Gewerkschaften: <ul style="list-style-type: none"> • FETAGRI • STRs Andere NRO: <ul style="list-style-type: none"> • CEFT-BAM • CEAPAC • FVPP** • SDDH** • Rádio Rural de Santarém • CNS (NRO-)Foren: <ul style="list-style-type: none"> • FAOR • Fórum da Produção Rural Familiar do Baixo Amazonas Abgeordnete: <ul style="list-style-type: none"> • Landesparlament • Bundesparlament • Kommunalparlament Indigene Völker	– <i>privatwirtschaftlich:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Cargill • AES • Holz- und Bergbauindustrie • FAEPA

* Das *Ministério Público Federal* vertritt auch soziale Interessen, spielt in diesem Fall jedoch v. a. im Umweltbereich eine wichtige Rolle.

** Die FVPP und SDDH vertreten auch Umweltinteressen, wobei jedoch die sozialen Interessen im Vordergrund stehen.

eingeschränkte, fast ausschließlich ökonomische Problemsicht. Sie sehen kaum Nachteile, v. a. kaum ökologische, mit Ausnahme vielleicht noch des Landesumweltministeriums SECTAM, das die Entwaldung eindämmen will, sich nach Aussage der FAEPA jedoch klar für die Asphaltierung einsetzt. Teilweise negieren sie die ökologischen Folgen sogar und bewerten die positive wirtschaftliche Entwicklung und den Fortschritt, die die Asphaltierung zusammen mit dem Hafenausbau und der Ausweitung des Sojaanbaus ihrer Meinung nach mit sich bringen wird, viel stärker. Überraschend war hierbei, dass die Cargill die Asphaltierung zwar befürwortet, aber nach eigener Aussage nicht braucht, da der Sojaexport auch jetzt rentabel sei. Dies liegt daran, dass die BR-163 in der Sojaerntezeit ohnehin befahrbar ist und der Transport im Übrigen auch weiterhin per Schiff über den Rio Madeira erfolgen kann.

Eine intermediäre Position nehmen das DNIT und das Transportministerium ein. Das DNIT hält die Asphaltierung nur dann für lohnenswert, wenn sie in eine Regionalentwicklungsplanung eingebettet ist, verweist dabei jedoch auf die Nutzung des Zentrums von Pará als Kornkammer des Landes, womit die *Terra do Meio* gemeint ist. Das Transportministerium verweist auf die Schaffung ökonomischer Alternativen zum Raubbau und auf die Möglichkeit der ökologisch-ökonomischen Flächennutzungsplanung. Da sie dem Projekt fast uneingeschränkt positiv gegenüberstehen und Amazonien weiterhin als Ressourcenlieferant für ganz Brasilien sehen, machen sie auch nur wenige Alternativvorschläge in Form von zusätzlichen Maßnahmen, um den Besiedlungsprozess zu gestalten. Dies ist allerdings auch nicht ihre Aufgabe. Die Akteure verweisen hier auf die Zuständigkeiten von MMA und Landwirtschaftsministerium MDA.

In der zweiten Untergruppe finden sich die Kommunalverwaltungen (*prefeituras*) von Santarém und Belterra, das Planungsministerium, der Verband der Landwirte und Viehzüchter Pará's FAEPA und diejenigen Mitglieder der AES, die aus der Region stammen. Deren Problemsicht ist etwas differenzierter, auch wenn hier ebenfalls die ökologischen Folgen weitgehend unberücksichtigt

bleiben oder abgestritten werden, ebenfalls mit Ausnahme der Umweltbehörden. Es gibt jedoch ein Problembewusstsein für die negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit dem Projekt verbunden sind, wie etwa Landflucht und Verdrängung der Kleinbauern. Trotzdem wird die Asphaltierung deutlich befürwortet, weil die (gesamt-)wirtschaftlichen Vorteile, die letztendlich auch die Regionalentwicklung fördern sollen, als wesentlich größer eingeschätzt werden als die Nachteile.

Das Hauptinteresse der *prefeituras* besteht dabei v. a. in der Ansiedlung von wirtschaftlichen Akteuren, weil dadurch Arbeitsplätze geschaffen werden und sie zudem mehr Steuern einnehmen können. Die FAEPA setzt die Priorität bei der Förderung der Landwirtschaft und kritisiert deshalb Umweltschutzmaßnahmen, die wirtschaftliche Entwicklung behindern. *Prefeituras* und FAEPA fordern zusätzliche Maßnahmen vom Staat,¹⁵⁵ insbesondere im Bereich der Raumordnung und der Sozialpolitik. Als Instrument wird hier v. a. das ZAE, von einigen Akteuren aber auch das ZEE angeführt. Das Planungsministerium hält zudem öffentliche Anhörungen für wichtig, um alle Akteure über die Probleme bei Infrastrukturprojekten zu informieren und nimmt daran auch häufig selber teil.

Der Privatsektor hat 1996 eine Regionalentwicklungsvereinigung zur Fertigstellung der BR-163 (*Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163*) mit Sitz in Sorriso (Mato Grosso) gegründet. Dies lässt das starke Interesse der Sojawirtschaft aus Mato Grosso erkennen. Diese Vereinigung wird von den *prefeituras* entlang der gesamten Bundesstraße unterstützt sowie von der Landesregierung Mato Grossos. Außerdem findet sie teilweise beim Transportministerium sowie bei der Landesregierung von Pará mit ihrer Lobbyarbeit Gehör. Dieses Bündnis ist an der BR-163 die weitaus stärkste Allianz und hat neben ihrer Lobbyarbeit in Brasília und Belém in

155 Wenn von der Erhöhung der staatlichen Präsenz gesprochen wird, ist immer sowohl der Bund als auch das Land Pará gemeint.

den letzten Jahren auch zwei öffentlichkeitswirksame LKW-Konvois, sogenannte *caminhões*, organisiert, durch die sie ihren Unmut über den Zustand der Straße kundgetan haben. Außerdem hatte sie bereits 1998 eine ökonomische Machbarkeitsstudie für die wirtschaftliche Integration zwischen Cuiabá und Santarém, v. a. durch die Asphaltierung der BR-163 zusammen mit dem Ausbau des Hafens von Santarém, aber auch durch den Ausbau anderer Transportwege, erstellen lassen. Darin wird fast ausschließlich auf die positiven Auswirkungen eingegangen, die dadurch entstehen würden.¹⁵⁶

Die *prefeituras*, die ja ebenfalls für die Asphaltierung kämpfen, sind zudem in der Vereinigung der Munizipien an der Transamazônica und der BR-163 (AMUT) zusammengeschlossen und betreiben über diese ebenfalls Lobbyarbeit für die Asphaltierung der Straße, v. a. bei der Landesregierung. Die Chancen, bei dieser Gehör zu finden, werden nach dem Regierungswechsel auf Landesebene größer eingeschätzt. Das Verhältnis der *prefeitos* aus der Region zum ehemaligen Gouverneur war aufgrund der Zugehörigkeit zu konkurrierenden politischen Parteien sehr problematisch gewesen. Der neue Gouverneur hat einen versöhnlicheren Kurs gegenüber den *prefeitos* eingeschlagen, um der von ihnen erhobenen Forderung nach einem eigenen Bundesstaat Tapajós den Wind aus den Segeln zu nehmen. So hat auch die Bedeutung der AMUT als Verhandlungspartner mit dem Regierungswechsel zugenommen.

4.2.3.2 Befürworter eines alternativen Entwicklungsmodells

Auf der anderen Seite stehen die Akteure der Zivilgesellschaft und einige Akteure des öffentlichen Sektors – diejenigen Behörden, die sich entweder mit dem Schutz der Umwelt oder mit der Regelung der Landfrage befassen. Diese Akteure propagieren ein alternatives, nachhaltiges Entwicklungsmodell, das auf der kleinbäuerlichen

Familienwirtschaft basiert. Die Zivilgesellschaft soll dabei an der Entwicklungsplanung beteiligt werden. Auch eine soziale Kontrolle von Projekten und Politik allgemein wird als nötig erachtet. Diese Akteure lehnen das Vordringen der Soja ab, da es erfahrungsgemäß zu einer Verdrängung der Kleinbauern führt und nur für die Großgrundbesitzer Vorteile bringt, wie das Beispiel Mato Grosso eindrucksvoll belegt. Dennoch gibt es auch Akteure, die sich eine „friedliche Koexistenz“ von Soja bzw. Großgrundbesitz allgemein und kleinbäuerlicher Familienwirtschaft vorstellen können, wie etwa der paraensische Dachverband der Gewerkschaften der Landarbeiter und Kleinbauern FETAGRI. Voraussetzung für diese Koexistenz ist allerdings, dass eine Raumordnungsplanung stattfindet. Allen Akteuren ist gemeinsam, dass sie eine erhöhte Präsenz des Staates einfordern, insbesondere in Bezug auf die Raumordnungs- und Sozial-, aber auch auf die Umweltpolitik und die Sicherheit.

Die Frage der Gewalt auf dem Land, die überwiegend von Großgrundbesitzern und teilweise mit Unterstützung der Polizei ausgeübt wird, wird insbesondere von der Zivilgesellschaft, aber auch von einigen öffentlichen Akteuren thematisiert. Auch zur Bekämpfung dieses Problems soll die staatliche Präsenz nicht nur erhöht werden, sondern insbesondere auch an Effizienz gewinnen. Der Besiedlungsprozess soll geplant und geordnet ablaufen und mit allen notwendigen Begleitmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Agrar- und Sozialpolitik, verbunden sein. Als Planungsinstrumente werden überwiegend ZEE, aber auch ZAE oder das Modell des Bundesstaates Acre angeführt, wo eine schnelle Vergabe von Landtiteln an einer neu asphaltierten Bundesstraße die neue Entwaldung eindämmen konnte. Auch hier gibt es wieder zwei Untergruppen, wobei der Unterschied kein grundlegender ist, sondern lediglich darin besteht, ob konkrete Projekte und Alternativen vorgeschlagen werden, oder ob die Probleme und die notwendigen staatlichen Maßnahmen nur genannt werden.

Die Untergruppe der Akteure, die keine konkreten Handlungsvorschläge macht bzw. keine Projekte ausgearbeitet hat, besteht aus den zivilgesell-

156 Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163 (1998).

schaftlichen Akteuren in Santarém. Die Zivilgesellschaft ist dort zwar durch eine große Anzahl von NRO, sozialen Bewegungen und Gewerkschaften vertreten, in sich allerdings fragmentiert und uneinig. Dies liegt insbesondere daran, dass sie keinen gemeinsamen Bezugspunkt hat, wie dies etwa bei Belo Monte der Fall ist,¹⁵⁷ und dass die einzelnen Organisationen um Gelder und Projekte konkurrieren, was die Zusammenarbeit erschwert. Zudem bestehen mehrere Zusammenschlüsse parallel, die nicht in einer starken Allianz gebündelt werden. Kooperationen gibt es nur punktuell, wie z. B. in der Auseinandersetzung um den Hafenausbau, der mit Unterstützung des MPF verzögert, aber nicht verhindert werden konnte, nicht jedoch im Falle der Asphaltierung der BR-163.

Unter den Akteuren der Zivilgesellschaft spielen hier v. a. folgende Akteure eine wichtige Rolle: verschiedene soziale und Umwelt-NRO, kirchliche Organisationen, der Nationale Rat der Kautschukzapfer CNS sowie der Landarbeitergewerkschaftsverband FETAGRI samt der einzelnen Mitglieder. Die Problemsicht dieser Akteure ist meist sehr differenziert, auch in Bezug auf die ökologischen Folgen: Zahlreiche Akteure sehen die Entwaldung als großes Problem an und setzen sich für eine nachhaltige Entwicklung ein. Gleichzeitig werden auch begleitende politische Maßnahmen angeführt, die notwendig sind, um einen geordneten Besiedlungsprozess zu erreichen. Was fehlt sind konkrete Lösungsvorschläge anhand derer mit dem Staat verhandelt werden könnte. Nach den Aussagen unserer Interviewpartner ist die Zivilgesellschaft in den übrigen Munizipien entlang der BR-163 viel schwächer, weit weniger organisiert und noch stärker fragmentiert als in Santarém.

157 Zudem haben die Akteure entlang der Transamazônica als weiteren gemeinsamen Bezugspunkt die nicht erfüllten Versprechungen der Regierung – insbesondere was die Asphaltierung angeht –, die sie ursprünglich dort angesiedelt hatte, und um die sie nach wie vor kämpfen. Auch an der BR-163 werden zwar ähnliche Maßnahmen gewünscht, aber es besteht gewissermaßen weniger Berechtigung zur Einforderung derselben, da die Besiedlung hier nicht im Rahmen eines staatlichen Programms verlief.

