

Die Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik

Noemia Bohn

1. Einleitung

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert steht die Umweltthematik und somit die Nachhaltigkeit – wohl aufgrund der weltweiten Diskussionen über Klimaveränderungen und der spürbaren Auswirkungen dieser Veränderungen – auf der Tagesordnung der politischen, ökonomischen, juristischen und sozialen Systeme sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Schon der aus Rio Grande do Sul stammende Umweltschützer José Lutzenberger, der den Kampf gegen die durch das Unternehmen Borregard in Porto Alegre verursachte Umweltverschmutzung anführte, sagte in den 70er Jahren: „Die heutige Gesellschaft befindet sich in einem Cabrio, das mit Tempo 200 auf einer Autobahn direkt auf einen Abgrund zufährt.“ 40 Jahre nach dieser klaren und scharfen Kritik kann man sagen, dass sich viel verändert hat, jedoch hat sich das Bild des in einiger Entfernung liegenden Abgrundes noch nicht aufgelöst, ganz im Gegenteil, es scheint gegenwärtiger denn je. Wie kann dieser Sturz in die Leere der Ungewissheit und des Risikos, zu dem die wachsende Degradierung der natürlichen Ressourcen uns führt, verhindert werden? Es gibt nur eine Lösung: die Geschwindigkeit verringern, die Autobahn verlassen, eine Landstraße nehmen und den Abgrund umfahren. Damit dies jedoch tatsächlich geschieht, muss jeder Einzelne seinen Beitrag leisten.

Die Umweltproblematik ist nicht ohne Spuren am brasilianischen Politik- und Rechtssystem vorübergegangen. Obwohl die Veränderung langsam vonstatten ging, ist sie im Rahmen der öffentlichen Politiken und der geltenden Rechtsordnung, welche die Umweltvariable mittlerweile mitberücksichtigen, klar erkennbar, indem das Recht auf eine sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt mittlerweile als ein Grundrecht des Menschen im Sinne der Bundesverfassung vom 05.10.1988 angesehen wird.

Ziel des vorliegenden Artikels ist es in diesem Kontext, die Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik und folglich der Umweltregelung darzustellen, um ausgehend von einer gewissen zeitlichen Distanz das Erstellen einer Diagnose und einer Prognose, wie dieser Thematik im Land begegnet wird, zu ermöglichen.

Bereits in der Kolonialzeit gab es in Brasilien Normen zur Kontrolle der Nutzung natürlicher Ressourcen, dennoch kam erst ab den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts die systematische Umweltregelung auf, deren Ausbau und

Konsolidierung entscheidend durch die Entwicklungen der Konferenz von Stockholm im Jahre 1972 gekennzeichnet waren. Souza teilt die Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik in drei Phasen ein: Phase 1 (30er bis 60er Jahre des 20. Jahrhunderts) – mit Schwerpunkt auf Management und Nutzung natürlicher Ressourcen; Phase 2 (70er Jahre des 20. Jahrhunderts) – mit Schwerpunkt auf der Kontrolle der Umweltverschmutzung und der Landnutzung; Phase 3 (80er und 90er Jahre des 20. Jahrhunderts) – Einführung der Nationalen Umweltpolitik mit Schwerpunkt auf ihrer Konsolidierung (Souza 2000, S. 278). Zu diesen drei Phasen fügen wir eine vierte hinzu, die wir Phase 4 nennen wollen (erstes Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts) – Institutionalisierung der Diskussion über globale Umweltprobleme und Implementierung der internationalen Konventionen und Verträge zum Thema Umwelt.

