

Umweltpolitik in Chile

■ Executive Summary

On the Latin American continent, Chile is regarded as a model country in many ways, having completed its transition to democracy after a reform of its constitution. Its successful integration in the global economy, its impressive growth rates, its attractive investment climate, its political stability, and its sound economic framework conditions all speak for themselves. Since 2003, the country has been attempting to join the OECD, an international organisation which, however, is in the habit of investigating the environmental policy of its potential members as part of a general review. Chile proved gravely defective in this respect. This South American country needs to take action with regard to its environmental management and its concept of sustainable development as well as with regard to the implementation of international environmental agreements.

Chile's environmental policy goes back to the '60s, when president Frei Montalva began to appreciate the increasing strain to which the environment of the country was exposed by its economic expansion. In 1966, he called for the conservation of the country's natural forests, two years after the Instituto de Investigaciones de Recursos Naturales (IREN) had been founded. However, neither Mr Frei Montalva nor his successor, Mr Allende, took any steps in Chile's environmental policy that were not guarded and cautious.

In the first years of Mr Pinochet's dictatorship, economic competitiveness enjoyed top priority, and

Im lateinamerikanischen Raum gilt Chile als in vielfacher Hinsicht stabiles, ja vorbildliches Land: Eine gute weltwirtschaftliche Integration, solide Wachstumsdaten und politische Stabilität sprechen für sich. Doch als das Land 2003 der OECD beitreten wollte und von dieser kritisch geprüft wurde, zeigten sich, zumal im Umweltschutzbereich, arge Defizite. In der Tat hat Umweltpolitik in Chile kaum Tradition: Zwar erkannte bereits in den sechziger Jahren Regierungschef Frei Montalva die Umweltbelastung, doch seine Maßnahmen, wie auch die seines Nachfolgers Allende, waren zaghaft. Für die Militärs unter Pinochet war Ökonomie wichtiger als Ökologie, und erst Probleme wie die zunehmende Luftverschmutzung in Santiago oder das wachsende Ozonloch bewirkten ein Umdenken. Zu beherzteren Schritten kam es indes nach dem Ende der Diktatur unter dem Christdemokraten Aylwin – die Gründung der ONAMA und die Verabschiedung des Umweltrahmengesetzes von 1994 wären zu nennen sowie, in neuerer Zeit, die Anpassung chilenischer Produktionsmethoden an die umweltbezogenen Anforderungen der Absatzmärkte. Allmählich macht der Umweltschutz in Chile Fortschritte. Deren Ausbau ist das Gebot der Stunde.

the interest of the military in environmental issues was as low as one can imagine. Consequently, there was no lack of instances when grave environmental damage was caused, for example, by the mining and forestry industries. Air pollution in the capital, Santiago, became so devastating that the regime was constrained, partly by international pressure, to respond by declaring environmental protection a constitutional precept in 1980. What is more, people began to feel directly concerned when the hole in the ozone layer above the Antarctic grew and grew, raising a public outcry.

The government of Mr Aylwin, a Christian Democrat who came into office in 1989 as the first Chilean head of state to be democratically elected after the military dictatorship, believes that man's responsibility towards the environment, as a specifically Christian value, is of outstanding importance. Besides, the government was forced to take action when the press began to pay more and more attention to the state of environment and its various aspects, such as increasing water pollution, the contamination of many stretches of coastline, the lack of waste-disposal facilities, and the growing traffic load. Considerations about Chile's accession to the North American Free Trade Agreement (NAFTA) had a similar effect, as the Mexican example had shown that bad governance with regard to environmental pollution would be an obstacle on the way. Finally, Santiago was coming under pressure from international organisations as well as from institutions in Germany, such as the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development and the German political foundations.

The first step taken by the anxious Aylwin government was to establish the governmental Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), which was entrusted with the task of defining the country's future environmental policy and drafting its legal foundations. Another step was the adoption of the Environmental Framework Act in 1994, which was based on six key principles: the principle of prevention, the principle of causation, the principle of graduality, the principle of responsibility, the principle of participation, and the principle of efficiency. The core objectives defined include improving the quality of life for present and future generations, reconciling so-

cio-economic development and ecological sustainability, and improving social justice.

The Environmental Framework Act also defines the institutional components of the country's environmental policy. There is no environmental ministry as such in Chile; instead, each ministry has its own environmental department which cooperates with the CONAMA on all issues of environmental relevance. CONAMA, in turn, is responsible for developing and implementing environment-related standards and, consequently, for assessing the environmental impact of investment projects and deciding about such cases.

Chile's present environmental policy greatly reflects the country's trade relations. Many Chilean producers follow the principle of self-regulation, modifying the processes used in the production of goods destined for export to suit the environmental-protection requirements of their respective sales markets. As the demand for ecological products is growing on these markets, Chile's exporters adopt whatever processes are required to produce them.

As the development of Chile's Environmental Framework Act has been going on consistently at the same time, the country has been making noticeable progress in water, air, and waste management as well as in biodiversity protection. What is more, Chile has been developing its own strategy for biodiversity protection ever since 2003. However, some features are still lacking, including effective institutional structures, a universal conservation act, and the financial means without which biodiversity cannot be protected adequately.