Dem steht die andere Gruppe gegenüber, repräsentiert durch die Zivilgesellschaft aus Altamira – insbesondere das MDTX bzw. die FVPP – und deren Verbündete: Akteure aus dem öffentlichen Sektor, aus der Zivilgesellschaft in Belém und Brasilia sowie die PT-Abgeordneten aus der Region. Diese Akteure haben trotz der größeren räumlichen Distanz zur BR-163 eine wesentlich differenziertere Sichtweise auf die mit der Asphaltierung und dem Vordringen des Sojaanbaus verbundenen Probleme. Aus der Zivilgesellschaft sind hier v. a. das IPAM, das ISA und der WWF zu nennen, die sich am Projekt des Schutzgebietsmosaiks in der *Terra do Meio* beteiligen. Unterstützende öffentliche Akteure sind hier insbesondere das MMA und das MPF. Das MPF befürchtet eine weitere Zunahme der Ressourcendegradation durch die Asphaltierung. Das MMA sieht die Asphaltierung an sich nicht als Problem, sondern lediglich dessen Einbettung in das traditionelle Entwicklungsmodell. Die Ordnung und Legalisierung der Verhältnisse entlang der BR-163 wird als zentral für den Umweltschutz angesehen. Auch IBAMA und INCRA haben erkannt, dass die Lösung der Landfrage, insbesondere der illegalen Landnahme, und der Umweltprobleme nur gemeinsam möglich ist und wollen dazu kooperieren, was in der Vergangenheit nur sehr begrenzt oder gar nicht stattgefunden hatte. Einer der Abgeordneten will insbesondere die Holzwirtschaft mit ins Boot holen, um zu einer nachhaltigen Lösung der Landfrage zu kommen. Gemeinsam mit allen Sektoren sollen dann Waldbewirtschaftungspläne ausgearbeitet werden.

Insgesamt wird die Asphaltierung oder zumindest die Instandhaltung der Straße zusammen mit dem Ausbau der Zubringerstraßen befürwortet, weil sie auch die Lebensbedingungen der Kleinbauern entlang der BR-163 verbessert und die Kontrolle sowie die Versorgung mit Grunddienstleistungen durch den Staat erleichtert. Das IPAM will einen geordneten Besiedlungsprozess durch verschiedene Maßnahmen erreichen, wie etwa die Umverteilung des Landbesitzes, Raumordnungspolitik, möglichst in Form eines partizipativen ZEE, und die Erhöhung der staatlichen Präsenz insgesamt. Für die Region soll zudem ein Nutzen durch

begleitende Agrarpolitik entstehen. Mit dem Projekt *Terra do Meio* sollen durch die Einrichtung eines Mosaiks von Schutz- und (nachhaltigen) Nutzgebieten das Vordringen der Agrargrenze insgesamt verhindert und insbesondere die illegale Landnahme und damit verbunden auch der illegale Holzeinschlag sowie das Vordringen der Sojabauern und anderer Großgrundbesitzer gestoppt werden.

Bislang bestanden zwar zahlreiche gemeinsame Interessen und Ziele, aber ein Zusammenschluss der zivilgesellschaftlichen Akteure hat nicht stattgefunden. Dieses ungenutzte Potenzial hat das IPAM erkannt und eine Initiative ins Leben gerufen, um beide Gruppen miteinander zu verbinden. Diese Initiative setzt bei der FVPP aus Altamira und beim Studien-, Forschungs- und Bildungszentrum für die (Land-)Arbeiter des Unteren Amazonas CEFT-BAM aus Santarém an und hat einen „neutralen“ Standort an der BR-163 ausgewählt. Damit soll eine strategische Allianz gebildet werden, die von der Stärke und Erfahrung der FVPP bzw. des MDTX im Bereich der Vernetzung und Projektdurchführung profitiert, aber auch vom Zugang, den das CEFT-BAM durch seine Kurse für Führungskräfte aus dem sozialen Bereich zu den sozialen Bewegungen entlang der BR-163 hat. Diese Organisation hat zudem fast als einzige in Santarém – mit Ausnahme der FETAGRI und des CNS – eine regionale Perspektive vermittelt. Auch das IPAM hat mit Workshops zur partizipativen Regionalplanung, die es in acht Munizipien entlang der BR-163 durchgeführt hat, bereits viele Kontakte zur Zivilgesellschaft, aber auch zum öffentlichen und privaten Sektor geknüpft. Einbezogen werden sollen jedoch alle zivilgesellschaftlichen Akteure aus allen Munizipien entlang der Straße. In Gemeinschaftsarbeit soll ein regionaler Entwicklungsplan ausgearbeitet werden.

4.2.3.3 Zwischenergebnisse

Dem starken Bündnis aus privatem und öffentlichem Sektor entlang der BR-163 steht eine verhältnismäßig schwache und fragmentierte Zivilgesellschaft in Santarém entlang der BR-163 mit der

Möglichkeit eines Zusammenschlusses mit der stärker organisierten Zivilgesellschaft aus Altamira gegenüber. Das Bündnispotenzial wird überwiegend von den Akteuren aus dem privaten und öffentlichen Sektor genutzt, aber noch kaum von denjenigen aus der Zivilgesellschaft, obwohl auch diese zahlreiche gemeinsame Interessen haben. Die zivilgesellschaftlichen Akteure aus Santarém könnten hierbei von der größeren Bündnisfähigkeit der Akteure aus Altamira profitieren, um ihre Ressourcen möglichst effektiv zu bündeln und so ihre Ziele besser zu erreichen.

Unsere ursprüngliche Annahme, dass der Fall der Asphaltierung der BR-163 mehr Potenzial für Verhandlungslösungen biete, weil er weniger konfliktiv sei, hat sich somit nicht bestätigt. Im Gegenteil: Aufgrund der besonderen Situation in Santarém mit ihrem angespannten Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen, privaten und öffentlichen Akteuren scheint sich eine Verhandlungslösung eher schwieriger zu gestalten als im Fall Belo Monte. Auch die diffusere Interessenlage trägt hierzu bei.

4.2.4 Strategien der wichtigsten Akteursgruppen um die BR-163

Anders als im Fall des Staudammprojekts Belo Monte ist im direkten Zusammenhang mit der geplanten Asphaltierung der BR-163 kein umweltpolitischer Strategiebildungsprozess mit dem kurzfristigen Ziel der Verhinderung der Asphaltierung von Seiten zivilgesellschaftlicher und/oder öffentlicher Akteure erkennbar. Dies liegt zum Einen daran, dass alle Akteure von der Asphaltierung ökonomische und soziale Verbesserungen erwarten; zum Anderen daran, dass die Problemstruktur der Asphaltierung der BR-163 aufgrund nicht eindeutig zuzuordnender Verursacher- und Betroffenenstrukturen sowie Ursache-Wirkungs-Beziehungen komplexer ist als die des Staudamms. Die entlang der BR-163 auftretenden ökologischen und sozialen Probleme sind weder unmittelbare noch eindeutig mittelbare Folgen der Asphaltierung. Auf der einen Seite befürchten zivilgesellschaftliche Akteure, dass die Asphaltierung durch die Ressourcendegradierung im Zu-

sammenhang mit der Sojaexpansion, der extensiven Viehwirtschaft, der Holzwirtschaft und der illegalen Landnahme zunimmt. Auf der anderen Seite wird die Hypothese aufgestellt, dass eine Asphaltierung mittelfristig die staatliche Präsenz und damit die Umweltkontrolle an der BR-163 erleichtern könnte, besonders dann, wenn sie mit politischen Maßnahmen im Bereich der Landvergabe und Raumordnung begleitet wird. Erschwerend für einen umweltpolitischen Strategiebildungsprozess wirkt auch, dass entlang der BR-163 bisher keine ähnlich stark vernetzte und politisch artikulationsfähige Zivilgesellschaft wie in Altamira zur Einforderung von Umweltpolitik vorhanden ist. Auch kann die direkte Betroffenheit des Lebensraums indigener Völker nicht als strategisches Argument genutzt werden.¹⁵⁸

Die befragten Akteure stimmen mehrheitlich darin überein, dass die Region geregelte Expansionsmuster für die Ressourcennutzung benötigt; denn die Ordnung und Legalisierung der Verhältnisse entlang der BR-163 ist nach Einschätzung der Befragten zentral für den Umweltschutz entlang der Straße. Für zukünftige Strategieoptionen stellt sich die Frage, wie eine nachhaltige politische Lösung für die bestehenden Umweltprobleme und ihre Ursachen gefunden werden kann, die sowohl die von den Akteuren gewünschte ökonomische Entwicklung als auch die Interessen der Zivilgesellschaft wahrt und den Schutz des Ökosystems zulässt.

Die Vorstellungen der befragten Akteure zur Herausbildung einer derartigen politischen Lösung lassen sich zu vier strategischen Optionen bündeln, die einander ergänzen, teilweise auch Voraussetzungen füreinander darstellen: Erhöhung

der staatlichen Präsenz, Raumordnungspolitik bzw. Flächennutzungsplanung, Ausweisung von Schutzgebieten sowie Erhöhung des Organisations- und Vernetzungsgrads der Zivilgesellschaft. Die Strategieoptionen werden im Folgenden dargestellt und hinsichtlich ihrer Umsetzungschancen ausgehend von der Einschätzung der interviewten Akteure erörtert.

4.2.4.1 Erhöhung der staatlichen Präsenz

Die Forderung nach der Erhöhung der staatlichen Präsenz an der BR-163 richtet sich nicht nur an die Umweltpolitik, sondern an ein breites Spektrum von Politikbereichen wie Agrar-, Gesundheits-, Bildungs- und Sicherheitspolitik (siehe Kasten 17). Wichtig unter umweltpolitischen Gesichtspunkten sind vor allem die Regelung der Landeigentumsfrage und die Präsenz von Umweltbehörden und Sicherheitskräften zur Erhöhung der Effektivität von Umweltkontrollen.

Ansätze für die Erhöhung der staatlichen Präsenz sind bei den Bundesbehörden vorhanden, nicht jedoch bei den Landesbehörden. Die für die Umsetzung der Umweltpolitik und für Landfragen zuständigen Bundesbehörden IBAMA und INCRA streben danach, ihre regionale Präsenz durch Dekonzentration zu erhöhen.

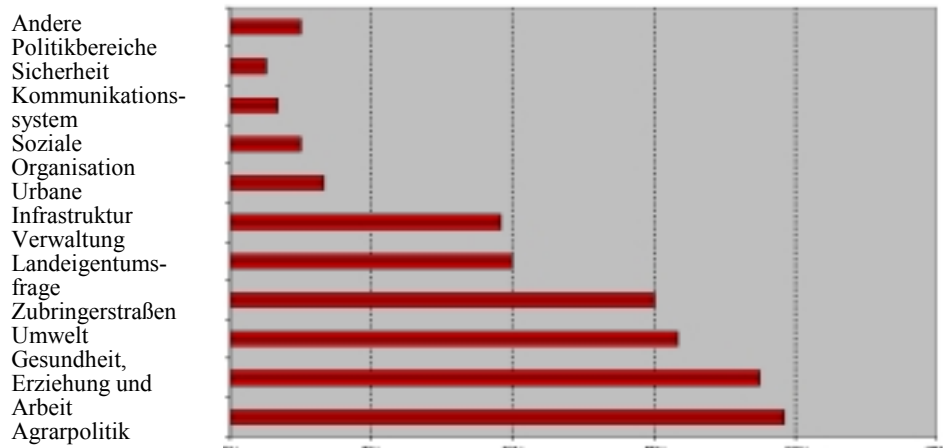
Im Rahmen des Programms des Bundesumweltministeriums zur Modernisierung des Umweltmanagements soll die Präsenz des IBAMA durch die Erhöhung und qualitative Verbesserung des Personals in den Regionalbüros gestärkt und die Arbeit durch interne Korruptionsbekämpfung transparenter gemacht werden.

Seit dem Regierungswechsel versucht das INCRA seine Präsenz an der BR-163 durch die Aufstockung und qualitative Verbesserung des Personals (wieder) zu erhöhen. Die qualitative Verbesserung bedeutet, dass die Führung der Regionalbüros mit Personen aus der Zivilgesellschaft besetzt wird, um die Zusammenarbeit mit den kleinbäuerlichen Zielgruppen zu verbessern. Die Aufstockung des Personals gestaltet sich schwierig, weil bei den Funktionären wenig Anreize und Bereitschaft

158 Die an der BR-163 im Grenzgebiet zwischen Mato Grosso und Pará lebenden Indigenen wurden bereits in den 70er Jahren bei der Anlage der Bundesstraße durch Umsiedlung, Vertreibung und Mord dezimiert. Aus dieser traumatischen Erfahrung heraus entstand der Verfassungsartikel, auf den sich das Bündnis aus Zivilgesellschaft und MPF zur Verhinderung des Staudamms Belo Monte berufen hat. Nach diesem Artikel muss der Kongress über die Zulässigkeit eines Projekts abstimmen, wenn damit eine Umsiedlung Indigener verbunden wäre.

Kasten 17: Forderungen nach staatlicher Präsenz an der BR-163

In verschiedenen Workshops, die das Umweltforschungsinstitut IPAM in Gemeinden entlang der BR-163 2001 durchgeführt hat, forderten die Teilnehmenden die Präsenz und Funktionsfähigkeit folgender Politikbereiche ein, die in nachfolgender Graphik dargestellt sind. Auffallend ist, dass die Umweltpolitik nach der Agrarpolitik sowie Gesundheits- und Bildungspolitik noch vor dem Ausbau der Zubringerstraßen an dritter Stelle steht.