2. Management und Nutzung natürlicher Ressourcen

Die erste Phase der brasilianischen Umweltpolitik beschäftigte sich mit der Regelung der Nutzung und dem Management natürlicher Ressourcen in erster Linie im Hinblick auf den brasilianischen Industrialisierungsprozess, welcher in den 30er Jahren begann und sich ab den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts intensivierte. Zur Anregung des Wirtschaftswachstums wurde es notwendig, die Aneignung natürlicher Ressourcen zu regeln, die in Form von Rohstoffen als Antriebskräfte dieses Wachstums dienten, wie zum Beispiel Wasser zur Gewinnung von Energie, Bergbaugüter für die Bauwirtschaft und Industrie, Wälder zur Versorgung des Binnen- und Weltmarktes etc. So entstehen das Wald-, Wasserschutz-, Fischerei- und Bergbaugesetz sowie das Ländereienrecht. Obwohl solch eine Regelung eher die Nutzung der Ressourcen zum Ziel hatte als deren effektiven Schutz, ist es dennoch möglich, einige Vorschriften auszumachen, welche die Besorgnis um deren Erhalt und Schutz einführten. Als Beispiel lässt sich das Waldgesetz anführen, das eine Typologie der geschützten Gebiete schuf, welche bis heute im brasilianischen Umweltrecht gültig ist, wie das Dauerschutzgebiet, das gesetzlich geschützte Gebiet, der Park und das biologische Reservat. Ein anderes Beispiel ist das Wasserschutzgesetz, welches die Verschmutzung von Wasser verbot und die Sanierung durch den Zuwiderhandelnden vorschrieb.

Ein weiterer Aspekt, der die Phase 1 charakterisiert, ist Souza zufolge die Tatsache, dass die den öffentlichen Organen zur Verfügung gestellten Instrumente zur Umsetzung dieser Normen Steuerungs- und Kontrollinstrumente sind (Souza 2000, S. 282), und zwar dergestalt, dass der Staat ein Regelwerk aufstellt, das von Seiten der Wirtschaftsakteure bei der Nutzung natürlicher Ressourcen, die als Gemeingüter und von allgemeinem Interesse angesehen werden, eingehalten werden muss. Im Falle der Nichteinhaltung dieses Regelwerks un-

terliegen die gegen die Regeln verstoßenden Wirtschaftsakteure Geldstrafen sowie straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen, welche vom Staat durch Ausübung seiner Polizeigewalt vollzogen werden.

3. Überwachung der Umweltverschmutzung und der Landnutzung

Die zweite Phase der brasilianischen Umweltpolitik zeichnet sich dadurch aus, dass der Schwerpunkt auf der Überwachung der Umweltverschmutzung und der Landnutzung liegt. Vier Jahrzehnte der Stimulierung der brasilianischen Wirtschaft resultierten aus dem Schwindel erregenden Wachstum vieler brasilianischer Städte, was eine große Bevölkerungskonzentration in den urbanen Gebieten hervorrief. Diese Konzentration war der Auslöser für viele Konflikte im Bereich der Umweltverschmutzung und wurde durch die industrielle Aktivität auf diesen Gebieten sowie durch die unangemessene Landnutzung verursacht.

Die Normen, die den Beginn der Überwachung der industriellen Umweltverschmutzung in Brasilien kennzeichnen, sind Souza zufolge hauptsächlich die Gesetzesverordnung Nr. 1.413 vom 14.08.1975 und die Ergänzungsverordnung Nr. 76.389 vom 03.10.1975, welche beide die Überwachung der Umweltverschmutzung im Allgemeinen und Maßnahmen zur Überwachung der durch industrielle Aktivitäten hervorgerufenen Verschmutzung im Besonderen vorschreiben (Souza 2000, S. 287). Der Fokus dieser Normen liegt ausdrücklich auf dem produktiven Sektor sowie auf den durch ihn verursachten potenziellen Umweltschäden.

Bezüglich der Kontrolle der Landnutzung ist das Gesetz Nr. 6.766 vom 19.12.1979 zu erwähnen, welches über die Landaufteilung zum Zwecke der Stadtentwicklung verfügt. Nach Carvalho Pinto stellte dieses Gesetz einen Fortschritt im Umgang mit der urbanen Landnutzung dar (Carvalho 1999, S. 246). Obwohl die Gemeinden bei Erscheinen des Gesetzes bereits über ausreichende Befugnisse verfügten, um den Prozess der Urbanisierung ihrer Hoheitsgebiete zu kontrollieren, machten die meisten keinen Gebrauch davon und verzichteten darauf, städtische Gesetze bezüglich dieses Themas zu verabschieden. Daher tat das Gesetz Nr. 6.766 vom 19.12.1979 nichts weiter, als die bereits existierenden Vorschriften der weiter entwickelten Gemeindegesetze aufzugreifen und diese für die Gesamtheit der Gemeinden verpflichtend zu machen. Die Anforderungen des Bundesgesetzes bestehen darin:

- (1) die Parzellierung in unsichere oder gesundheitsgefährdende Grundstücke zu verbieten;
- (2) Entwässerungsarbeiten anlässlich der Parzellierung des Bodens durchzuführen;

- (3) Zonen für das Verkehrssystem sowie gemeinschaftliche Einrichtungen und Plätze mit einem Mindestanteil von 35% der Scholle festzulegen;
- (4) eine minimale Grundstücksfläche von 125 m² vorzuschreiben;
- (5) eine nicht bebaubare Zone (zones non aedificandi) von 15 Metern Breite entlang der Wasserläufe einzurichten.

Mit der Verabschiedung der die Überwachung der Verschmutzung und der urbanen Landnutzung betreffenden Vorschriften beginnt Souza zufolge die Nationale Umweltpolitik damit, sich um die so genannten „Umweltprobleme der Entwicklung“ zu kümmern (Souza 2000, S. 277). Gemeint sind damit diejenigen Probleme, welche sich aus den Auswirkungen der räumlichen Konzentration der Entwicklung und der intensiven Urbanisierung für das Wohlergehen und die Gesundheit der Bevölkerung ergeben, worauf in der Konferenz von Stockholm 1972 warnend hingewiesen wurde.

4. Schaffung und Konsolidierung der Nationalen Umweltpolitik

Die dritte Phase der brasilianischen Umweltpolitik ist gekennzeichnet durch die Schaffung einer Nationalen Umweltpolitik und dadurch, dass der Schwerpunkt auf ihre Konsolidierung gelegt wurde. Das Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 führte in Brasilien zum ersten Mal eine öffentliche Politik zum Schutze der Umwelt ein. Dieses im Einklang mit der Erklärung von Stockholm ausgearbeitete Gesetz stellt die Prinzipien auf, welche die Umweltpolitik im Land, ihre Ziele, allgemeinen Handlungsrichtlinien und Instrumente zur Umsetzung steuern sollen. Es schafft das Nationale Umweltsystem (SISNAMA = Sistema Nacional de Meio Ambiente), welches sich aus der Gesamtheit von Organen der öffentlichen Verwaltung des Bundes, der Bundesstaaten und der Gemeinden zusammensetzt, welche für die Umsetzung der Umweltpolitik verantwortlich sind.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 6.938 vom 31.08.1981 waren nach Souza die Handlungen und Regelungen im Umweltsektor punktuell und sektoriell verstreut zwischen verschiedenen Regierungsstrukturen und stellten kein ganzheitliches Gedankengebäude der Umweltpolitik dar (Souza 2000, S. 279).

50 Jahre lang wurden die verschiedenen natürlichen Ressourcen, aus denen die Umwelt besteht, in Brasilien in einer getrennten und zerstückelten Art und Weise rechtlich geregelt, was aus der Tatsache hervorgeht, dass es ein Waldgesetz (Gesetz Nr. 4.771 vom 15.09.1965), ein Wasserschutzgesetz (Verordnung Nr. 24.643 vom 10.07.1934), ein Gesetz zum Schutze der Fauna (Gesetz Nr. 5.197 vom 03.01.1967) und ein Fischereigesetz (Verordnung Nr. 221 vom 28.02.1967) gibt. Man muss zugeben, dass mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 6.938 vom 31.08.1981, welches die Nationale Umweltpolitik einführte, diese

Situation aufgrund der Tatsache verändert wurde, dass diese Vorschrift die sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt sowie die Bestandteile, aus denen diese sich zusammensetzt, nämlich die so genannten natürlichen Ressourcen, als ein Gemeingut anerkannte, das gesetzlich geschützt werden sollte.