To be sure, environmental-protection policy and the public awareness on which it depends do not have a long tradition in Chile. Deficits still exist, and the OECD can still see reasons for criticism. Even so, the country has achieved a great deal under the leadership of its Christian Democratic Party, particularly in the '90s of the last century. To build on these achievements should be its goal for the future.

■ **Das erfolgreiche Transformationsland**

Chile gilt in vieler Hinsicht als Vorbild für den lateinamerikanischen Kontinent. Der Andenstaat hat

fünfzehn Jahre nach dem Ende der Militärregierung den demokratischen Transformationsprozess weitgehend durch eine umfassende Verfassungsreform beendet. Das Land ist gut in die Weltwirtschaft integriert und weist seit Jahren beeindruckende Wachstumsraten auf. Erst kürzlich lobte die Weltbank die chilenische Regierung und bescheinigte den gesetzlichen Regelungen eine hohe Marktfreundlichkeit. Die führenden Rating-Agenturen Standard & Poors, Moody's und Fitch IBCA würdigten die politischen Anstrengungen mit der Erteilung der besten Bewertung in der gesamten Region. Somit gilt Chile als der sicherste Investitionsstandort in ganz Lateinamerika. Die politische Stabilität und die idealen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen Chile verstärkt zum Ziel zahlreicher ausländischer Investoren. Auf dem internationalen Parkett nimmt das Land durch eine Vielzahl von Kooperationsabkommen ebenfalls eine zunehmend wichtige Rolle wahr.

Seit 2003 ist die chilenische Regierung bestrebt, ein vollwertiges Mitglied der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu werden. Die Aufnahme in die OECD genießt politisch hohe Priorität, und die Bemühungen der Regierung werden von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen im Land außerordentlich begrüßt. Die Beitrittsambitionen waren der Anlass für eine umfassende Evaluierung der Fortschritte in den zentralen Politikfeldern durch die OECD. Einen prominenten Stellenwert nahm in diesem Zusammenhang die Performanz der chilenischen Umweltpolitik ein.

Trotz messbarer Verbesserungen seit der Amtsübernahme durch die christlichen Demokraten mit dem Präsidenten Patricio Aylwin im Jahre 1990 stellte die OECD gravierende Defizite fest und mahnte, dass akuter Handlungsbedarf bestehe. Die Organisation formulierte zahlreiche Empfehlungen zur Verbesserung des Umweltmanagements, der effektiveren Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung und der konsequenten Umsetzung internationaler Umweltabkommen. Den Befunden der Evaluierung eignet eine beachtliche politische Brisanz: Sollte die chilenische Regierung unter dem sozialistischen Präsidenten Ricardo Lagos die konstatierten Defizite nicht beheben und die Ratschläge nicht ernst

nehmen, könnten die Aufnahmeverhandlungen erheblich verzögert werden.

■ Erste Thematisierung von Umweltproblemen

In Chile wurden erste umweltpolitische Maßnahmen Ende der sechziger Jahre vor dem Hintergrund konkreter globaler Umweltprobleme ergriffen. Damit passte sich der Andenstaat dem internationalen Trend an, der vor allem im Anschluss an die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen in Stockholm im Jahr 1972 einsetzte. Mexiko, Brasilien und Venezuela nahmen eine Vorreiterrolle in Mittel- und Südamerika ein und schufen solide rechtliche Grundlagen für eine Umweltpolitik und etablierten entsprechende institutionelle Strukturen. Die chilenische Regierung hielt sich seinerzeit bei der Einführung umweltpolitischer Maßnahmen zurück und reagierte lediglich punktuell auf bestehende Umweltbelastungen.

Der christdemokratische Staatspräsident Eduardo Frei Montalva leitete mit der Amtsübernahme im Jahr 1964 einen schwierigen Prozess des politischen, wirtschaftlichen und strukturellen Wandels ein. Im Rahmen der von ihm angestrebten Reformen thematisierte Frei Montalva auch die zunehmende Belastung der Umwelt durch die ökonomischen Aktivitäten. Den Schwerpunkt der umweltpolitischen Regelungstätigkeit legte er auf den Forstsektor. In seiner Mensaje Presidencial von 1966 erklärte er die Relevanz der Bewahrung des natürlichen Waldbestandes, wobei er primär die wirtschaftlichen Implikationen für die Papier- und Zellstoffindustrie betonte.

In dieser frühen Phase wurden auch verschiedene Einrichtungen gegründet, welche sich mit umweltspezifischen Problemen auseinandersetzen sollten. So wurde 1964 unter anderem das IREN (Insitituto de Investigaciones de Recursos Naturales) ins Leben gerufen. 1967 folgten weitere ähnliche Institute, so das Instituto Forestal und das Instituto de Fomento Pesquero etc. Bereits 1963 wurde die erste umweltpolitische Nichtregierungsorganisation CODEFF (Comite de Defensa de la Fauna y Flora) etabliert, die aber politisch zu jener Zeit keine Rolle spielte.¹⁾

Der geringe Ausprägungsgrad der Umweltpolitik in diesem Zeitraum, trotz der starken internationalen

1) Das CODEFF gewann im Laufe der Jahre an Einfluss und ist heute eine der wichtigsten Umweltorganisationen. Es beeinflusst als Beratungsorgan maßgeblich die Gesetzgebung.