**Zur Verdeutlichung die Situation an zwei Orten an der BR-163:**

- Morães de Almeida liegt im Munizip Itaituba, etwa acht Stunden Autofahrt vom Verwaltungszentrum entfernt. Der Ort existiert seit 20 Jahren, hat 4000 Einwohner, 42 Sägewerke, eine Schule, kein Telefon, kein Krankenhaus, einen Polizisten und aufgrund der fehlenden Verwaltungsstrukturen keine Möglichkeit zur Stimmabgabe bei Wahlen.
- Castelo dos Sonhos, ein Ort nahe der Grenze zu Mato Grosso, gehört verwaltungstechnisch zum Munizip Altamira, ist vom Verwaltungszentrum aber rund 1000 km entfernt.

Quelle: Daten des IPAM

bestehen, die Arbeit in entlegenen Regionen mit geringen Ressourcen aufzunehmen. Die Erhöhung der physischen Präsenz des INCRA wird begleitet von einer Initiative zur Lösung der verworrenen Landeigentumsfrage, wodurch das INCRA Drohungen von Seiten der Großgrundbesitzer ausgesetzt ist. Langfristig besteht beim INCRA die Einsicht, dass die Landeigentumsfrage nur in Kooperation mit den anderen für die Landfrage relevanten Bundes- und Landesbehörden gelöst werden kann.

Für die Kooperation staatlicher Akteure zur Lösung von Landkonflikten gibt es im Munizip Novo Progresso im südlichen Teil der BR-163 in Pará eine Erfahrung, die auf ihre Übertragbarkeit für andere Landkonflikte geprüft werden könnte (*Pólo Interinstitucional de Novo Progresso*). Die Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Akteu-

ren (INCRA, IBAMA, Steuereinzugsbehörde und Bundespolizei) erfolgte zwar nicht auf eigenes Betreiben der betreffenden Akteure, sondern auf Anordnung des *Ministério Público Federal* in einer Phase der gewaltsamen Konfliktauflösung und ohne die Beteiligung der Landesebene, weil diese außerhalb der Befugnisse des MPF stand. Dies könnte aber dennoch ein Ansatz sein, ein Vakuum staatlicher Präsenz und Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Behörden bei Landkonflikten auszufüllen und zu regeln.

Eine effektive staatliche Präsenz und Handlungsfähigkeit aller Verwaltungsebenen begünstigt zudem eine weitere Strategieoption in Form einer (partizipativen) Flächennutzungsplanung.

Kasten 18: Instrumente der Flächennutzungsplanung

Agrarökologische Flächennutzungsplanung (ZAE):

Ein ZAE wird auf kommunaler Ebene von dem Agrarforschungsinstitut EMBRAPA durchgeführt. Die Flächennutzungsplanung erfolgt auf der Basis der Bodenqualität der Flächen und damit vor allem nach agrarwissenschaftlichen Kriterien. Nur Flächen mit niedriger Bodenqualität werden nach diesem Konzept potenziell für die Einrichtung von Schutzgebieten empfohlen.

Partizipative ökologisch-ökonomische Flächennutzungsplanung (ZEE):

Die Implementierung des ZEE war Teil des *Avanço Brasil* mit regionaler Priorität in Amazonien. Im neuen Mehrjahresplan ist es nicht mehr vorgesehen. Es gibt zwei unterschiedliche methodische Ansichten zur Durchführung des ZEE. Der eine Ansatz wird von den großen öffentlichen Unternehmen und Ämtern vertreten, die im Rahmen des ZEE Geld mit der Erhebung von Daten und der Erstellung von Karten verdienen können. Diese sind im *Consórcio Brasil* zusammengeschlossen und umfassen u. a. das Statistikamt IBGE, das Agrarforschungsinstitut EMBRAPA und das staatliche Unternehmen für Bodenschätze CPRM. Das *Consórcio Brasil* sieht das ZEE v. a. als Sammlung objektiver Daten, die den Planern in Form von Karten zur Verfügung gestellt werden müssen. Der andere Ansatz versteht die Flächennutzungsplanung als politischen Prozess und richtet sich an den Bedürfnissen und wirtschaftlichen Interessen der Bevölkerung in einer Region aus. Der Umweltschutz ist dabei ebenfalls Zieldimension, d. h. die Flächennutzung soll nachhaltig erfolgen. Das ZEE wird als ein partizipativer Aushandlungsprozess gesehen, an dem Akteure aller Sektoren, Verwaltungsebenen und relevanten Politikbereiche (Umwelt-, Agrar-, Infrastruktur und Landpolitik) teilnehmen sollen, um die Kohärenz zwischen den einzelnen Politikfeldern zu erhöhen. Ziel ist bei beiden Ansätzen, die Ergebnisse eines regionalen ZEE auch in die nationale Planung zu integrieren.¹⁶⁰

Quellen: MMA, SECTAM

spannt. Nahezu Konsens scheint darüber zu bestehen, dass mit einer Raumordnungspolitik und Flächennutzungsplanung die Region in ökologische Schutzgebiete und wirtschaftliche Nutzgebiete eingeteilt werden kann, wobei einige Akteure die Schutzkomponente stärker betonen als andere. Über die geeigneten Instrumente zur Umsetzung bestehen unterschiedliche Vorstellungen und reichen von einer einfachen Raumordnung über eine agrarökologische Flächennutzungsplanung (ZAE) auf kommunaler Ebene bis hin zur ökologisch-ökonomischen Flächennutzungsplanung (ZEE) auf regionaler Ebene (siehe Kasten 18). Bei den konkreten Vorstellungen über die konzeptionelle Ausgestaltung der Instrumente und die potenziell beteiligten Akteure gehen die Meinungen auseinander. Nicht alle Befragten definieren beispielsweise das ZEE als partizipativen Verhandlungsprozess, während andere Akteure gerade darin seine Stärke für eine nachhaltige Umsetzung sehen, eine Diskussion, die in der brasilianischen Umweltpolitik insgesamt nicht geklärt ist.¹⁵⁹

Die anspruchsvollen Instrumente einer Flächennutzungsplanung, insbesondere das ZEE, lassen viele Akteure Zweifel an ihrer Umsetzbarkeit erheben. Dies, weil ein ZEE

- ein zeitlich und qualitativ sehr aufwändiger Prozess ist,
- eine qualitativ hochwertige wissenschaftliche Datenbasis braucht,
- einen qualifizierten und koordinierenden Akteur benötigt, der in der Lage ist, partizipative Verhandlungsprozesse professionell zu managen und

4.2.4.2 Raumordnungspolitik/Flächennutzungsplanung

Die Notwendigkeit für eine Raumordnungspolitik bzw. Flächennutzungsplanung wird von allen Sektoren – Zivilgesellschaft, Staat sowie Privatsektor – und von allen Verwaltungsebenen – Bund, Land und Munizip – als wichtige strategische Option erkannt. Die Ziele, die mit einer solchen Politik und Planung erreicht werden sollen, sind je nach eigener Interessenslage weit ge-

159 Vgl. dazu die Beiträge eines Seminars zur Auswertung der Methodik des ZEE in Amazonien: Benatti (2000) und Ross Sanches (2000) sowie das Basisdokument des Umweltministeriums zum ZEE-Programm des MMA, Millikan / Del Prette (2000).

160 Zum Ansatz des Consórcio Brasil vgl. Ross (2000), zum zweiten Ansatz Millikan / Del Prette (2000) und die Entwürfe für das ZEE Pará auf der Homepage des Umweltministeriums, <http://www.mma.gov.br/port/sds/zee/gerais/pa.html> [4.9.2003].

- die Fähigkeit sowie der politische Wille zur Durchführung eines Verhandlungsprozesses bei allen beteiligten Akteuren vorhanden sein müssen.

Trotz der erheblichen Zweifel gibt es nach Einschätzung der Befragten Potenziale für die Umsetzung einer Raumordnungspolitik und Flächennutzungsplanung an der BR-163.

Für die Durchführung einer einfachen Raumplanung im Zusammenhang mit der Asphaltierung einer Bundesstraße gibt es ein Beispiel aus dem Bundesstaat Acre, das hinsichtlich seiner Modellfunktion für eine Raumplanung im Zuge der Asphaltierung der BR-163 ausgewertet werden könnte. Diese Art von Raumplanung erfolgte auf einem 100 km breiten Streifen entlang der Bundesstraße unter Zuständigkeit des Landes, welches seine Kompetenzen durch ein Abkommen an die Munizipien übertrug. Die Perspektive dabei war, Landtitel zu verteilen, Schutzgebiete einzurichten und den Holzeinschlag nur in *Flonas* unter Einhaltung eines Waldnutzungsplans zuzulassen. Die Planung des Holzeinschlags kann mit Sägewerksbesitzern verhandelt werden, während mit der Sojawirtschaft viel weniger Verhandlungsspielraum besteht, weil hier das Interesse an neuen Flächen, die zur Bebauung entwaldet werden müssen, ungleich höher ist.

Durch die mit den Bedürfnissen und Forderungen der lokalen Bevölkerung verknüpften wissenschaftlichen Studien des IPAM entlang der BR-163 besteht eine wichtige Datenbasis für die Durchführung einer Raum- und Flächennutzungsplanung. Hinzu kommt, dass in einigen Munizipien (Santarém und Belterra) ZAE bereits erstellt worden sind, ein Instrument der landwirtschaftlichen Flächennutzungsplanung, das speziell auf die kommunale Ebene zugeschnitten ist. Ein Schritt zur regionalen Raumplanung entlang der Bundesstraße könnte die Durchführung weiterer ZAE in den anderen Munizipien sein. Das ZAE wird nach Aussagen interviewter wirtschaftlicher Akteure auch vom Privatsektor angenommen, weil mit dieser Art von Flächennutzungsplanung eine fachliche Empfehlung verbunden wird, die leicht

zu akzeptieren ist als eine pauschale gesetzliche Vorgabe wie beim Waldschutzgesetz.¹⁶¹ Die Beteiligung von Vertretern wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure an einer Flächennutzungsplanung bzw. Raumplanung ist besonders wichtig, weil es im Fall der BR-163 diese Akteure sind, die durch ihr Handeln tagtäglich Raumordnung praktizieren.¹⁶²

Der situative Moment für die Durchführung einer Raumplanung, eventuell eines ZEE, erscheint günstig, zum Einen, weil das ZEE 2002 vom MMA inhaltlich präzisiert wurde und seit Anfang 2003 ein Landesgesetz zur Durchführung des ZEE in Pará vorhanden ist, das sich am partizipativen Ansatz des MMA orientiert. Für die Umsetzung wurde per Dekret eine interinstitutionelle Kommission mit Vertretern verschiedener Landesbehörden, zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Vertreter eingerichtet.¹⁶³ Wie schnell die Landesregierung dieses Gesetz umsetzen wird, bleibt offen. In der Öffentlichkeit wird das ZEE bisher nicht als landespolitische Priorität wahrgenommen. In den Interviews wurde die Landesregierung in der Regel nicht als zu beteiligender Akteur genannt, obwohl sie für das ZEE zuständig ist. Zum Anderen ist der situative Moment deshalb günstig, weil der seit April 2003 zugängliche Bericht der Umweltverträglichkeitsstudie die Berücksichtigung eines ZEE im Vorfeld der Asphaltierung als wichtig erachtet, um die erfahrungsgemäß mit Asphaltierungen einhergehende Zunahme von Entwaldung zu mindern.¹⁶⁴

4.2.4.3 Ausweisung von Schutzgebieten

Die strategische Option der Forderung nach Ausweisung von neuen Schutzgebieten lässt sich in eine Raumplanung integrieren, kann aber auch

161 Dieses Gesetz schreibt vor, dass in Amazonien maximal 20 % der Fläche eines privaten Grundstücks entwaldet werden dürfen.

162 Vgl. Benatti (2000), S. 3.

163 Dekret Nr. 5200.

164 Vgl. RIMA da obra de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, <http://www.celaf.ibama.gov.br/rimas/rima4/RIMA%20-%20FINAL.pdf> [16.05.03], S. 45 und 59.

unabhängig davon erfolgen. Mit der Ausweisung von Schutzgebieten – eine Strategie von zivilgesellschaftlichen Akteuren an allen Befragungsorten, von Bundesumweltministerium und *Ministério Público Federal* – wird das Ziel verbunden, das Ökosystem zu erhalten, vor allem aber die Sojaexpansion, die illegale Landnahme und den illegalen Holzeinschlag aufzuhalten. Die Schutzgebietsstrategie ist für lokale zivilgesellschaftliche Akteure deshalb eine interessante Option, weil das nationale Schutzgebietssystem neben reinen Schutzgebieten auch Schutzgebietsformen kennt, die eine nachhaltige Nutzung der lokalen Bevölkerung zulassen.

Für die Ausweisung von Schutzgebieten im weiteren Umkreis der BR-163 gibt es viel versprechende Umsetzungschancen, die in erster Linie auf die Initiative und das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure zurückzuführen sind. Der Vorschlag für die Ausweisung eines Schutzgebietsmosaiks als Puffer gegen das weitere Vordringen der Agrargrenze (Sojaexpansion von der BR-163 her und Expansion der Viehwirtschaft von São Félix do Xingu aus) geht auf die zivilgesellschaftlichen Akteure FVPP und MDTX aus Altamira zurück. Der Vorschlag gewann an Gewicht über das strategische Bündnis mit dem Bundesumweltministerium, das ISA mit einer Machbarkeitsstudie zur Ausweisung eines Schutzgebietsmosaiks in diesem Gebiet beauftragte. Die Landesumweltbehörde SECTAM übernahm in Absprache zeitgleich mit dem MMA die Verantwortung für die Ausweisung von Schutzgebieten in dem Gebiet nördlich der Transamazônica, zeigte aber bisher keine Handlungsansätze.