Um die Umweltpolitik in die Praxis umzusetzen, verfügen die zum SISNAMA gehörenden Organe über einen Satz an Instrumenten für das öffentliche Umweltmanagement, die durch das Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 geschaffen wurden. Laut Souza können diese Instrumente in drei Kategorien unterteilt werden:

- (1) Instrumente zur Regulierung und zur Bestrafung, welche den Steuerungs- und Kontrollinstrumenten entsprechen und zu welchen die Umweltqualitätsstandards, die Umweltraumplanung, die Gestattung der effektiv und potenziell Verschmutzung hervorrufenden Aktivitäten, die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Einrichtung von Sonderschutzgebieten sowie die Disziplinar- oder Ausgleichsstrafen zählen;
- (2) marktwirtschaftliche Instrumente oder wirtschaftliche Anreize, zu welchen die Anreize zur Produktion oder Installation von Anlagen und die Schaffung oder Abnahme von Technologien zur Verbesserung der Umweltqualität zählen;
- (3) Informationsinstrumente, welche das Nationale Informationssystem, das Bundestechnikregister der potenziell Verschmutzung verursachenden und/oder natürliche Ressourcen verwendenden Aktivitäten, das Bundestechnikregister der Aktivitäten und Instrumente zum Umweltschutz sowie den Umweltqualitätsbericht einschließt (Souza 2000, S. 290).

Obwohl das Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 einer internationalen Tendenz folgend das Prinzip des „zahlenden Verschmutzers“ und des „zahlenden Verbrauchers“ und der Analyse der eingesetzten Instrumente übernommen hat, um die Implementierung der Umweltpolitik in Brasilien auszuführen, stellt sich eine Vorherrschaft der Steuerungs- und Kontrollinstrumente zum Nachteil der marktwirtschaftlichen Instrumente oder wirtschaftlichen Anreize heraus. Diese Wirklichkeit besteht bis in die heutige Zeit hinein fort.

Durch die Einrichtung des SISNAMA schafft das Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 eine institutionell-organisatorische Struktur, die es ermöglicht, die Umweltpolitik in Brasilien in die Tat umzusetzen. Denn was es bis dahin gab, war ein Mosaik an Organen, die zu verschiedenen Ministerien und Sekretariaten gehörten, von welchen jedes einzelne eine bestimmte natürliche Ressource¹ ver-

1 Das Brasilianische Institut zur Entwicklung der Forstwirtschaft (IBDF) war verantwortlich für das Management der Wälder; das Bundeskontrollamt zur Entwicklung der Fischerei (SUDEPE) für das Management der Fischereiressourcen; die Nationale Behörde

waltete, ohne dass es eine Struktur der Regierung gab, die für die Umwelt als Ganzes verantwortlich war.

Das SISNAMA setzte sich anfangs aus den folgenden Organen zusammen:

- (a) Regierungsrat;
- (b) Nationaler Umweltrat (CONAMA = Conselho Nacional de Meio Ambiente);
- (c) Nationales Umweltsekretariat (SEMA = Secretária de Meio Ambiente da Presidência da República);
- (d) Brasilianisches Institut für Umwelt und Erneuerbare Natürliche Ressourcen (IBAMA = Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renovaveis);
- (e) Sektororgane;
- (f) Sektionsorgane, bundesstaatliche Umweltorgane;
- (g) lokale Organe.

Später, im Jahr 1992, wurde das SEMA aufgelöst und sein erweitertes Aufgabenfeld wurde künftig vom Umweltministerium ausgeübt.

Was man ab den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts beobachtet, ist eine Zunahme der Verordnungen (Gesetze, Dekrete, Resolutionen, Erlasse, normative Richtlinien), welche die Regelung der Nationalen Umweltpolitik und folglich eine quantitative Ausdehnung in der brasilianischen Umweltgesetzgebung sowie eine qualitative Ausweitung ihres Aktionsspektrums zum Ziel haben (Souza 2000, S. 293). Die wichtigsten Normen aus diesem Zeitraum sind unten in Tabelle 1 aufgeführt.

Bei dieser Entwicklung der Konsolidierung der legalen Basis der brasilianischen Umweltpolitik lohnt es sich in besonderem Maße das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985 hervorzuheben, welches mittels der öffentlichen Zivilklage die Verantwortung für Umweltschäden festlegt, sowie die Bundesverfassung von 1988 und das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998, welche die Sanktionen des Straf- und Verwaltungsrechts als Folge auf Verhalten und Aktivitäten, welche die Umwelt schädigen, anordnen.

für Gewässer und Elektrische Energie (DNAEE) für das Management des zur Energiegewinnung genutzten Wassers; die Nationale Bergbaubehörde (DNPM) für das Management der Bergbaugüter.