Thematisierung, ist durch die komplexen politischen und sozioökonomischen Konstellationen und aufkommenden internen Konflikte zu erklären. Frei Montalvas Regierung war bemüht, eine demokratische Gesellschaft nach christlich-demokratischen Prinzipien aufzubauen, die politischen Strukturen zu modernisieren und eine stärkere Partizipation der Bevölkerung zu erreichen. Mit dem Programm der Sociedad Comunitaria, das seinen Ursprung in der katholischen Soziallehre hat, konnte Frei Montalva sozialen Fortschritt realisieren. Allerdings reichte seine sechsjährige Amtszeit angesichts der immensen Aufgaben nicht aus, um alle angestrebten Reformen im Umweltbereich umzusetzen.

Mit der Wahl des Sozialisten Salvador Allende zum Staatspräsidenten im September 1970 wurden die internen Spannungen stärker. In Anbetracht der sensiblen sozialen und politischen Situation war der Handlungsspielraum der Regierung Allendes stark eingeschränkt. Die politische Agenda bot keinen Raum für eine umfassende Behandlung von Umweltproblemen, wenngleich diese nicht mehr zu übersehen waren. Daher ist verständlich, dass Chile nur erste, zögernde Schritte unternahm. Die prekäre politische und sozioökonomische Situation gipfelte schließlich im Staatsstreich des Generals Pinochet.

■ **Umweltpolitik unter der Militärregierung**

Das primäre Interesse der Pinochet-Regierung galt einer umfassenden Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Zur Förderung von Wachstum und Produktivität erließ die Militärregierung zahlreiche marktfreundliche Gesetze. Diese Entwicklungsstrategie schloss Überlegungen zur Lösung möglicher ökologischer Probleme nahezu aus.

Die staatlich geförderte Produktivitätssteigerung verursachte auch eine stärkere Beanspruchung der natürlichen Ressourcen. Die offensichtliche Umweltdegradation dieses Wirtschaftsmodells wurde weitgehend ignoriert, und beim Steigen des Problemdrucks wurden nur wenig ambitionierte Maßnahmen ergriffen.

Erhebliche Umweltprobleme entstanden in diesem Zeitraum zum einen durch die Bergbauindustrie, die nach wie vor durch das staatliche Bergbauunterneh-

men CODELCO (Corporación del Cobre de Chile) dominiert wurde. Chile ist der weltweit größte Kupferproduzent: 42 Prozent des Wertes der Exporte entfallen auf Bergbauerzeugnisse, ganz überwiegend auf Kupfer. Die negativen Auswirkungen des Bergbaus auf die Luft rühren von Staubteilchen, Gasen und anderen Schadstoffen wie Blei oder Arsen. Die Wasserbelastung (Grund- und Oberflächenwasser) geht vor allem auf toxische Schwermetalle zurück. Weiter zerstört die Förderung im Tagebau die Landschaft und wirkt sich nachteilig auf die topographischen Gegebenheiten aus.

Weitere schwerwiegende Umweltprobleme entstanden zudem durch die Holz- und Forstwirtschaft. Es kam zu einer Verdrängung des einheimischen Waldes durch Monokulturen. Durch die hauptsächlich im Süden des Landes ansässigen Zellulosebetriebe wurde die Umwelt zusätzlich auf verschiedene Weise, vor allem durch Abwässer und Stäube, belastet.

Besonders verheerend war die Situation in der chilenischen Hauptstadt. Die Luftqualität in Santiago galt neben derjenigen in Mexiko-Stadt und São Paulo als eine der schlechtesten der Welt. Bedingt durch die rasche Urbanisierung und das sprunghaft angestiegene Verkehrsaufkommen sowie die Industriekonzentration im Ballungsgebiet um Santiago stellen die übermäßige Emissionsbelastung und der urbane Smog eine ernsthafte Bedrohung für die Gesundheit der in der Hauptstadt Lebenden dar.

Die einzelnen Ministerien mussten umweltspezifische Themen selber bearbeiten und sich bei anfallenden Querschnittsaufgaben eigenständig koordinieren. Zumeist fehlte es ihnen am notwendigen Fachwissen sowie an finanziellen und personellen Ressourcen. Als spezialisierte Institution wurde die halbstaatliche CONAF (Corporación Nacional Forestal) gegründet, welcher die Zuständigkeit für die chilenischen Wälder und Nationalparks übertragen wurde.

Dank internationalen Drucks und der Kampagnen der langsam erstarkenden Umweltorganisationen²⁾ musste die Militärregierung schließlich doch auf die Umweltprobleme reagieren. So wurde der Umweltschutz in der Verfassung von 1980 festgeschrieben. Artikel 19,8 der Verfassung von 1980 besagte, dass das chilenische Volk ein Recht darauf habe, in einer sauberen Umwelt zu leben. In Anlehnung an die weitere

2) In den späten siebziger und frühen achtziger Jahren wurden neben dem CODEFF noch weitere Umweltorganisationen gegründet, so CIPMA (Centro de Investigación y Planificación para el Ambiente), GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias) und das IPE (Instituto de Ecología Política).