Hier wird deutlich, dass eine der großen Herausforderungen in Bezug auf die Ausweisung von Schutzgebieten darin besteht, die Landesregierung davon zu überzeugen, dass Schutzgebiete auch im Interesse des Landes Pará sind. Denn längerfristig ist das Schutzgebietsmosaik nach Einschätzung von Vertretern des MMA nur in Kooperation mit der Landesebene möglich. Vorbild könnte die interinstitutionelle Kommission zur Einrichtung des Schutzgebietsmosaiks um den Stausee Tucuruí sein, wobei es sich hierbei um Schutzgebiete handelt, die unter der Zuständigkeit des Landes

stehen. Damit würde mit der *Terra do Meio* kein neues Modell geschaffen, sondern bestehende Erfahrungen aus Sicht des MMA in breitere Politiken umgesetzt. Kurzfristig setzt das MMA auf die Kooperation mit der Zivilgesellschaft, um Druck auf die Landesregierung auszuüben. Denn die Ausweisung von Schutzgebieten soll nach dem Gesetz ein Prozess unter Beteiligung aller relevanten Akteure sein.

Ein weiteres Potenzial für die Umsetzung der Schutzgebietsstrategie ist die Unterstützung durch das *Ministério Público Federal*, wonach die Forderung nach der Ausweisung von Schutzgebieten zur Verhandlungsbasis in Bezug auf die Asphaltierung der BR-163 werden könnte. Das bedeutet, dass eine Asphaltierung nur mit der parallelen Ausweisung von Schutzgebieten akzeptiert wird. Auf instrumenteller Ebene stünden der Zivilgesellschaft durch die Unterstützung des MPF wieder umweltrechtliche Partizipationsinstrumente zur Verfügung. Über die obligaten öffentlichen Anhörungen könnte das Umweltgenehmigungsverfahren in diese Richtung beeinflusst werden. Eine argumentative Basis steht der Zivilgesellschaft für die Partizipation bei den öffentlichen Anhörungen durch die wissenschaftlichen Studien des ISA zur *Terra do Meio* und des IPAM zur BR-163 zur Verfügung.¹⁶⁵

Von Bedeutung für den umweltpolitischen Strategiebildungsprozess in der Region ist die Ausweisung eines Naturschutzmosaiks in der *Terra do Meio* auch deshalb, weil darüber eine Verbindung zwischen der stark organisierten, vernetzten und politisch artikulierten Zivilgesellschaft in Altamira und mit der Zivilgesellschaft entlang der BR-163 hergestellt werden kann.

165 Eine Computersimulation des IPAM verdeutlicht eindrucksvoll, um wie viel stärker die Entwaldung bei einer Asphaltierung nach herkömmlichem Muster zunimmt, während die Entwaldung bei einer Asphaltierung, die mit politischen Maßnahmen flankiert ist, die Zunahme deutlich geringer ausfällt. Die Simulation wurde auf Grundlage der Forderungen nach politischen Maßnahmen von Akteuren erstellt, die in 2001 in Workshops des IPAM entlang der BR-163 erhoben wurden.

4.2.4.4 Erhöhung des Organisations- und Vernetzungsgrads der Zivilgesellschaft

Eine stark organisierte und vernetzte Zivilgesellschaft kann ein Vorteil für die drei zuvor genannten Strategieoptionen sein, weil sie in der Lage wäre, staatliche Präsenz und die Einrichtung von Schutzgebieten einzufordern und zu kontrollieren. Zudem wäre eine gut organisierte und artikulationsfähige Zivilgesellschaft eine Voraussetzung für die Teilnahme an einer Flächennutzungsplanung wie dem ZEE und könnte diese mit Unterstützung des MPF in den öffentlichen Anhörungen des Umweltverträglichkeitsberichts als Vorbedingung für die Asphaltierung einfordern. Gerade aufgrund der mangelnden staatlichen Präsenz wird die Organisierung und Vernetzung der Zivilgesellschaft wichtig für die Vertretung jener öffentlicher Interessen, die nicht denen des herkömmlichen Entwicklungsmodells entsprechen.

Das IPAM hat das strategische Potenzial einer Erhöhung des Organisations- und Vernetzungsgrads der zivilgesellschaftlichen Akteure in Santarém und den übrigen Munizipien entlang der BR-163 erkannt. Es hat eine Initiative zur Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Akteure von Santarém und Altamira gestartet. Neben der Ausarbeitung eines regionalen Entwicklungsplans könnten für die umweltpolitische Strategiebildung im Zusammenhang mit der Asphaltierung der BR-163 die Dialog- und Verhandlungskapazitäten der zivilgesellschaftlichen Akteure aus Altamira genutzt werden. Ein gemeinsames strategisches Ziel könnte möglicherweise die Ausweisung des Schutzgebietsmosaiks in der *Terra do Meio* sein.

5 Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der vorliegenden Studie wurde für Akteure der lokalen, Landes- und Bundesebene aus Zivilgesellschaft, Staat und Privatwirtschaft eine Informationsgrundlage geschaffen, die es ermöglicht, eigene umweltpolitische Kapazitäten und Strategien weiterzuentwickeln. Die Studie ist auch

eine Informationsgrundlage für die Stärkung dieser Weiterentwicklungsprozesse durch externe Beratung in Form von EZ.

Vor dem Hintergrund der Kernhypothese, dass Kooperationen zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren die Durchsetzungschancen von Umweltpolitik erhöhen, orientieren sich die Schlussfolgerungen aus der akteurszentrierten Analyse der politischen Prozesse um die beiden Fallbeispiele an folgenden Fragen:

- Welche Faktoren befördern bzw. behindern die lokale Netzwerkbildung?
- Welche Faktoren befördern bzw. behindern Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren und Akteursgruppen aus Zivilgesellschaft und Staat?
- Welche Faktoren erhöhen die Chancen für die Durchsetzung von Umweltpolitik?
- Welche Rolle spielt die Unterstützung durch externe Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (im Rahmen des PPG7 und ausländischer NRO)?
- Hat sich das Instrument des *capacity mapping* bewährt? Ist es auf andere Politikfelder übertragbar?

Antworten auf diese Fragen in Form von Schlussfolgerungen aus den Fallstudien gibt das erste Unterkapitel. Das zweite Unterkapitel baut darauf auf und gibt Empfehlungen für die EZ mit Brasilien, insbesondere dem Bundesstaat Pará, wobei der Fokus auf dem deutschen Beitrag liegt.

5.1 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wichtigsten Ergebnisse aus dem Vergleich der beiden Fallstudien vorgestellt. Anschließend werden die fünf oben gestellten Fragen detaillierter beantwortet.

Im Zentrum der Untersuchung stand die Erhebung der umweltpolitischen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen, öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure in Altamira und Santarém. Die Ak-

teure auf Landes- und Bundesebene wurden ergänzend dazu befragt. Zwischen beiden Standorten wurden Gemeinsamkeiten, aber auch erhebliche Unterschiede festgestellt:

- **Netzwerkbildung:** In beiden Orten gibt es starke Netzwerke, die die lokale Politik beeinflussen. Diese lokalen Netzwerke gruppieren entweder zivilgesellschaftliche Akteure (MDTX) oder private und öffentliche Akteure (BR-163; *Consórcio Belo Monte*), nicht jedoch zivilgesellschaftliche und öffentliche Akteure bzw. alle drei Gruppen zusammen. In Altamira ist es das Bündnis der zivilgesellschaftlichen Gruppen, MDTX, das die sozialen Bewegungen (Kleinbauern, Frauen, Indigene) und NRO im gesamten Einflussgebiet der Transamazônica umfasst und seit dem Regierungswechsel auch über gute politische Kontakte zur Bundesebene verfügt. In Santarém gibt es zwar viele NRO und eine starke Präsenz sozialer Bewegungen (Kleinbauern, Kautschukzapfer, Frauen), diese sind aber nicht in einem strategischen Bündnis organisiert, sondern arbeiten nur punktuell zusammen. Politisch dominant ist in Santarém das Bündnis aus privatwirtschaftlichen Akteuren, v. a. der großbetrieblichen Landwirtschaft, dem Bürgermeister und seiner Verwaltung. Dieses Bündnis wird jedoch nicht durch lokale Akteure geprägt, wie das MDTX in Altamira, sondern ist Bestandteil eines größeren regionalen Zusammenschlusses der Sojawirtschaft aus Mato Grosso mit ihren Partnern aus São Paulo und den sie stützenden Landesregierungen aus Mato Grosso und Pará. Die „Gegenseite“ des MDTX in Altamira, das *Consórcio Belo Monte*, ist auf Vorschlag der Eletronorte gegründet worden und von der Unterstützung durch sie und die Landesregierung abhängig.
- **Kooperationsfähigkeit:** Diejenigen Akteursgruppen, die vor Ort dauerhafte Netzwerke oder Bündnisse gebildet hatten, erwiesen sich auch eher dazu in der Lage, Kooperationsbeziehungen zu anderen (externen) Akteuren aufzubauen. So verfügt

das MDTX über ein breit gefächertes Spektrum an Kooperationspartnern, mit denen es Beziehungen unterschiedlicher Intensität eingeht: punktuell kooperiert es mit dem Unternehmerverband und Kommunalpolitikern an der Transamazônica, stabile Beziehungen gibt es zum Bundesumweltministerium sowie zu großen NRO aus Belém und São Paulo. Die Kooperationsbeziehungen der NRO und sozialen Bewegungen aus Santarém sind schwächer ausgeprägt. Die privaten und öffentlichen Akteure in Santarém hingegen sind aktiver Bestandteil des Bündnisses zur Fertigstellung der BR-163.

- **Problemsicht:** Unterschiede sind hier sowohl akteursbezogen zwischen der Zivilgesellschaft einerseits und den öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren andererseits als auch problembezogen zwischen den Standorten festzustellen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure verfügen in der Regel über eine differenziertere Problemsicht als die anderen beiden Gruppen, und sie beziehen die ökologischen Risiken eher in ihre Überlegungen ein oder bewerten sie höher. Dennoch haben zumindest Teile der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure in Altamira eine ausgeprägtere ökologische und soziale Problemsicht als die in Santarém; dies ist wahrscheinlich auf die Informationskampagnen des MDTX und seiner Partner zurückzuführen. Insgesamt ist die Problemsicht aller Akteure in Santarém stärker ideologisch geprägt als in Altamira; das dadurch verursachte Klima des Misstrauens und der Konfrontation schränkt die Kooperationsfähigkeit dort stark ein.

Diese Unterschiede in der Netzwerkbildung, der Kooperationsfähigkeit und Problemsicht geben Hinweise darauf, warum die Strategiefähigkeit der verschiedenen Akteursgruppen an beiden Orten unterschiedlich ausgeprägt ist. Sie erklären jedoch nicht, wessen Interessen sich durchsetzen konnten: In beiden Fällen waren nicht lokale Akteure und Bündnisse für die Entscheidung auf Bundesebene ausschlaggebend, sondern externe Interes-

senlagen, die vor Ort ihre Vertretung haben. In beiden Fällen hat sich das traditionelle Entwicklungsmodell durchgesetzt, das auf externe Antriebskräfte setzt (große Agrarbetriebe, Rohstoffexporteure, Transfers von staatlichen Konzernen). Das Bundesumweltministerium und seine Bündnispartner mussten damit eine Niederlage einstecken. Worauf ist diese Niederlage zurückzuführen? Aus der Sicht der empirischen Ergebnisse kann dies mit der schwachen horizontalen Politikkoordination erklärt werden: Das Bundesumweltministerium war nicht in der Lage, die verschiedenen Koordinationsinstanzen zwischen den Ressorts zu nutzen, um seine Problemsicht in Politik umzusetzen und die Strategie der nationalen Entwicklungsplanung in bezug auf Amazonien zu modifizieren. Durchgesetzt haben sich vielmehr die Problemsichten des Energieministeriums (Ausbau der Wasserkraft in Amazonien zur Sicherung der nationalen Energieversorgung) und des Finanzministeriums (Ausbau der Infrastruktur zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Agrarexporte und zur Steigerung der Deviseneinnahmen).

Dem Bundesumweltministerium bleibt nun, seine Bündnispartner vor Ort zu stärken, um die noch vorhandenen Chancen für umweltpolitische Interventionen zu nutzen. Das MDTX befindet sich aufgrund seiner lokalen politischen Stärke in einer außerordentlich günstigen Verhandlungsposition: Es kann immer noch mit Protest und Widerstand drohen, wenn die umweltpolitischen Auflagen nicht erfüllt werden. Darüber hinaus müssen die Investitionen der Eletronorte auch mit dem MDTX ausgehandelt werden. In Santarém müssen Ziele und Strategie der zivilgesellschaftlichen Akteure erst noch erarbeitet werden; dafür ist eine Unterstützung von außen unerlässlich.

Im Folgenden werden die Ursachen für diese Unterschiede, die in der empirischen Erhebung ermittelt werden konnten, zusammenfassend dargestellt.