Tab. 1: Überblick über die wichtigsten in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts verabschiedeten Umweltnormen

Identifikationsnummer der Norm	Inhalt
Gesetz Nr. 7.643 vom 18.12.1987	Verbietet den Walfang in den Hoheitsgewässern
Gesetz Nr. 7.661 vom 16.05.1988	Führt den Nationalen Plan des Küstenmanagements ein
Gesetz Nr. 7.679 vom 23.11.1988	Verbietet den Fischfang von Arten während ihrer Reproduktionsperiode
Gesetz Nr. 7.735 vom 22.02.1989	Schafft das Brasilianische Institut für Umwelt und Erneuerbare Natürliche Ressourcen (IBAMA = Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renovaveis)
Gesetz Nr. 7.797 vom 10.07.1989	Schafft den Nationalen Umweltfonds
Gesetz Nr. 8.171 vom 17.01.1991	Führt die Agrarpolitik ein
Gesetz Nr. 8.723 vom 28.10.1993	Verfügt über die Reduktion von Schadstoffemissionen durch Kraftfahrzeuge
Gesetz Nr. 9.294 vom 15.07.1996	Verfügt über Restriktionen bei der Benutzung und der Werbung von Tabakprodukten, alkoholhaltigen Ge-tränken, Medikamenten, Therapien und Agrarchemikalien
Gesetz Nr. 9.433 vom 08.01.1997	Führt die Nationale Wasserressourcen-Politik ein und schafft das Nationale System des Wasserressourcen-Managements
Gesetz Nr. 9.795 vom 27.04.1999	Führt die Nationale Umweltbildungspolitik ein

5. Das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985 – Die öffentliche Zivilklage

Das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985 klärt im Einklang mit seiner Präambel „mittels der öffentlichen Zivilklage die Verantwortung für Umweltschäden sowie Schäden, die dem Verbraucher, Gütern und Rechten, welche künstlerischen, ästhetischen, historischen, touristischen und landschaftlichen Wert aufweisen, zugefügt werden und eröffnet weitere Maßnahmen.“

Zu seinen ursprünglichen Zielen gehörten zum einen, effizientere Mittel zum Schutze von Gütern von ökologischem, historischem, touristischem und landschaftlichem Interesse zur Verfügung zu stellen, und zum anderen, die Mechanismen des Zugangs zur Justiz und zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an dieser auszubauen (Ferraz 2001, S. 85). In der hervorragenden Doktrin von Milaré bedeutet der Ausdruck „öffentliche Zivilklage“ das in Form eines Gesetzes ausgedrückte Recht, die Recht sprechende Funktion im zivilen Bereich zum Schutze des öffentlichen Interesses anzuwenden (Milaré 1995, S. 235).

Das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985 hat vorwiegend Verfahrenscharakter, denn es verfolgt das Ziel, die Verfahrensinstrumente zur Verfügung zu stellen,

die vor Gericht zur Verwirklichung des Schutzes diffuser Interessen berechtigen, welche in den Verfassungstexten zugesichert werden (Manusco 1997, S. 24).

Nach Ferraz haben wenige Gesetzestexte einen so spürbaren Einfluss auf das politisch-soziale Leben in Brasilien ausgeübt wie das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985 (Ferraz 2001, S. 84). Die Anwendung der öffentlichen Zivilklage wuchs in einem kurzen Zeitraum Schwindel erregend in ganz unterschiedlichen und vielfältigen Bereichen an: von der Umwelt bis hin zum Verbraucher, vom Städtebau und historischen Erbe bis hin zur Vorbeugung von Arbeitsunfällen; von den Kindern und Jugendlichen bis hin zu den Senioren; von der Verwaltungsmoral und den öffentlichen Mitteln bis hin zur Gesundheitsvorsorge, Bildung, Wohnung und Transport. Die Gründe für solch einen Erfolg waren:

- (a) Die öffentliche Zivilklage weitete ihre soziale Beteiligung am Schutz der personenunabhängigen Interessen aus;
- (b) wissenschaftliche Genauigkeit und Sorgfalt der juristisch-verfahrenstechnischen Lösungen, welche im Gesetz niedergeschrieben sind;
- (c) umfassende und teilnehmende Legitimierung der Staatsanwaltschaft zum Schutze der verschiedenen Interessen und die innovative Einführung des zivilrechtlichen Ermittlungsverfahrens.