Erstarkung der Umweltorganisationen rief die Regierung 1984 eine nationale Kommission für Ökologie ins Leben, welche eine nationale Umweltpolitik ausarbeiten sollte – ein ambitioniertes Ziel, das die Kommission niemals erreichte.

Unter der Militärregierung unterzeichnete Chile die meisten der relevanten internationalen Umweltabkommen. Allerdings zeigte sich die Regierung besonders ehrgeizig beim Schutz der Ozonschicht auf internationaler Ebene. Die Regierung von General Pinochet nahm das über der Antarktis entstehende Ozonloch als ernsthafte Bedrohung für das Land wahr. Folglich machten sich chilenische Diplomaten besonders stark für die Unterzeichnung und Umsetzung des Montreal-Protokolls und der entsprechenden Folgeverträge.

Im Übrigen schenkten während des Militärregimes weder die Behörden noch die Regierung dem Umweltschutz besondere Aufmerksamkeit. Durch die Anwendung des ausschließlich auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Entwicklungsmodells, welches auf der Nutzung einheimischer Rohstoffquellen gründete, entstanden bis zum Ende der achtziger Jahre gravierende Umweltprobleme. Erst mit dem Ende der Militärregierung sollte in Chile auch ein neues Kapitel der Umweltpolitik aufgeschlagen werden.

■ Rückkehr zur Demokratie: Beginn einer ernsthaften Umweltpolitik unter Präsident Aylwin

Bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 1989 gewann der christdemokratische Kandidat Patricio Aylwin Azócar und wurde zum ersten demokratischen chilenischen Staatsoberhaupt seit dem Putsch von 1973 gewählt. Der Amtsantritt der Regierung Aylwin stellte in vielerlei Hinsicht einen Wendepunkt in der Geschichte des Landes dar.

Präsident Aylwin sah sich bei der Übernahme der Regierungsgeschäfte gewaltigen Aufgaben gegenüber, so u.a. der Ahndung der durch die Militärregierung begangenen Menschenrechtsverletzungen, der Etablierung demokratischer Strukturen, der Förderung sozialer Gerechtigkeit und der Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu allen Staaten. Auch

stellt Aylwins Amtszeit den Beginn einer kohärenten Umweltpolitik in Chile dar.

Das Mitte-Links-Regierungsbündnis Concertación por la Democracia wurde vom PDC und den Sozialisten dominiert, so dass die Christdemokraten großen Einfluss auf den Inhalt des Regierungsprogramms hatten. Die Verantwortung des Menschen gegenüber seiner Umwelt sowie die Achtung und Bewahrung der Schöpfung stellen zentrale christlich-demokratische Werte dar. Der Umweltschutz gründet im christdemokratischen Menschenbild – dieses verbindet die Freiheit des Menschen gleichzeitig mit der Pflicht, die Natur zu schützen. Zudem führt dieses anthropozentrische Weltbild dazu, dass die Interdependenz zwischen der menschlichen Existenz, der Natur und einer wachstumsfähigen Wirtschaft erkannt wird.³⁾

Doch die Motivation für die Einführung einer wirksamen Umweltpolitik rührte nicht nur von der christlich-demokratischen Strömung, sondern ist auf verschiedene interne und externe Faktoren zurückzuführen. Der Neuaufbau einer demokratischen Ordnung und die Möglichkeit, Politikbereiche zu regulieren, die unter der Pinochet-Regierung vernachlässigt worden waren, spielten eine zentrale Rolle.

Auch war großer Problemdruck gegeben, der von der Umweltsituation selber ausging. Die dringendsten Umweltprobleme waren eine übermäßige Wasserverschmutzung, die Belastung zahlreicher Küstenabschnitte (besonders kritisch in Valparaíso und Concepción), fehlende Strukturen in der Abfallbeseitigung, Luftverschmutzung, Übernutzung der Fischressourcen, eine starke Reduzierung des Baumbestandes, Defizite im öffentlichen Transportwesen und eine übermäßige Verkehrsbelastung (vor allem in Santiago).

Zudem kam als innenpolitischer Faktor hinzu, dass die Umweltprobleme zunehmend in der Zivilgesellschaft durch die Berichterstattung in den Medien thematisiert wurden. Dank des wachsenden Interesses der Öffentlichkeit an der Problematik spielte der Umweltschutz auch während des Präsidentschaftswahlkampfes eine wichtige Rolle.

Zu den innenpolitischen Motiven kamen externe, internationale Faktoren hinzu. In diesem Kontext ist wieder auf die zentrale Stellung der wirtschaftlichen Entwicklung zu verweisen. Hier war vor allem der

3) Vgl. „Intervención en la Corporación Ambiental del Sur“ des Präsidenten des PDC, Adolfo Zaldívar Larrain, am 18. Juni 2003.

Umstand wichtig, dass Chiles Handelspartner in erster Linie OECD-Länder sind und vergleichsweise hohe Ansprüche bezüglich Produkt- und Prozessstandards stellen. Um die hohen Umweltstandards der Exportmärkte zu beachten, mussten entsprechende Regulierungen vorgenommen werden.