5.1.1 Lokale Netzwerkbildung

Es hat sich gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Akteure unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage sind, strategische Netzwerke mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu bilden. Im Rahmen der Untersuchung wurden eine Reihe von Voraussetzungen und Faktoren identifiziert, die eine Netzwerkbildung fördern oder behindern. Hilfreich wirken gemeinsame Erfahrungen mit Protest- und Widerstandsaktivitäten, die direkte und unmittelbare Betroffenheit durch gemeinsame Problemlagen sowie gemeinsame strategische Ziele. Als hemmend wurden knappe Ressourcen und die fehlende bzw. schwache rechtsstaatliche Absicherung der Grundrechte wahrgenommen.

Gemeinsame Erfahrungen mit Protest und Widerstand

Ein gemeinsamer Erfahrungsschatz erleichtert die Netzwerkbildung. Durch Herkunft, (Ansiedlungs) Erfahrungen und Lebensgeschichten der Menschen in Altamira und an der Transamazônica bestehen dort große kulturelle Gemeinsamkeiten. An der Transamazônica führte das Protest- und Widerstandspotenzial gegen nicht eingehaltene Versprechungen der Regierung zur Gründung der Bewegung für das Überleben an der Transamazônica (MPST), dem Vorläuferforum des MDTX. Eine weitere wichtige und erfolgreiche Erfahrung war der Widerstand gegen den geplanten Staudammkomplex Kararaô und Babaquara, dem Vorläufer des heutigen Projektes in Belo Monte, der damals von den indigenen Gruppen angeführt wurde. Santarém war Widerstandszentrum während der Militärdiktatur.

Direkte und unmittelbare Betroffenheit

Nicht nur gemeinsame Erfahrungen fördern die Netzwerkbildung, sondern auch die gemeinsame direkte Betroffenheit durch befürchtete negative Auswirkungen von Infrastrukturprojekten. Die direkte Sichtbarkeit des Problems vor Ort bzw. die Möglichkeit, sich diese wie im Fall des Staudamms direkt vorzustellen, führt dazu, dass sich

Akteure leichter mobilisieren lassen und zusammenschließen.

Gemeinsame strategische Ziele und hohes fachliches Niveau

Gemeinsame strategische Ziele fördern ebenfalls die Netzwerkbildung. Die Kritik an der aus lokaler Sicht gescheiterten Entwicklungspolitik des Bundes an der Transamazônica brachte die sozialen Bewegungen dazu, ein alternatives lokales Entwicklungsmodell zu konzipieren, das sich an den Potenzialen der kleinbäuerlichen Familienwirtschaft orientiert. Durch gezielte Nutzung der Angebote des PPG7 gelang es den sozialen Bewegungen auch, ihr umweltpolitisches fachliches Niveau zu erhöhen. Strategische Orientierung und ein hohes fachliches Niveau ermöglichen eine klare Positionierung zu externen Eingriffen wie dem geplanten Staudamm in Belo Monte. Das Netzwerk wird dadurch verstärkt, dass kurzfristige diesbezügliche Ziele in die langfristige Strategie eingebunden werden. Der Handlungsdruck für Akteure sich zusammenzuschließen, kann zusätzlich durch einen aktuellen Anlass – in Altamira das Umweltgenehmigungsverfahren für den Staudamm – und das Fehlverhalten der Gegenseite in einer konfrontativen Situation – in Altamira die Überzeugungspolitik der Eletronorte – verstärkt werden.

Hoher Organisationsgrad

Ein hoher lokaler Organisationsgrad kann die Netzwerkbildung fördern, wenn die lokalen Basisorganisationen eine gemeinsame strategische Zielorientierung haben und ein intensiver Austausch zwischen Basis und Netzwerkführung gepflegt wird. Gemeinsame Projektarbeit der Basisorganisationen kann die Netzwerkorientierung stärken.

Knappe Ressourcen

Knappe Ressourcen und damit verbunden eine Konkurrenz um finanzielle Mittel wirken sich

hindernd auf eine Netzwerkbildung aus. Knappe Ressourcen können in Ausnahmefällen – gerade in personeller Hinsicht – jedoch auch dazu führen, dass sich Akteure zusammenschließen, um Ressourcen zu bündeln. Ein solcher Zusammenschluss kann erschwert werden, wenn es bereits eine komplexe NRO-Struktur ohne klare Abgrenzung der Aufgaben und Kernkompetenzen untereinander gibt und eine gemeinsame strategische Zielorientierung fehlt.

Fehlende oder schwache rechtsstaatliche Absicherung der Grundrechte

Eine schlechte Sicherheitslage, ein hohes Maß an Gewaltausübung durch mächtige wirtschaftliche Akteure und eine mangelnde Strafverfolgung wirken sich negativ auf die Bildung von Netzwerken aus. Private Gewaltausübung unterwandert das Gewaltmonopol des Staates und damit die Gültigkeit der Grundrechte. Dadurch werden die Arbeit von Gewerkschaften und das Entstehen sozialer Bewegungen massiv behindert.

5.1.2 Kooperationsfähigkeit zwischen den verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen

Die Fallstudien haben gezeigt, dass zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure untereinander kooperationsfähig sind. Dies wird gefördert durch einen hohen Organisationsgrad der Zivilgesellschaft, persönliche Kontakte und Kooptationsstrategie, eine gemeinsame Problemsicht der Akteure sowie externen Druck. Eher hemmend wirken Straflosigkeit und Korruption.

Organisationsgrad der Zivilgesellschaft

Die Kooperationsfähigkeit wird, wie das Beispiel Altamira belegt, durch einen hohen Organisations- und Vernetzungsgrad der Zivilgesellschaft erhöht. Hier kooperiert das MDTX als starkes Netzwerk dauerhaft mit dem Bundesumweltministerium und dem *Ministério Público Federal* und punktuell mit dem Unternehmenssektor, weil neben dem hohen

Organisationsgrad auch ein strategisches Denken vorherrscht. Die staatlichen Akteure sind gerade in der Umweltpolitik auf organisierte und vernetzte Kooperationspartner in der Zivilgesellschaft angewiesen, um ihre Ziele lokal durchsetzen zu können. Neben der Netzwerkbildung sind für die politische Artikulationsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure direkte Kommunikationskanäle – wie das Beispiel des MDTX und der PT-Abgeordneten aus der Region belegt – wichtig, um an staatliche Institutionen herantreten zu können.

Persönliche Kontakte und Kooptationsstrategie

Die persönlichen Kontakte, die gerade in der brasilianischen Politik eine wichtige Rolle spielen, werden durch die Kooptationsstrategie der neuen PT-geführten Regierung verstärkt. Sie versucht zunehmend, Regierungs- und Verwaltungsämter mit Führungspersonal aus der Zivilgesellschaft zu besetzen. Das neue Personal aus der Zivilgesellschaft kann sich für diese einerseits positiv auswirken, weil sie vermehrt Gehör in staatlichen Institutionen findet. Andererseits kann dies Probleme bereiten, wenn erfahrenes Führungspersonal aus zivilgesellschaftlichen Gruppen abgezogen wird, die neuen Führungskräfte wenig Erfahrung in der Übernahme von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben haben und zivilgesellschaftliche Gruppen aufgrund einer Überidentifikation mit der neuen Bundesregierung ihre Kontrollfunktion gegenüber der Regierung vernachlässigen.

Gemeinsame Problemsicht der Akteure

Ein weiterer Faktor, der die Kooperationsfähigkeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft fördert, ist eine gemeinsame Problemsicht der Akteure. Ein gemeinsames Ziel erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Kooperation zusätzlich. Diese kann allerdings nur dann erfolgen, wenn eine grundsätzliche Dialogbereitschaft zwischen den Sektoren besteht, wie dies etwa in Altamira mit wenigen Ausnahmen der Fall ist. Andernfalls kann dies bei einem verhärteten Klima ideologischer Diffamierungen

wie in Santarém dazu führen, dass Kooperation trotz Interessenüberschneidungen selten stattfindet. Die fehlende Dialogbereitschaft könnte dadurch überwunden werden, dass eine sachliche Analyse der Interessenlagen aller Akteursgruppen stattfindet und Interessenüberschneidungen identifiziert werden.

Externer Druck

Der Druck der Geber im PPG7 wirkte förderlich auf die (bundes-) staatlichen Akteure, aber auch auf zivilgesellschaftliche Akteure, einen international anerkannten Umwelt- und Partizipationsdiskurs zu verinnerlichen. Besonders das Bundesumweltministerium hat diesen Diskurs übernommen. Es bleibt allerdings zu hoffen, dass die Kooperationen, die dadurch entstanden sind, nicht nur so lange andauern, wie die Programme laufen.

Straflosigkeit und Korruption

Korruption und Straflosigkeit wirken hemmend auf die Herausbildung von Kooperationen zwischen Akteuren. Im Süden der BR-163 und in großen Teilen des Munizips Altamira werden zivilgesellschaftliche Akteure, die sich in Land- und Umweltkonflikten engagieren, bedroht und ermordet. Die mangelhafte bis nicht existente Rechtssicherheit führt zum fehlenden Vertrauen gegenüber staatlichen Akteuren und wird durch die unzureichende oder fehlende Präsenz des Staates in der Region noch verstärkt. Daher müsste zunächst die Präsenz des Staates erhöht werden, um dann auf eine effizientere Arbeitsweise insbesondere von Justiz und Polizei, aber auch von anderen staatlichen Akteuren wie der Umweltbehörde IBAMA und der Landreformbehörde INCRA hinzuarbeiten. Erst dann wären für die Zivilgesellschaft vertrauenswürdige staatliche Kooperationspartner in der Region vorhanden.

Staatliche Strukturen

Für die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren ist die zum Teil schwerfällige und zentralisti-

sche Behördenstruktur im öffentlichen Sektor wie zwischen IBAMA und SECTAM ein Hemmnis. Auch gegenseitiges Misstrauen und Kompetenzstreitigkeiten innerhalb einer Behörde wie zwischen Bundesumweltministerium und IBAMA kann Kooperationen erschweren. Zudem herrscht in Teilen des IBAMA mit dem *preservacionismo*¹⁶⁶ ein nicht mehr zeitgemäßer Umweltdiskurs vor. Hier wäre eine methodische Fortbildung des IBAMA von Nöten. Druck zur interinstitutionellen staatlichen Kooperation kann durch fehlende personelle und materielle Ressourcen entstehen. Ein Beispiel hierfür könnte der *Novo Polo Interinstitucional* in Novo Progresso im Süden der BR-163 sein, der auf Anordnung des *Ministério Público Federal* gegründet wurde und die einzige Möglichkeit darstellte, minimale staatliche Präsenz zumindest *ad hoc* herzustellen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft nicht bedeutet, dass zivilgesellschaftliche Akteure staatlichen Aufgaben erfüllen können.

5.1.3 Erhöhung für die Durchsetzungschancen von Umweltpolitik

Ein Ergebnis der vorliegenden Studie ist, dass sich die Chancen für die Durchsetzung von Umweltpolitik im konkreten Kontext der Fallbeispiele und insgesamt der brasilianischen Umweltpolitik seit den 90er Jahren nur begrenzt erhöht haben. Die Gründe dafür sind erstens externe Einflüsse wie der internationale Druck und die brasilianischen Haushaltsengpässe, zweitens der situative politische Kontext und drittens die bestehenden umweltpolitischen Kapazitäten im politischen-institutionellen System, bei Akteuren sowie in Bezug auf Medien und Umweltbildung.

Externe Einflüsse

Internationaler Druck: Im Zuge der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 ist das internationale Interesse und der Druck auf die Lösung von Umweltproblemen in Amazonien gewachsen. Seitdem übt die internationale Gebergemeinschaft Druck auf die brasilianische Umweltpolitik aus und stellt dafür über das PPG7 finanzielle, technische und personelle Ressourcen bereit. Auch in der nationalen Öffentlichkeit ist seit Rio das Interesse für Amazonien gewachsen. Ein wesentlicher Beitrag wird durch Umweltforschungsinstitute, die internationale Unterstützung bekommen, geleistet. Sie schaffen eine Daten- und Informationsgrundlage insbesondere für lokale zivilgesellschaftliche Akteure. Aber nicht nur für die Zivilgesellschaft sondern auch für staatliche Akteure ist es wichtig, dass erfahrene wissenschaftliche Akteure ihre Kenntnisse weiterleiten und beratend agieren.

Haushaltsengpässe: Die Chancen für die Durchsetzung von Umweltpolitik in den beiden untersuchten Infrastrukturprojekten steigen, weil die brasilianische Haushaltslage die Durchführung von Großprojekten momentan einschränkt. In Zeiten knapper Finanzmittel ist die Bereitschaft von Entscheidungsträgern höher, nach weniger kostenintensiven Alternativen zu suchen. Umweltrelevante Akteure gewinnen dadurch Zeit, um auf die Berücksichtigung umweltpolitischer Ziele hinzuwirken.

Situativer politischer Kontext

Seit dem Regierungswechsel haben sich Verhandlungsprozesse zwischen Akteuren, die unterschiedliche Interessen vertreten, verbessert. Die politische Strategie der neuen Regierung setzt auf Dialog und Verhandlung. Für Amazonien beginnt sich das bisherige Bild als Ressourcenlager innerhalb der Regierung zu verändern. Ausdruck davon ist, dass das Umweltministerium erstmalig von einer Person geführt wird, die aus Amazonien stammt und deren politische Ursprünge bei den sozialen Bewegungen liegen. Von der Besetzung weiterer Posten in Umweltbehörden sowohl in

¹⁶⁶ Unter *preservacionismo* wird die Ansicht verstanden, dass in Naturschutzgebieten keine Menschen leben dürfen.