Das zivilrechtliche Ermittlungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren von untersuchendem Charakter, in dem der Staatsanwalt den Vorsitz führt, und das den Zweck verfolgt, aufschlussreiche Elemente des Schadens oder der Schadensgefahr der verschiedenen oder allgemeinen Interessen, darunter die Umwelt, zu erfassen. Dies geschieht durch die Benachrichtigung und Vorladung von Zeugen und Aufnahme von Informationen, Dokumenten und Gutachten etc. Es fällt nicht unter das Prinzip der umfassenden Verteidigung (*princípio da ampla defesa*), denn es handelt sich hierbei um ein Verfahren, bei dem es darum geht, die Fakten zu klären, um die Grundlage für eine zukünftige und etwaige Gerichtsverhandlung zu schaffen (De Mio et al. 2005, S. 95; Milaré 1995, S. 218).

Die Tatsache, *ex officio* handeln zu können, gestattete es dem Staatsanwalt, sich direkt für die durch ihn zu verteidigenden Werte und Güter verantwortlich zu fühlen (das öffentliche und gesellschaftliche Erbe, die Kinder, die Umwelt, die Verbraucherschutzrechte, die Städtebauvorschriften), ohne Zwischenmänner, ohne bürokratische Abläufe und unabhängig vom Bestehen oder Nicht-Bestehen eines Prozesses.

Nach Meinung von Ferraz hat die Beteiligung der Staatsanwaltschaft der öffentlichen Zivilklage eine außergewöhnliche Bedeutung auf nationaler Ebene verliehen (Ferraz 2001, S. 86). Die Institution verstand es, die Verantwortung, die man ihr übertrug, anzunehmen, sie kam schnell damit zurecht und verdient Anerkennung für die unabhängige, aber entschiedene und mutige Art und Weise, mit der sie die neuen rechtlichen Instrumente angewandt hat.

Der Autor unterlässt es jedoch nicht, anzumerken, dass sich die Überlegenheit der Staatsanwaltschaft heute innerhalb der verschiedenen Mitberechtigten zur Ausführung der Klage möglicherweise zugespitzt hat. Obwohl es ein Verdienst der Institution ist, den Respekt und das Vertrauen von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Vereinigungen gewonnen zu haben, muss man andererseits anmerken, dass die Intensität der Betätigung der Staatsanwaltschaft eine gewisse Trägheit der übrigen Mitberechtigten hinsichtlich der Ausführung der öffentlichen Zivilklage hervorgerufen hat. Diese ziehen es häufig vor, ohne weiteren Aufwand die Betätigung eines Staatsanwaltes zu provozieren, anstatt selbst die Initiative der Klage zu ergreifen.

Nach Ferraz setzt die Vervielfachung von Fällen zu Lasten der Staatsanwaltschaft diese Institution großen Risiken aus, wie das der unnötigen Aufblähung ihres Personalbestands, das der Banalisierung und Bürokratisierung ihrer Betätigung und vor allem das des Verlustes an Effizienz bei der Auseinandersetzung mit den ernsthafteren und gesellschaftlich relevanteren Angelegenheiten (Ferraz 2001, S. 91), so dass in einer künftigen Revision des Gesetzes Nr. 7.347 vom 24.10.1985 dieses Problem durch die Schaffung von Anreizmechanismen zur Ausführung der Klage durch die übrigen Mitberechtigten berücksichtigt werden sollte, wenn auch überwiegend in den einfacheren Fällen, in denen es keiner größeren Untersuchungsstruktur bedarf.

Im Jahr 1990 änderte das Verbraucherschutzgesetz, Gesetz Nr. 8.078 vom 11.09.1990, das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985, indem es hinzufügte, dass die berechtigten öffentlichen Organe – unter diesen die Staatsanwaltschaft – von Angeklagten, die sich dafür interessieren, eine Verpflichtungserklärung über Verhaltensänderung (TAC = Termo de Ajustamento de Conduta) zusätzlich zur Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen verlangen können. Diese Erklärung hat die Wirkung eines außergerichtlichen Vollstreckungstitels.