Die handelspolitische Verflechtung wirkte sich noch auf eine weitere Weise auf die Entwicklung der Umweltstandards in Chile aus. Nach dem Erfolg der ökonomischen Entwicklung zogen die Vereinigten Staaten eine Aufnahme Chiles in das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) in Betracht. Im Zuge der Aufnahmegespräche mit Mexiko hatten umweltbezogene Themen eine große Rolle gespielt. So äußerten zahlreiche Abgeordnete während der Debatte im amerikanischen Kongress ihre Bedenken gegen eine Aufnahme Mexikos, die aus der Befürchtung gespeist wurden, dass die Vereinigten Staaten durch ihre höheren Umweltstandards einen komparativen Nachteil erleiden könnten und die stärker verschmutzenden Industriezweige ihre Produktionsstätten nach Mexiko verlagern würden.

In Folge dieser Bedenken blieb den Mexikanern nichts anderes übrig als (zumindest formal) ihre Standards so anzuheben, dass eine Konvergenz in Richtung der amerikanischen Umweltnormen sichtbar wurde.

Andernfalls wäre ein Beitritt Mexikos zur Freihandelszone politisch nicht durchsetzbar gewesen. Das Beispiel Mexikos verdeutlichte der chilenischen Regierung, dass eine realistische Aufnahmeperspektive nur mit entsprechenden Umweltgesetzen zu haben sein würde.⁴⁾

Abgesehen von der NAFTA-Beitrittsperspektive wirkten internationale Organisationen und die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf eine Einführung bzw. Verbesserung der Umweltpolitik hin. Die Weltbank beispielsweise stellte entsprechende Ressourcen zur Entwicklung von Umweltinstitutionen zur Verfügung.

Auch das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZE) erklärte den Umweltschutz zum wichtigen Entwicklungsziel. Infolgedessen begleiteten auch verschiedene deutsche Einrichtungen den Prozess in Chile. Die GTZ (Deutsche Gesellschaft für Techni-

4) Chile wurde dennoch nicht in die nordamerikanische Freihandelszone aufgenommen. Allerdings schloss das Land unilaterale Freihandelsabkommen mit Kanada und Mexiko. Beim Vertragswerk zwischen Chile und Kanada spielen auch Umweltstandards eine wichtige Rolle. Seit kurzem ist nach langer Aushandlungszeit ein Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten in Geltung.

sche Zusammenarbeit) rief verschiedene Projekte ins Leben und agierte als kompetenter Ansprechpartner in technischen Fragen. Vor allem bei der Ausarbeitung von Strategien zur Verbesserung der Luftqualität in Santiago wirkte die GTZ mit.

Auch die vor Ort tätigen politischen Stiftungen integrierten umweltpolitische Themen in ihr Arbeitsgebiet, etwa in der Kooperation mit chilenischen Partnerorganisationen wie der CAS (Corporación Ambiental del Sur), die in den Regionen des Landes einen Beitrag zur politischen Bewusstseinsbildung im Bereich des Umweltschutzes leistet und Stadt- und Gemeindeverwaltungen in Fragen einer umweltverträglichen Kommunalpolitik berät.

Beim Amtsantritt von Präsident Aylwin besaß das Land keine umweltpolitischen Institutionen und eine hoch disperse Gesetzgebung. Generell war das Interesse der einzelnen Ministerien an Umweltthemen nur gering. Die Stellen, die formal mit der Implementierung der Normen betraut waren, besaßen in vielen Fällen ein nur unzureichendes Wissen über die Gesetzeslage. Weiter fehlten Instrumente, um einen effektiven Umweltschutz zu betreiben.

Die Regierung Aylwin richtete ihre Maßnahmen zunächst auf die dringendsten Umweltprobleme. Es musste eine Prioritätenliste erstellt werden, um die umweltspezifischen Erblasten der Militärregierung schnell zu beseitigen. Sie sah sich vor die Aufgabe gestellt, angemessene Institutionen zu schaffen mit effizienten administrativen Strukturen. Der Umweltschutz musste in den verschiedenen Wirtschaftssektoren Fuß fassen, so dass diese die von ihnen verursachten Belastungen reduzierten und präventiv agierten. Gleichzeitig durfte aber die wirtschaftliche Aktivität durch eine Überregulierung nicht gefährdet werden, da dies in der hoch sensiblen Phase der Transition und des frühen Stadiums der Demokratiekonsolidierung negative Folgen gehabt hätte. Erst gegen Ende seiner Amtszeit wurde von Präsident Aylwin ein umfassendes Umweltrahmengesetz der Legislative zugeleitet.

■ Das chilenische Umweltrahmengesetz

Im Juni 1990 wird durch ein Dekret des Staatspräsidenten die staatliche Umweltkommission CON-

AMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente) gegründet. Die Kommission erhielt den Auftrag, die künftige Umweltpolitik zu definieren, eine rechtliche Grundlage vorzubereiten und die Schaffung entsprechender Umweltinstitutionen vorzuschlagen.

Zu Beginn ihrer Tätigkeit stellte die CONAMA eine Übersicht der verschiedenen umweltrelevanten Gesetze zusammen. Das Ergebnis war ein Dokument von über 800 Seiten – ein Indiz dafür, wie dispers und konfus der rechtliche Rahmen für die Umweltpolitik aussah. Die sich überschneidenden Kompetenzen in diesem Politikfeld und die oft widersprüchlichen Bestimmungen hätten eine vernünftige Umweltpolitik nicht zugelassen und sich indirekt auch hinderlich auf wirtschaftliche Aktivitäten ausgewirkt.