Pará als auch auf Bundesebene mit Führungspersonen aus sozialen Bewegungen wird insgesamt eine effektivere Umsetzung von Umweltzielen erwartet.

Existenz umweltpolitischer Kapazitäten

Politisch-institutionelles System: Brasilien verfügt über eine differenzierte Umweltgesetzgebung, die seit den 80er Jahren kontinuierlich weiterentwickelt wurde. Innovative umweltpolitische Instrumente ermöglichen die Partizipation der Zivilgesellschaft am umweltpolitischen Prozess sowie eine strategisch ausgerichtete Langzeitplanung. Indigenenrechte sind in der Verfassung verankert und für den Schutz des Lebensraums Indigener stehen Instrumente und Gesetze zur Verfügung, die gleichzeitig vorteilhaft für die Umweltpolitik sind. Innerhalb des komplexen Umweltverwaltungssystems ist mit dem *Ministério Público* ein Akteur hervorzuheben, der für die Umsetzung von Umweltzielen Kontrollfunktionen wahrnimmt. Wie die derzeitigen Aktivitäten eines Staatsanwalts des MPF in Pará zeigen, ist die Chance für die Durchsetzung von Umweltpolitik stark davon abhängig, ob die Kompetenzen der Institution auch mit einer engagierten Person ausgefüllt werden.

Für die Entstehung umweltpolitischer Kapazitäten ist einerseits wichtig, dass die betroffene Bevölkerung Zugang zu Informationen über die umweltschädlichen Wirkungen hat, andererseits muss sie ihre Rechte kennen. Aus diesem Grund spielen sowohl Fortbildungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im Umweltrecht als auch die externe Beratung z. B. in Rechtsfragen eine wichtige Rolle. Für die Erhöhung der Kapazitäten der Akteure in diesem Bereich ist die Schaffung von Präzedenzfällen wie die Anwendung der Partizipationsinstrumente im Fall Belo Montes nicht zu unterschätzen.

Akteure: Die brasilianische Umweltpolitik verfügt über staatliche Akteure auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, die bereit sind, ihre umweltpolitischen Kapazitäten weiterzuentwickeln. Auf Bundesebene sind mit dem Bundesumweltminis-

terium und dem *Ministerio Público Federal* handlungsfähige staatliche Akteure vorhanden, die dialog- und kooperationsfähig sind. Die Verbreiterung dieser umweltpolitischen Kapazität sollte durch Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsprozesse aber noch weiter vorangetrieben werden. Analog gibt es – wie in den Ausführungen zur Netzbildung und zur Kooperation dargestellt – auf Seiten der Zivilgesellschaft sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene gut artikulierte, dialog- und kooperationsfähige Akteure, die umweltpolitische Ziele verfolgen.

Die Kapazität der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure hat im Fall des Staudamms dazu geführt, dass umweltpolitische Ziele durch die Kooperation von Zivilgesellschaft und MPF und die Anwendung umweltrechtlicher Partizipationsinstrumente bisher durchgesetzt werden konnten. Mit der Kooperation zwischen Bundesumweltministerium und zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Ausweisung des Schutzgebietenmosaiks in der *Terra do Meio* hat sich eine Kooperation als strategisch vorteilhaft für die Durchsetzung von Umweltpolitik erwiesen. Ein solches Bündnis kann dazu genutzt werden, Druck auf Akteure wie die paraensische Landesregierung auszuüben, die bisher wenig Interesse und Bewusstsein für die Umsetzung umweltpolitischer Ziele gezeigt hat, zumal die Ausweisung von Schutzgebieten laut Gesetz in einem partizipativen Prozess erfolgen sollte.

Im Bereich der Privatwirtschaft stehen der Bildung umweltpolitischer Kapazität oftmals direkte wirtschaftliche Interessen entgegen, insbesondere kurzfristige monetäre Interessen. Da der brasilianische Staat auf Devisen angewiesen ist, die über den Export wichtiger landwirtschaftlicher Güter wie Soja und Holz erwirtschaftet werden, bietet er diesen Sektoren eine Vielzahl finanzieller Anreize, die die Akteure in ihrer umweltzerstörerischen Expansion bestärken. Manchmal gelingt es aber, aufgrund nationaler und internationaler Marktstrukturen, eine Art „Einsicht in die Notwendigkeit“ zu erzwingen, die auch privatwirtschaftliche Akteure zum Umdenken bringt.

Medien und Umweltbildung: Seit der Rio-Konferenz thematisiert die brasilianische Öffentlichkeit die umweltpolitische Debatte in Amazonien und hat eigene Verantwortung für die Lösung von Umweltproblemen übernommen. Brasilien verfügt über kritische Medien, die sich mit umweltpolitischen Themen auseinandersetzen. Die nationalen und regionalen Medien berichten regelmäßig über die Umweltsituation in Amazonien. Die Medien können sich deshalb als strategischer Partner bei der Durchsetzung umweltpolitischer Ziele erweisen, wie das Beispiel der Strategiebildung um den Staudamm Belo Monte gezeigt hat. Das Bündnis aus MDTX und *Ministério Público* setzte bewusst die Presse ein, um die richterliche Entscheidung zugunsten umweltpolitischer Ziele zu beeinflussen. Neben den Medien ist auch das rechtliche Instrument der öffentlichen Anhörung, insbesondere dann, wenn sie von einem starken öffentlichen Akteur wie dem *Ministério Público* einberufen wird, geeignet, den Umweltbildungsprozess und den Informationsaustausch zwischen der Bevölkerung und relevanten Akteuren zu fördern.

Umweltpolitische Kapazität in der Bevölkerung entsteht häufig dort, wo bereits ein hohes Maß an sozialer Sensibilität vorhanden ist. Die Überlebensstrategien der sozialen Bewegungen basieren in Amazonien oft auf einer Fortentwicklung und Verbesserung kleinbäuerlicher Produktionsweisen mit dem Ziel der nachhaltigen Ressourcennutzung. Besonders Jugendliche scheinen wichtige Multiplikatoren für Umweltbildungsprogramme zu sein, wie dies die strategische Ausrichtung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Transamazônica zeigt.

5.1.4 Unterstützung durch externe Akteure der EZ

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hat einen entscheidenden Beitrag für die Bildung umweltpolitischer Kapazitäten in Brasilien geleistet. Im Zuge von Rio fand sowohl ein verstärkter Druck von außen durch das PPG7 auf die umweltpolitische Institutionenbildung statt als auch ein Schub für die Herausbildung von Umweltbewusstsein bei staatli-

chen und insbesondere zivilgesellschaftlichen Akteuren in Brasilien selbst.

Aus der Perspektive dieser Studie hat das PPG7 mit vier Projekten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung umweltpolitischer Kapazitäten geleistet: Erstens das PDA (Demonstrationsprojekte), das zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglicht hat, alternative Produktionssysteme zu testen und darüber nicht nur ihre fachlichen Qualifikationen zu verbessern, sondern auch ihre politische Verhandlungsmacht auszubauen. Dies war insbesondere in Altamira deutlich, wo die FVPP mehrere PDA-Projekte beantragt und erfolgreich abgewickelt hat. Zweitens das NRPP (Naturressourcenpolitikprogramm), das dem Landesumweltministerium, dem *Ministério Público* auf Landesebene, der Umweltpolizei und einzelnen Municipien (z. B. Santarém und Belterra) ermöglicht hat, sich fortzubilden, ihre Ausstattung zu verbessern und einzelne Pilotmaßnahmen durchzuführen.¹⁶⁷ Das Munizip Belterra hat außerdem von dem Projekt PROMANEJO (Integrierte Naturwaldbewirtschaftung) profitieren können, das stark in die Umwelterziehung investiert hat. Viertens das PROVÁRZEA (Management von Überschwemmungsgebieten), das in Santarém den Aufbau einer gemeinsamen Umweltkontrolle aus IBAMA, Bundes- und Landespolizei gefördert hat. Trotz der Fortschritte, die verwaltungsintern bei Umweltbehörden und Polizei gemacht werden konnten, ist es diesen Projekten (NRPP, PROMANEJO, PROVÁRZEA) jedoch nur begrenzt gelungen, die Kooperationsfähigkeit der öffentlichen Organisationen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu verbessern.

Die Erfahrungen des PPG7 in brasilianische Politik umzusetzen (*mainstreaming*), z. B. in veränderte Richtlinien für die Agrarkreditvergabe oder die Flächennutzungsplanung, gehört zu den zentralen Aufgaben, die sich die brasilianische Seite und die EZ für die zweite Phase des PPG7 vorgenommen haben.¹⁶⁸ Daraus auch für einen veränderten Politikstil auf Landes- und kommu-

¹⁶⁷ Vgl. Ministério do Meio Ambiente (2001).

¹⁶⁸ Vgl. <http://www.worldbank.org/rfpp> [22.05.03].

nalere Ebene zu lernen, dürfte jedoch noch längere Zeit in Anspruch nehmen und würde erfordern, dass die Bundesregierung andere politische Prioritäten in ihrer Amazonienpolitik setzt.

Die höheren umweltpolitischen Kapazitäten von NRO und sozialen Bewegungen in Pará sind aber nicht primär auf die Unterstützung durch das PPG7 zurückzuführen. Vielmehr profitieren sie von langfristigen Kooperationsbeziehungen mit ausländischen NRO, die seit Ende der 80er Jahre bestehen. 1988 hatte die Ermordung des Gummizapfers Chico Mendes durch Großgrundbesitzer internationale Aufmerksamkeit erregt und viele NRO, Stiftungen und Hilfswerke aus den Industrieländern dazu motiviert, lokale Bewegungen in Amazonien in ihrer Arbeit zu unterstützen. Die Auskunft der Befragten und andere Studien zeigen,¹⁶⁹ dass alle größeren NRO Beziehungen ins Ausland unterhalten, viele über ihre ausländischen Gründer (häufig ehemalige Priester aus Europa), und dass diese Beziehungen v. a. für ihre finanzielle Absicherung sehr wichtig sind.¹⁷⁰ Forschungsorientierte NRO haben die größten jährlichen Budgets, aber Organisationen mit kirchlichem Hintergrund, v. a. aus Deutschland, finanzieren die meisten Einzelvorhaben von NRO in Pará. Trotz ihrer finanziellen Abhängigkeit vom Ausland haben NRO weitgehende Handlungsautonomie; das bekräftigen sie in der zitierten Studie und lässt sich auch aus den Interviews schließen, da keiner der Befragten die Beziehungen zum Ausland als sehr relevant bezeichnete.

5.1.5 *Capacity mapping* als akteursbezogenes Analyseinstrument

Capacity mapping hat sich im Rahmen dieser Erhebung als Instrument zur akteursbezogenen Analyse von politischen Prozessen bewährt, da es

ermöglicht, den Fokus auf die Akteure zu richten und gleichzeitig die erforderlichen strukturellen und situativen Rahmenbedingungen in knapper und systematischer Form zu berücksichtigen. Dabei ist der Einsatz nicht auf das Feld der Umweltpolitik beschränkt. Diese Methode kann ebenso in anderen Politikfeldern eingesetzt werden, in denen das Wissen und die Handlungsressourcen für die Konzeption und Umsetzung von politischen Programmen und Reformen auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt sind und Kooperationsbeziehungen zwischen ihnen erfordert.

In Bezug auf die Untersuchung umweltpolitischer Prozesse wurden im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe von Erfahrungen mit *capacity mapping* gemacht, die bei zukünftigen Untersuchungen berücksichtigt werden müssten:

- Das Konzept von Jänicke, an dem sich die Leitfragen des *capacity mapping* orientieren, sieht die Einteilung in Befürworter und Gegner von Umweltpolitik vor. Diese Einteilung ist nicht aufrecht zu erhalten, wenn man politische Prozesse und Konflikte um Vorhaben untersucht, die zwar umweltpolitisch relevant sind, vom Ursprung her jedoch zu anderen Ressorts gehören (in der vorliegenden Untersuchung Energie bzw. Verkehr). So formulierten viele der Befragten ihre Alternativvorschläge nicht als Beitrag zur Umweltpolitik, sondern zu einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie, denn Hauptziel der umstrittenen Vorhaben war, die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen. Kritik und Alternativen müssen sich deshalb auch vor allem zur Entwicklungsdimension äußern. Daraus ergibt sich, dass die Akteure nicht anhand des Unterscheidungskriteriums „für/gegen Umweltpolitik“ kategorisiert werden können, sondern anhand ihres Verständnisses von Entwicklung. Hier erweist sich das einfache, dreidimensionale Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bei aller Vagheit als ausreichend, um die Problemsicht der Befragten zu erfassen und einzuordnen.
- Die Untersuchungsebene muss eingegrenzt werden. In der vorliegenden Studie waren

169 Vgl. Buclet (2002) und Oshai / Rogge (o. J.).

170 Eine Studie von 2001 mit 61 NRO aus Pará hat gezeigt, dass 75 % ihrer wichtigsten Geldquellen im Ausland liegen, 21 % in Deutschland, und dass Organisationen mit kirchlichem Hintergrund dabei dominieren. Vgl. Oshai / Rogge (o. J.).

es die kommunale Ebene mit einem Fokus auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen; begründet wurde diese Eingrenzung mit der Kernthese und der fallspezifischen politischen Dynamik. Tut man dies nicht und versucht, umfassend alle relevanten Akteure zu erfassen, entsteht die Gefahr, oberflächlich zu arbeiten bzw. implizite Ausgrenzungen vorzunehmen. In jedem Fall müssen die Grenzen der Erhebung transparent gemacht werden.