Laut Mazzilli ist die TAC der rechtsgeschäftliche Verwaltungsakt (ein öffentlich-rechtliches Rechtsgeschäft), der eine Willenserklärung der öffentlichen Gewalt übereinstimmend mit der des Akteurs (dem Schadensverursacher, der zustimmt, sein Verhalten den gesetzlichen Vorschriften anzupassen) verkörpert (Mazzilli 2006, S. 104). Auf diese Weise dürfen die berechtigten öffentlichen Organe weder von Rechten oder Pflichten befreien, noch Rechte zurückweisen, sondern müssen sich vielmehr darauf beschränken, vom Schadensverursacher die Pflicht, etwas zu tun oder zu unterlassen, einzufordern. Solche Vergleiche können finanzielle Verpflichtungen beinhalten, aber diese sollten durch den ihnen vom Gesetz vorgegebenen Rahmen nicht der Hauptgegenstand der Vergleiche sein, sondern sollten den Charakter einer Sanktion haben, falls der Akteur sich nicht an das Verhalten, zu dem er sich verpflichtet hat, hält.

Nach De Mio bestätigt die Verpflichtungserklärung über Verhaltensänderung das zwischen den am Umweltkonflikt beteiligten Parteien abgeschlossene

Abkommen (De Mio 2005, S. 96). Die TAC besteht aus einer Standardvorlage, in der die Vertragspartner aufgeführt, die Rechtsvorschriften, die das Instrument steuern, einzeln genannt und die Überlegungen vorgestellt werden, die zum zivilrechtlichen Ermittlungsverfahren, zum Verhandlungsprozess und zur Übereinkunft geführt haben; die Klauseln festgelegt sind, die den Gegenstand und die Verpflichtungen von jeder der einzelnen Parteien sowie die Fristen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen bestimmen und die Strafen für die Nichteinhaltung der Vereinbarungen sowie der geltenden Fristen für dieselben aufgestellt sind.

Ausgehend von einer Feldstudie, die zusammen mit der für Umweltrecht zuständigen Staatsanwaltschaft im Gerichtsbezirk São Carlos (Bundesstaat São Paulo) durchgeführt wurde, stellt De Mio fest, dass von allen zivilrechtlichen Ermittlungsverfahren, die sich auf Umweltkonflikte bezogen und im Zeitraum von 2001 bis 2004 eingeleitet wurden, 63% durch die Unterzeichnung einer Verpflichtungserklärung über Verhaltensänderung gelöst wurden, in 34% wird noch verhandelt und 3% führten zu öffentlichen Zivilklagen, welche vor Gericht gebracht wurden (De Mio 2005, S. 100). Der Autorin zufolge gestattet die Anwendung des zivilrechtlichen Ermittlungsverfahrens in Verbindung mit der Anwendung der TAC eine effizientere und schnellere Lösung der Konflikte, was sich in geringeren Kosten im Vergleich zum traditionellen Ansatz der Beurteilung der öffentlichen Zivilklage bemerkbar macht. Dies zeigt, dass die TAC ein wirksames Instrument ist, wenn es richtig angewandt wird.

Mit den so eingeführten Änderungen durch das Verbraucherschutzgesetz ermöglicht das Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985, dass Umweltkonflikte mittels zweierlei Arten von Ansätzen gelöst werden können: des traditionellen, welcher von der Judikative mittels der Beurteilung der öffentlichen Zivilklage ausgeführt wird; und des alternativen, welcher von der Staatsanwaltschaft und den übrigen berechtigten Organen mittels Verpflichtungserklärung über Verhaltensänderung, basierend auf der Einverständnissbildung, ausgeführt wird.

Für Mazilli stellt die TAC offenkundige Vorteile gegenüber der öffentlichen Zivilklage dar, weil es eine ausgehandelte Lösung für einen Großteil der Schädigungen an der Allgemeinheit erlaubt und dadurch hilft, die Justiz zu entlasten sowie einen effizienteren Zugang für die Geschädigten zum Schutze der personenübergreifenden Interessen zu garantieren (Mazzilli 2006, S.109). Dennoch betont der Autor gleichzeitig, dass der TAC sorgfältigere legislative Behandlung zuteil werden sollte, z.B. zur Einführung eines Nationalen Verpflichtungsregisters, damit sie ihr Image verbessert und ihre Bestimmungen um das Ziel erweitert, eine bessere Kontrolle über die Effizienz des betreffenden Instruments zu erlangen.