Nach zweijähriger Ausarbeitung stellte die Regierung Aylwin im August 1992 dann das Gesetzesvorhaben im chilenischen Parlament vor. Nach zahlreichen und teilweise heftigen Debatten wurde das Umweltrahmengesetz (Ley Base de Medio Ambiente 19.300) im März 1994 im *Diario Oficial* veröffentlicht, nur wenige Tage vor der Übergabe des Präsidentenamtes an den Christdemokraten Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Das Umweltrahmengesetz gründet auf sechs zentralen Prinzipien. Es handelt sich dabei um eine konsequente Anwendung des Präventionsprinzips, d.h. der Vorbeugung ist gegenüber der Behebung von Umweltschäden der Vorzug zu geben. Dem Präventionsprinzip entsprechend stellen so genannte Umweltverträglichkeitsprüfungen ein wichtiges Element der Umweltgesetzgebung dar. So müssen alle neuen in- und ausländischen Investitionsprojekte eine solche Prüfung bestehen. Nur wenn das Projekt im Einklang mit den geltenden Umweltnormen steht, wird die Durchführungsgenehmigung erteilt. Umweltverträglichkeitsprüfungen müssen allerdings nicht bei bereits existierenden Anlagen durchgeführt werden und auch nicht bei Staatsaufträgen.

Das zweite zentrale Prinzip ist das Verursacherprinzip, d.h. die Kosten für die Nichterfüllung der Normen sind vom Verursacher zu tragen. Bei Nichteinhaltung der rechtlichen Anforderungen können zivilrechtliche Klagen angestrengt werden. In diesem Kontext sind sowohl direkte, dirigistische Instrumente vorgesehen als auch indirekte, kooperative Instrumente. Das Prinzip der Gradualität ist pragmati-

scher Natur, um eine schrittweise Verbesserung der Umweltqualität zu erzielen.

Das Verantwortungsprinzip besagt, dass die Verursacher von Umweltschäden den Betroffenen eine entsprechende Kompensation anbieten müssen. Weiter hebt das Umweltrahmengesetz die Partizipation sämtlicher gesellschaftlicher Akteure als notwendige Bedingung für die Behebung von Umweltproblemen hervor. Das letzte Prinzip ist die Effizienz, d.h. die eingesetzten Instrumente sollen die geringsten sozialen Kosten aufweisen.

Das chilenische Umweltrahmengesetz stellte einen Kompromiss zwischen den Vorstellungen unterschiedlicher politischer und sozialer Akteure dar. Daher ist es sehr generell angelegt und schreibt keine Grenzwerte vor. Grenzwerte und konkrete Durchführungshinweise, so beispielsweise für die Umweltverträglichkeitsstudien, werden mittels Verordnungen bestimmt. 1995 erließ die Regierung von Staatspräsident Frei Ruiz-Tagle zwei wesentliche Verordnungen bezüglich Qualitäts- und Emissionsnormen und der Einführung von Präventions- und Dekontaminationsplänen.

Das Umweltrahmengesetz schrieb das Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung für die staatliche Umweltpolitik fest und definierte drei Kernziele – erstens eine gerechte Verbesserung der individuellen Lebensqualität und die zukünftiger Generationen, zweitens die Vereinbarkeit der sozioökonomischen Entwicklung mit ökologischer Nachhaltigkeit und drittens die Verbesserung der sozialen Gleichheit und die Verringerung von Armut.

Das Umweltrahmengesetz führte zahlreiche neue administrative und rechtliche Verfahren ein. Vor allem die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft wurden gestärkt, so dass Bürger und Nichtregierungsorganisationen vom Staat die Implementierung der rechtlichen Grundlagen fordern können. Es beinhaltet eine adäquate Struktur zur Modernisierung des Regelwerks in diesem Politikbereich. Es vereinfacht die Gesetzeslage und versucht, durch die nationale Umweltkommission Überschneidungen in den Ministerien zu verhindern. So schreibt die dritte Säule des Umweltrahmengesetzes die Einrichtung einer entsprechenden Institution fest, welche im Falle Chiles die CONAMA ist.

■ Die chilenische Umweltbehörde CONAMA

Die Leistung des Umweltrahmengesetzes bestand nicht nur darin, die rechtliche Grundlage für den Umweltschutz zu definieren und eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Umweltpolitik einzuführen. Es bestimmte zudem die institutionellen Komponenten des Umweltschutzes. In Chile ist die 1990 gegründete CONAMA für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Koordination entsprechender staatlicher Maßnahmen und Strategien verantwortlich.

Im Gegensatz zur Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten besitzt Chile ebenso wie Peru kein Umweltministerium, sondern lediglich eine Umweltkommission, die die umweltrelevanten Themen der einzelnen Ministerien koordiniert.⁵⁾ Alle chilenischen Ministerien unterhalten Umweltaufteilungen, die mit der CONAMA zusammenarbeiten.