- *Capacity mapping* ist als Methode besonders gut geeignet, um die Rolle von Mittlern zu untersuchen. Damit sind repräsentative Organisationen wie Parlamente, Gewerkschaften, Interessengruppen gemeint sowie NRO und die Medien, die erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung haben können.
- *Capacity mapping* gibt keine Auskunft über die fachlich angemessenste Problemlösung oder die Kosten und Nutzen der vorhandenen Alternativen. Diese Informationen müssen mit anderen Methoden gewonnen werden. Ein gewisses fachliches Wissen ist jedoch erforderlich, um die Antworten und Wahrnehmungen der Befragten einschätzen zu können.

5.2 Empfehlungen zur Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten

5.2.1 In Pará

Stärkung der Dialog- und Kooperationsfähigkeit der öffentlichen Akteure: Die Schlussfolgerungen aus den Fallstudien zeigen, dass in Pará lohnende Ansatzpunkte für die Stärkung von umweltpolitischen Kapazitäten auf lokaler und Landesebene vorhanden sind. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen und der öffentlichen Akteure bisher noch wenig zu einer Verbesserung der systemischen Handlungsfähigkeit der relevanten Akteure wie beispielsweise der Landesregierung im Sinne des

CDE-Konzepts beigetragen hat, da die Maßnahmen nicht integriert waren.

Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke: Die Fallstudien haben weiterhin gezeigt, wie wichtig der umweltpolitische Handlungsdruck gewesen ist, den zivilgesellschaftliche Organisationen auf die Behörden und die Politik ausgeübt haben, oft in Zusammenarbeit mit dem *Ministério Público Federal*. Stehen diesen Organisationen schwache und inkompetente öffentliche Akteure gegenüber, kann das umweltrelevante Veränderungspotenzial in der Gesellschaft nicht in praktische Lösungen umgesetzt werden. Daraus ergibt sich, wie wichtig es ist, die Förderung von zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren beizubehalten. In der Vergangenheit hat die deutsche EZ ihre verschiedenen Instrumente insgesamt sehr effektiv eingesetzt: GTZ und KfW haben zum Ausbau der Kapazitäten des Bundesumweltministeriums beigetragen und die Ausstattung und Qualifikation der Landesumweltverwaltung, der Staatsanwaltschaft und Polizei sowie einzelner Munizipien verbessert; der DED hat eine Reihe von NRO und sozialen Bewegungen unterstützt, die in Altamira und Santarém eine wichtige Rolle spielen; einzelne deutsche NRO haben Projekte dieser Organisationen unterstützt und auch die politischen Stiftungen sind präsent. Die manchmal nicht besonders sichtbare Arbeit von DED, NRO und politischen Stiftungen stellt wegen ihres unmittelbaren Basisbezugs eine sehr wichtige Ergänzung zur offiziellen EZ dar. Um die Potenziale von NRO und sozialen Bewegungen zu nutzen und auszubauen, sollte die Förderung durch EZ-Maßnahmen an bestehenden Netzwerken anknüpfen und nicht auf die Gründung von neuen, projekt- oder programmbezogenen Netzwerken setzen.

Förderung von Dezentralisierung und Dekonzentration: Wichtige Ansatzpunkte für die Stärkung der Umweltkapazitäten bleiben sowohl die Dezentralisierung der Umweltverwaltung als auch die Dekonzentration. Beide Ansätze haben ihre Berechtigung und sollten nicht als einander ausschließende Optionen betrachtet werden. Dezentralisierung setzt ausreichende Qualifikationen und personelle wie finanzielle Ressourcen voraus, dies

ist vor allem in den Munizipien nicht immer gegeben. Auch die Landesumweltverwaltung hat keine ausreichenden Kapazitäten, um an allen Brennpunkten selbst präsent zu sein oder die kommunalen Umweltämter zu stärken. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Bundesumweltbehörde IBAMA an zentralen Umweltkonfliktherden weiterhin präsent bleibt. Allerdings müsste den lokalen Vertretungen im Rahmen einer Dekonzentrationsstrategie mehr finanzielle Autonomie gewährt werden, um flexibler und effektiver handeln zu können.

Förderung des Vollzugs und der Anpassung umweltrechtlicher Auflagen: Nur verstärktes Umweltmonitoring und -kontrolle werden die privatwirtschaftlichen Akteure dazu bringen, umweltrechtliche Auflagen zu beachten und ihre Ressourcennutzungsmethoden an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu orientieren. Parallel dazu müssen die privatwirtschaftlichen Akteure stärker mit ins Boot geholt werden, um ihre Problemlösungspotenziale zu mobilisieren. Voraussetzung dafür ist wahrscheinlich die Flexibilisierung einiger rechtlicher Instrumente, um die Legalisierung ihrer Aktivitäten (Land- und Viehwirtschaft, Holzeinschlag) zu erleichtern.

Förderung der effektiven Anwendung des Umweltrechts: Dies kann über eine weitere Stärkung der Umweltkapazitäten des *Ministério Público* auf Landesebene und die Fortbildung der Justiz und der Polizei in diesem Bereich geschehen. Ebenso wichtig ist es, Fortbildungs- und Beratungsangebote im Umweltrecht für die zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitzustellen, da sie in der Regel bei den Konflikten um Land und Zugang zu natürlichen Ressourcen am stärksten betroffen und daher wichtige Bündnispartner sind, um den umweltrechtlichen Auflagen Geltung zu verschaffen.

5.2.2 Allgemein

Aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung ergeben sich folgende allgemeine Überlegungen für die Stärkung umweltpolitischer Kapazitäten in Entwicklungsländern:

- Investitionen in die umweltpolitische Bildung von zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigen Wirkung, benötigen aber Zeit und damit dauerhafte Partnerschaften; Unterstützung durch die bilaterale EZ oder NRO muss daher langfristig angelegt sein;
- zivilgesellschaftliche Akteure benötigen ein kompetentes öffentliches Gegenüber, damit ihre Reformvorschläge umgesetzt werden können; der Aufbau umweltpolitischer Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung bleibt damit ein wichtiger Bereich der EZ;
- Rechtsstaatlichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Engagement, da soziale Bewegungen und NRO im Umweltbereich häufig in Konfrontation mit starken ökonomischen Interessen geraten und daher besonders auf den Schutz ihrer Bürger- und Menschenrechte angewiesen sind;
- Rechtsstaatlichkeit ist auch eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung öffentlicher umweltpolitischer Kapazitäten, da Umweltpolitik eine funktionierende Öffentlichkeit (Meinungs- und Informationsfreiheit) und Transparenz von Verwaltungshandeln erfordert; der Vollzug umweltrechtlicher Auflagen ist ebenfalls von effektiven rechtsstaatlichen Verfahren abhängig.

Daraus ergibt sich, dass der Beitrag der EZ zur Entwicklung umweltpolitischer Kapazitäten an folgenden Punkten Hebelwirkung entfalten kann:

- bei der kontinuierlichen Unterstützung umweltpolitisch relevanter Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen;
- bei der Förderung von bestehenden Netzwerken aus NRO und sozialen Bewegungen, die einen geographischen oder thematischen Fokus haben;
- bei der Konzeption von Sektorprogrammen mit hoher Umwelrelevanz, die ein Zusammengehen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erfordern, wobei darauf geachtet werden muss, an bestehenden Kooperati-

onsbeziehungen anzuknüpfen; Kooperationen, die nur wegen eines Projektes aufgebaut werden (also geberinduziert sind), haben geringe Aussichten, effektiv und nachhaltig zu arbeiten;

- bei der Förderung von Verwaltungs- oder Justizreformen mit dem Ziel, die Institutionen des Rechtsstaats zu fördern, wobei ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit zur Bedingung von EZ im Umweltbereich gehört. Die Bildung spezifischer Umweltkapazitäten im Justizwesen und bei der Polizei ist ebenfalls sehr wirkungsvoll.

Literaturverzeichnis

- Aarhus-Konvention** (2002): http://www.bmu.de/sachthemen/buerger/aarhus_konvention.php?vers=text [21.5.2003]
- Acquatella, J.** (2001): Aplicación de Instrumentos Económicos en la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Desafíos y Factores Condicionantes, CEPAL: Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 31, <http://www.eclac.cl/dmaah/dmaah/instrum/Public.htm> [28.12.2002]
- Amigos da Terra** (2003): O novo PPA: a vida como ela não é, <http://www.amazonia.org.br/opiniao/editorial/cfm> [03.09.2003]
- Associação de Desenvolvimento Regional para Conclusão da BR-163** (1998): Cuiabá – Santarém: A solução. Estudo de viabilidade econômica do corredor de integração Cuiabá – Santarém, Sorriso / Mato Grosso
- Athias, J. A. / C. Dourado** (1993): Probleme bei der Verwirklichung der Umweltziele der Verfassung des Staates Pará, in: Paul, W. / R. Vieira (Hrsg.), *Amazônia und Recht, Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen, Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará, Frankfurt am Main*
- Benatti, J.** (2000): Aspectos Legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. Beitrag zum Seminar „Avaliação da Metodologia do ZEE para a Amazônia.“ vom 03. – 05.10. 2000 in Manaus
- Buck M. / R. Verheyen** (2002): Umweltvölkerrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.), *Umweltrecht, Neuwied / Kriftel*
- Buclet, B.** (2002): Les expérimentations des ONG en Amazonie. Quel pouvoir pour quelle responsabilité?, in: *Lusotopie*, Nr. 1, S. 263–282, <http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/buclet.pdf>
- Bunker, S. G.** (1985): Zentralisierte Planung und die unbeabsichtigte Zerstörung lokaler Exportökonomien im brasilianischen Amazonasgebiet, in: *Peripherie*, Nr. 22/23, S. 7 f.
- Capobianco, J. P.** (2003): A destruição crescente da Amazônia, http://www.socioambiental.org/website/para_bolicas/edicoes/edicao48/reportag/pg3.htm [23.01.2003]
- Castro, E. et al.** (2002): Relatório: Atores e relações sociais em novas fronteiras na Amazônia. Novo Progresso, Castelo dos Sonhos e São Félix do Xingu. Estudo sobre dinâmicas sociais na fronteira, desmatamento e expansão da pecuária na Amazônia, Belém
- CEPAL** (2002): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Consultoria Boucinhas & Campos Consultores S/C Ltda. e Harza-Hidrobrasileira Engenharia e Projetos Ltda.** (2003): A intersectorialidade e a intragovernabilidade das políticas ambientais, <http://www.gestao publica.gov.br> [21.05.2003]
- Costa, F. de A.** (2003): O plano plurianual 2004–2007 (PPA) e a Amazônia, <http://www.abong.org.br/novosite/download/chiquito.zip> [03.09.2003]
- Ecoplan** (2001): Roteiro de atividades. EIA / RIMA das obras de pavimentação das rodovias BR-163 (divisa MT / PA – Rurópolis) e BR-230 (entroncamento BR-163 – Miraituba)
- Eletronorte** (2000): Complexo Hidroelétrico Belo Monte e sua inserção regional, <http://www.amazonia.org.br/arquivos/26382.doc> [08.01.2003]
- (2002): Plano de Desenvolvimento Sustentável de Belo Monte – PDS BM. Versão Executiva Preliminar, Material para discussão
- Gazeta Mercantil** (2001): Balanço Anual Pará 2001, Belém
- Fritz, B.** (2003): Brasilien: Neue Ziele, orthodoxe Politik – Wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik?, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, Nr. 13, Hamburg
- GTZ** (2002): Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung. Unser Beitrag im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, Eschborn.
- Hamacher, W. / K. Heidbrink / S. Paulus** (2001): Umwelt-Politik-Beratung, Eschborn/Bonn: GTZ
- Helberg, A.** (2002): Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch, H.-J. (Hrsg.), *Umweltrecht, Neuwied*, S. 77–134
- Hochstetler, K.** (2002): Brazil, in: Weidner / Jänicke (2002a), S. 69–95
- Hölscher, D.** (1995): Wasser- und Stoffhaushalt eines Agrar-ökosystems mit Waldbrache im östlichen Amazonasgebiet, Göttinger Beiträge zur Land- und Forstwissenschaft in den Tropen und Subtropen 106, Göttingen
- Hurtienne, T.** (2001): Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia, in: Coelho, M. C. / E. Castro / A. Mathis / T. Hurtienne (Hrsg.), *Estado e políticas públicas na Amazônia. Gestão do desenvolvimento regional*, Belém
- IAG (International Advisory Group)** (2003): O PPA 2004–2007 na Amazônia: novas tendências e investimentos em infraestrutura. Relatório da XIX reunião, Ms., Brasília
- INCRA** (2000): Estrutura organizacional, Brasília
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais** (2002): Monitoramento da floresta Amazônica brasileira por satélite. Monitoring of the Brazilian Amazonian Forest by satellite 1999–2000, <http://www.grid.inpe.br/grid3/pag.html> [23.01.2003]
- IPAM** (2002): A Cuiabá-Santarém: Ameaça Ecológica ou Caminho da Prosperidade?, <http://www.ipam.org.br/polamb/cuisant.htm> [14.11.2002]
- IPAM / ISA** (2002): Roads in the Rainforest: Environmental Costs for the Amazon, Belém
- Jänicke, M.** (2002): The Political System's Capacity for Environmental Policy: the Framework for Comparison, in: Weidner / Jänicke (2002a), S. 1–18