Artikel 69 des Umweltrahmengesetzes definiert die CONAMA als öffentliche, dezentrale Behörde. Um die politische Relevanz von Umweltpolitik zu verdeutlichen, ist die CONAMA direkt dem Staatspräsidenten unterstellt, wobei die Kommunikation über das Generalsekretariat des Präsidialamtes erfolgt. Die CONAMA besitzt einen Vorstand, der aus Vertretern des Präsidialamtes und der Fachministerien besteht. Vertreter der Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft bilden einen Beirat. Die CONAMA besitzt zudem regionale Filialen, die so genannten COREMA (Comisiones Regionales del Medio Ambiente). Die COREMA beschäftigen sich mit relevanten umweltpolitischen Fragestellungen in den jeweiligen Regionen.

Die CONAMA ist verantwortlich für die Entwicklung von Umweltpolitik sowie für die Erarbeitung und Umsetzung von Umweltnormen. Nachdem das Rahmengesetz selber keine Grenzwerte vorschreibt, sondern lediglich die Richtlinien bestimmt und die zentralen Prinzipien festschreibt, muss die CONAMA bzw. der Gesetzgeber die entsprechenden Standards definieren. Deren Inkraftsetzung wird in der Regel über Verordnungen vollzogen. Durch die Koordinierungstätigkeit sollen Überschneidungen zwischen den verschiedenen Ministerien verhindert werden.

5) Das einzige lateinamerikanische Land, das über gar keine Institution für Umweltschutz verfügt, ist Paraguay.

Die Kommission führt auch die Umweltverträglichkeitsprüfungen durch. Ein Investitionsprojekt wird auf die Umweltauswirkungen hin durch die CONAMA und die COREMA evaluiert, wobei die CONAMA allein die Entscheidungskompetenz besitzt.

Die Tatsache, dass die CONAMA kein eigenständiges Ministerium ist, hat schon viel öffentlichen Unmut erzeugt. Da Umweltnormen und Umweltrichtlinien nicht ausschließlich von der nationalen Umweltkommission erarbeitet und implementiert werden, sondern sämtliche Ministerien ebenfalls über Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich verfügen, kommt es oft zu Kompetenzgerangel und Abstimmungsproblemen. Aus diesem Grunde gestaltet sich die Arbeit der CONAMA schwierig und die Ausarbeitung neuer Umweltnormen zieht sich unnötig in die Länge. Zudem fehlt es der CONAMA an finanziellen, personellen und technischen Ressourcen, um ihre Kontrollfunktion bei der Umsetzung der Richtlinien wahrzunehmen.

■ Flexible Anpassung

Umweltpolitik wurde in Chile nachweislich zwar nicht ausschließlich, aber wesentlich durch die Intensivierung der internationalen Handelsverflechtung verstärkt. Die hohe Abhängigkeit des Andenstaates vom Außenhandel hat zu einem interessanten Spezifikum der chilenischen Umweltpolitik geführt. Primär im agroindustriellen Sektor verfolgen zahlreiche Produzenten eine pragmatische Strategie der „Selbstregulierung“. So passen die chilenischen Exporteure ihre Produktionsmethoden an die jeweiligen Anforderungen der Absatzmärkte bezüglich der Umweltverträglichkeit an. Nachdem das Land über eine Vielzahl von Außenhandelspartnern verfügt und die Zielmärkte unterschiedliche Anforderungen an die Umweltverträglichkeit der Exportgüter stellen, variieren die angewandten Umweltnormen bei den Herstellungsverfahren entsprechend stark.

Allerdings sind die chilenischen Produzenten sehr flexibel bei der Erfüllung der Bedingungen. Die vergleichsweise großzügigen gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte für den Einsatz von Agrochemikalien bzw. die Nichtregulierung ermöglichen diese Flexibilität. So wenden sie auf Wunsch der Abnehmer

Produktionsverfahren an, die dem Umweltzertifikat *Producción Limpia* entsprechen. Der verstärkte Einsatz dieser Herstellungsmethoden wird zunehmend bei der Schweinezucht, beim Weinanbau, beim Obst- und Gemüseanbau sowie bei der Produktion von Käse beobachtet.

Durch die gestiegene Nachfrage nach ökologischen Produkten in den Zielmärkten übernehmen immer mehr Produzenten Herstellungsmethoden, wie sie Biolebensmitteln entsprechen. Die ökologische Landwirtschaft ist in Chile noch in der Anfangsphase, wird aber durch die ständig steigende Nachfrage in Europa und Nordamerika in den nächsten Jahren stark expandieren.

Generell kann man erwarten, dass durch die steigenden Qualitätsanforderungen an importierte agro-industrielle Produkte die negativen Umweltauswirkungen der Herstellung reduziert werden.

■ Herausforderungen und bisherige Erfolge

Nach der Verabschiedung des Umweltrahmengesetzes wurden zahlreiche weitere Regulierungsprojekte initiiert sowie neue Umweltnormen und Richtlinien eingeführt. Die Umweltpolitik wurde konsequent weiterentwickelt, nicht zuletzt auch durch eine stärkere öffentliche Diskussion. So sind in Chile bedeutende Fortschritte bezüglich der Wasser- und Luftqualität, der Abfallwirtschaft sowie des Schutzes der Biodiversität gemacht worden.

Die Luftqualität wurde maßgeblich durch neue Grenzwerte verbessert, so bei der Luftverschmutzung per se sowie beim Emissionsausstoß neuer Kraftfahrzeuge. Seit 1998 sind Umweltnormen für Schwebepartikel in der Luft sowie Grenzwerte für Arsenemissionen in Kraft getreten.⁶⁾ Besonders wichtig waren die Pläne zur Prävention und Kontrolle der Luftverschmutzung im Großraum Santiago von 1998 und 2004.

Seit den späten neunziger Jahren hat Chile große Anstrengungen unternommen, um eine grundlegende Reform im Bereich der Wasserversorgung und beim Sammeln und Aufbereiten von Abwässern in die Wege zu leiten. Im Zuge dieser Reform wurden die Wasseranbieter regionalisiert und privatisiert, was eine beachtliche Verbesserung der Infrastruktur mit

6) Vgl. http://www.innoways.de/pdf/Umweltstudie_Chile.pdf (25.09.2005).

sich brachte. Der Wasser-Kodex von 1981 führte handelbare Wasserrechte ein und seit kurzem gibt es Grenzwerte für industrielles Abwasser, welche sich auf direkte und indirekte Einleitungen beziehen. Trotz der allgemein guten Wasserqualität weisen einige Gewässer auch Qualitätsmängel durch nicht aufbereitete Abwassereinleitungen auf.

Seit 2003 verfügt Chile über eine Strategie zur Wahrung der Biodiversität. Allerdings fehlen effektive institutionelle Strukturen und ein generelles Naturschutzgesetz sowie finanzielle Ressourcen, um die Artenvielfalt auf eine adäquate Art und Weise zu schützen.

Chile ist der weltweit drittgrößte Exporteur von Holz und der sechstgrößte von Zellulose. Im Forstbereich wurden in den letzten Jahren zahlreiche weitgreifende Regulierungen in die Wege geleitet. Im Zusammenhang mit der Zelluloseindustrie hat ein Fall für großes Aufsehen und reges Medieninteresse gesorgt. Die COREMA der achten Region stoppte die Produktion des Großunternehmens CELCO (Celulosa Arauco y Constitución) in Valdivía. Die Zellulosefabrik befindet sich in der Nähe des Naturschutzgebietes des Río Cruces und wurde für den Tod zahlreicher dort beheimateter Schwarzhalssschwäne verantwortlich gemacht.

Auch ist Chile der weltweit zweitgrößte Produzent und Exporteur von Lachsen. Die Zuchtanlagen befinden sich primär im Süden des Landes. So wurde 2001 eine Verordnung für Aquakultur verabschiedet. 80 Prozent der Lachsexporture haben zudem Vereinbarungen zur Einführung sauberer Produktionsverfahren (*Producción Limpia*) abgeschlossen. Allerdings sind die Umweltprobleme, die sich aus der Lachszucht ergeben, gewaltig. Trotz verschiedener Umweltverordnungen leiten viele Lachszüchter ihre mit verschiedensten Schadstoffen belasteten Abwässer unbehandelt in Oberflächengewässer und Kanalsysteme.

Umweltpolitische Instrumente in Chile sind neben den Umweltverträglichkeitsprüfungen weitere regulative Instrumente, freiwillige Selbstkontrollen sowie Planungs- und Informationssinstrumente. Der Fokus lag lange Zeit auf den Umweltverträglichkeitsprüfungen. Verstärkt werden nun aber auch Planungs- und Informationsinstrumente eingesetzt. Die OECD

empfiehlt in ihrer Evaluierung eine Umweltsteuer als weiteres Instrument.

Eine Pionierrolle kommt Chile bei den ökonomischen Instrumenten zu, wie den handelbaren Emissionszertifikaten in Santiago, Wasserrechten und individuell übertragbaren Fangquoten für bestimmte Fischarten. Einen großen Erfolg erzielte das Land ebenfalls bei der Abwasserbehandlung. Das Verursacherprinzip wird mittlerweile konsequent angewandt.

Das Land hat weiter Fortschritte bei der Erreichung einer breiten Umweltdemokratie erzielt. So werden den Bürgern zunehmend Umweltinformationen zur Verfügung gestellt. Die rechtlichen Grundlagen für einen Zugang zu Informationen wie auch Partizipationsmöglichkeiten und die Nutzung des Rechtsweges wurden verbessert.

Angesichts der erst späten Herausbildung des Politikfeldes sind die bis heute zu verzeichnenden Entwicklungen bei der Umweltpolitik im südamerikanischen Vergleich aner kennenswert, jedoch bestehen weiterhin Defizite. Die OECD bemängelt in ihrer Studie, dass dem Politikbereich in der letzten Regierungsperiode zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt werde.

Generell sollte die Gesetzgebung einfacher gestaltet werden, mit einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Die Kompetenzverteilung zwischen der CONAMA und den einzelnen Ministerien ist sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Implementierung diffus. Das Land muss im Umweltsektor also noch viel leisten. Denn sollten die Defizite nicht rasch behoben werden, könnte sich Chile seiner Grundlagen für eine weitere sozioökonomische Entwicklung berauben: seiner kostbaren und einmaligen Natur.

Das Manuskript wurde Mitte Oktober 2005 abgeschlossen.