- Jänicke, M. / H. Jörgens / H. Weidner** (1997): National Environmental Policies – A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin
- Jänicke, M. / P. Kunig / M. Stitzel** (1999): Umweltpolitik, Bonn
- Karte** (2002): Situação Jurídico-Fundiária das Terras Indígenas regularizadas através do PPTAL, FUNAI, Brasília
- Krell, A.** (1993): Kommunaler Umweltschutz in Brasilien. Juristische Rahmenbedingungen und praktische Probleme, Frankfurt am Main
- Leroy, J.-P.** (2003): Relatório brasileiro para o direito ao meio ambiente, Manuskript, Rio de Janeiro
- Lingnau, H.** (1996): Lean Management als Konzept zur Reform öffentlicher Verwaltungen in Afrika südlich der Sahara, Köln
- Mahar, D.** (1978): Desenvolvimento econômico da Amazônia. Uma análise das políticas governamentais, IPEA, INPES, Rio de Janeiro
- Margulis, S.** (2003): Causas do desmatamento da Amazônia brasileira, Weltbank, Brasília, <http://www.amazonia.org.br/arquivos/79104.pdf> [10.10.03]
- MDTX** (2001): SOS Xingu – Um chamamento ao bom senso contra o represamento de rios na Amazônia, MDTX, Altamira, 25.07.2001, <http://www.mabnacional.org.br/site/index.html> [03.02.2003]
- Millikan, B. / M. E. Del Prette** (2000): Seminário avaliação da metodologia do zoneamento ecológico-econômico para a Amazônia Legal. Documento base para discussão, MMA, Brasília
- Ministério do Meio Ambiente** (2001): Proposta para segunda fase do PPG7, Manuskript, <http://www.worldbank.org/rfpp> [10.02.03]
- (2003a): Relatório de Avaliação do SPRN (1995–2002), Manuskript, Brasília
- (2003b): Amazônia sustentável. Proposta metodológica e subsídios para a elaboração do programa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, Brasília
- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão** (2003a): Relatório Anual de Avaliação, PPA 2000–2003, Gestão da Política do Meio Ambiente, <http://www.planejamento.gov.br>, [14.05.2003]
- (2003b): Plano Plurianual 2004–2007, Brasília
- Misselbeck, A.** (1999): Die Erschließung Amazoniens am Beispiel des “Progama Grande Carajás” in Brasilien, <http://www.jura.uni-tuebingen.de/~ronellen/archiv/semnare/ss99/Amazonien.pdf> [10.02.03]
- Moraes, R.** (2000): Participação Política e Gestão Ambiental – Análise dos processos de licenciamento ambiental de empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990/1996, Belém
- Nohlen, D. / R.-O. Schultze / S. Schüttenmeyer, (Hrsg.)** (1998): Politische Begriffe. Lexikon der Politik, Bd.7, München
- O Liberal** (2002): Mantida liminar que suspende hidrelétrica de Belo Monte (PA) 06.11.2002, <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=43515> [17.01.2003]
- (2003): Governo quer solução para Belo Monte, 26.4.2003
- OECD** (1995): Developing Environmental Capacity. A Framework for Donor Involvement, Paris
- OECD / UNDP** (2002): Sustainable Development Strategies. A Resource Book, London
- Oshai, C. / J. Rogge** (o. J.). “O mundo da FAOR”: ONGs, sociedade civil e terceiro setor na Amazônia Oriental, Manuskript, Belém
- Pinto, L. F.** (2003a): A hora de mudar, <http://www.estadao.com.br/ciencia/colunas/amazonia/htm/2002/nov/19/11.htm> [06.01.2003]
- (2003b): A energia da era Lula, 21.01.2003, <http://www.amazonia.org.br/opiniaoprint.cfm?id=56020> [22.01.2003]
- (2003c): A surpresa de Furnas: hidrelétricas no Madeira, http://www.riosvivos.org.br/materia.php?mat_id=1189 [14.05.03]
- Relatório de Impacto Ambiental da obra de pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém**, <http://www.celaf.ibama.gov.br/rimas/rima4/RIMA%20-%20FINAL.pdf> [16.05.2003]
- Rocha, P.** (2002): Usina de Belo Monte, <http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=14801> [07.12.2002]
- Rodrik, D.** (1994): Comment, in: Williamson, J. (Hrsg.): The Political Economy of Policy Reform, Washington D. C., S. 212–215
- Ross Sanches, J.** (2000): Zoneamento Ecológico Econômico na Amazônia: Algumas Considerações, Beitrag zum Seminar „Avaliação da Metodologia do ZEE para a Amazônia,“ vom 03.–05.10. 2000 in Manaus
- Sabatier, P.** (1993): Advocacy-Koalitionen, *Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristic*, in: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen, S. 116–148
- Scholz, I.** (1999): Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster: Das Beispiel der Tropenholzindustrie in Pará (Brasilien) 1960–1997, Bonn
- Scholz, I.** (2002): Entwaldung und Entwicklung umweltpolitischer Institutionen in Amazonien – ein Wettlauf zwischen Hase und Igel. Der Beitrag des PPG7, Bonn

Sojo, C. (2002): Diálogo social e consolidação democrática na América Latina: Aprendendo com a experiência dos conselhos ambientais do Brasil, in: Relatório do Seminário „Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros“, Primera Parte, Fortaleza, Ceará, 11 e 12 de março de 2002, Washington D. C. / Brasília, DF

UNDP (1997): Capacity Development. Technical Advisory Paper 2, <http://magnet.undp.org/cdrb/Techpap2.htm> [10.01.2003]

Valente, L. I. (1991): Die Tätigkeit des Ministério Público zum Schutze der Umwelt in Amazonien, in: Paul, W. / R. Vieira (Hrsg.), *Amazônia und Recht, Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen*, Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará, Frankfurt am Main

Vieira, R. (1991): Das brasilianische Umweltrecht und seine Wirkung in Amazonien, in: Paul, W. / R. Vieira (Hrsg.), *Amazônia und Recht, Umwelt- und arbeitsrechtliche Fragestellungen*, Beiträge zur 10. Jahrestagung 1991 der DBJV in Belém do Pará, Frankfurt am Main

Weidner, H. / M. Jänicke (Hrsg.) (2002): Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries, Berlin

Weidner, H. / M. Jänicke (2002): Summary: Environmental Capacity Building in a Converging World, in: Weidner / Jänicke (2002a), S. 409–443

World Commission on Dams (2000a): Case Study: Tucuruí Hydropower Complex, Brazil, <http://www.dams.org> [10.01.2003]

– (2000b): Dams and Development, A New Framework for Decision-Making, London

Internetquellen:

<http://www.amazonia.org.br/noticias/print.cfm?id=66007>
[14.05.2003]

<http://www.biodiv.org> [27.12.2002]

<http://www.funai.gov.br> [08.01.2003]

<http://www.ibama.gov.br> [18.12.2002]

<http://www.celaf.ibama.gov.br> [21.05.2003]

<http://www.mma.gov.br> [08.01.2003]

<http://www.mpu.gov.br>

<http://www.sectam.pa.gov.br>

<http://www.sectam.pa.gov.br/funtec/fapres.htm>

<http://www.transportes.gov.br/ascom/transporte/Agora/Detalhe.asp?Origem=6907>

<http://www.umweltservice.de/news/2001/417.html>
[28.12.2002]

<http://www.worldbank.org/rfpp> [22.05.2003]

<http://www.socioambiental.org/website/noticias/conserva/19981202.htm> [20.05.2003]

<http://www.brazil.dot.org.uk/page.php?cid=1294>
[18.01.2003]

<http://www.socioambiental.org/website/especiais/bm/index2.asp> [22.05.2003]

<http://www.planejamento.gov.br> [14.05.2003]

<http://www.mabnacional.org> [22.05.2003]

**Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)
im Weltforum Verlag**

- 111 Brücker, Herbert / Wolfgang Hillebrand: Privatisierung in Entwicklungs- und Transformationsländern. Konzepte, Erfahrungen und Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit, 273 S., Köln 1996, ISBN 3-8039-0465-X
- 112 Eßer, Klaus et al.: Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, 334 S., Köln 1996, ISBN 3-8039-0464-1
- 113 Wolff, Peter: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9
- 114 Hannig, Alfred: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3
- 115 Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8
- 116 Neubert, Susanne: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0
- 117 Scholz, Imme: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7
- 118 Ashoff, Guido: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

[zu beziehen beim Weltforum Verlag, Hohenzollernplatz 3, 53173 Bonn, Telefon: +49 (0)228 3682430, Telefax: +49 (0)228 3682439, E-Mail: nc-v.frejo@netcologne.de, oder über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (9,63 Euro)

- 11/01 Ashoff, Guido et al.: L'implication des entreprises dans la formation professionnelle au Maroc. Un élément stratégique de la mise à niveau de l'économie marocaine, 146 S., Bonn 2001, **F**: ISBN 3-88985-237-8
- 12/01 Loewe, Markus et al.: Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-Poor in Jordan., 177 S., Bonn 2001, **E**: ISBN 3-88985-238-6
- 1/02 Altenburg, Tilman et al.: E-Business und KMU, 85 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-239-4
- 2/02 Stamm, Andreas et al.: Arbeits- und Lebensbedingungen in der großbetrieblichen Kaffeeproduktion von Mittelamerika. Ansatzpunkte zur Sicherung sozialer Mindeststandards unter Einbeziehung der Privatwirtschaft, 54 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-240-8
- 3/02 Haldenwang, Christian von: Electronic Government und Entwicklung. Ansätze zur Modernisierung der öffentlichen Politik und Verwaltung, 75 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-241-6
- 4/02 Stamm, Andreas et al.: Working and Living Conditions in Large-scale Coffee Production in Central America: Approaches to Securing Minimum Social Standards, Including Cooperation with the Private Sector, 52 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-242-4

- 5/02 Liebig, Klaus et al.: Governing Biodiversity. Access to Genetic Resources and Approaches to Obtaining Benefits from their Use: the Case of the Philippines, 87 S., Bonn 2002, **E**: ISBN 3-88985-243-2
- 6/02 Neubert, Susanne / Waltina Scheuermann / Annette van Edig (Hrsg.): Reforming Institutions for Sustainable Water Management, 139 S., Bonn 2002, **E**: ISBN 3-88985-244-0
- 7/02 Schmidt, Petra et al.: Neue Instrumente zur langfristigen Investitionsfinanzierung von KMU. Fallbeispiel Peru, 88 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-245-9
- 8/02 Krause, Matthias: Restrukturierung der Stromwirtschaft: Aufgaben für Staat und Entwicklungszusammenarbeit, 62 S., Bonn 2002, **D**: ISBN 3-88985-246-7
- 9/02 Wolff, Peter et al. : The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy in Vietnam. Process, Donor Contribution, and Prospects for its Implementation, 101 S., Bonn 2002, **E**: ISBN 3-88985-247-5
- 10/02 Berensmann, Kathrin et al.: Informal Financing of Small-Scale Enterprises in Sri Lanka, 70 S., Bonn 2002, **E**: ISBN 3-88985-248-3
- 1/03 Eckhardt, Ute: Existenzgründungsprogramme: Best Practices für die Entwicklungszusammenarbeit, 87 S., Bonn 2003, **D**: ISBN 3-88985-249-1
- 2/03 Müller, Katharina: Poverty and Social Policy in the Central Asia Transformation Countries, 85 S., Bonn 2003, **E**: ISBN 3-88985-250-5
- 3/03 Müller, Katharina: Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, 92 S., Bonn 2003, **D**: ISBN 3-88985-251-3
- 4/03 Schmidt, Petra et al.: New Financing Instruments for Long-term Investments of SMEs. The case of Peru, 81 S., Bonn 2003, **E**: ISBN 3-88985-252-1
- 5/03 Klingebiel, Stephan: Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 50 S., Bonn 2003, **D**: ISBN 3-88985-253-X
- 6/03 Müller, Katharina: Бедность и социальная политика в центральноазиатских государствах с переходной экономикой, 94. S., Bonn 2003, **R**: ISBN 3-88985-254-8, (Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, 92 S., Bonn 2003, **D**: ISBN 3-88985-251-3, **E**: ISBN 3-88985-250-5)
- 7/03 Berensmann, Kathrin: Die Einbindung privater Gläubiger in die Prävention und Bewältigung von internationalen Verschuldungskrisen, 50 S., Bonn 2003, **D**: ISBN 3-88985-255-6
- 8/03 Berensmann, Kathrin: Involving Private Creditors in the Prevention and Resolution of International Debt Crises, Bonn 2003, **E**: ISBN 3-88985-256-4
- 9/03 Rodenberg, Birte: Gender und Armutsbekämpfung. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, **D**: ISBN 3-88985-257-2
- 10/03 Krause, Matthias et al.: Sustainable Provision of Renewable Energy Technologies for Rural Electrification in Brazil : An Assessment of the Photovoltaic Option, **E**: ISBN 3-88985-258-0

D = Deutsch **E** = Englisch **F** = Französisch **S** = Spanisch **R** = Russisch