6. Bundesverfassung vom 05.10.1988

Die Bundesverfassung verfügt im „Leitsatz“ des Artikels 225, der Bestandteil des Rechtsanspruchs der gesellschaftlichen Ordnung ist:

„Art. 225 – Alle haben ein Recht auf eine sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt, ein Gemeingut des Volkes, welches eine Grundvoraussetzung für eine hohe Lebensqualität ist und welches von der öffentlichen Gewalt und der Gemeinschaft für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu verteidigen und zu erhalten ist.“

Es ist möglich, die folgenden in den Leitsatz des Art. 225 der Bundesverfassung vom 05.10.1988 aufgenommen Prinzipien hervorzuheben:

- (a) das Prinzip der sich im ökologischen Gleichgewicht befindlichen Umwelt als ein Grundrecht des Menschen;
- (b) das Prinzip der Verpflichtung des Eingreifens von Seiten des Staates in den Umweltschutz;
- (c) das Prinzip der Beteiligung;
- (d) das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

José Alfonso da Silva beobachtet, dass die in den Leitsatz aufgenommene Verordnung drei Komplexe an Normen umfasst: Der erste schließt die Grundsatznorm und die Ursprungsnorm ein, die allen das Recht auf eine sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt gewährt. Der zweite Aspekt, welcher sich aus Paragraph 1 und dessen Absätzen zusammensetzt, stellt die im Leitsatz des Artikels ausgedrückten Effizienz- und Garantieinstrumente zur Verfügung. Dies weist darauf hin, dass es sich um Normen handelt, welche die Effizienz des Prinzips instrumentalisieren, indem sie es normativ integrieren. Die besagten Normen gewährleisten der öffentlichen Gewalt die Prinzipien und Instrumente, welche für deren Betätigung von grundlegender Bedeutung sind, um das Recht auf eine sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt zu garantieren. Der dritte Komplex schließlich, welcher sich aus Verfassungsnormen im formalen Sinne zusammensetzt, umfasst das, was in den Paragraphen 2 bis 6 festgelegt ist, die spezifische Verordnungen über Objekte und Sektoren enthalten und die aufgrund ihrer Bedeutung den sofortigen Schutz und die verfassungsrechtliche Regelung erfordern (Silva 2002, S. 52).

Für Benjamin ist das Kapitel über Umwelt der Gipfel einer verfassungsrechtlichen Regelungsebene, die sich in vielen Punkten direkt oder indirekt dem Management der natürlichen Ressourcen widmet (Benjamin 2005, S. 7). Es sind verstreute Vorschriften innerhalb des Verfassungstextes, die den Inhalt des Art. 225 nicht nur vervollständigen, sondern ihn vielmehr legitimieren und umsetzbar machen, und zwar bilden sie ein wahres Netz aus Regeln, das die umwelt-

rechtliche „ordre public“ (öffentliche Ordnung) bildet. Diese Ordnung gründet sich besonders auf den Prinzipien des Rechts auf eine sich im ökologischen Gleichgewicht befindliche Umwelt als ein Grundrecht des Menschen, der sozio-ökologischen Funktion des Besitzes und der nachhaltigen Entwicklung.

Formal betrachtet sind Grundrechte diejenigen Rechte, welche durch die Verfassung geschützt sind und dem Individuum oder einer Gruppe von Individuen eine subjektive oder persönliche Garantie zusichern. Für Benjamin sind die Konsequenzen, die sich daraus ergeben, der sich im ökologischen Gleichgewicht befindlichen Umwelt den Status eines Grundrechts zuzuweisen, weder gering noch unbedeutend (Benjamin 2005, S. 21). Zunächst einmal bringt das Grundrecht die Formulierung eines Grundsatzes der Vorrangigkeit der Umwelt, in dem Sinne, dass es weder öffentlichen noch privaten Akteuren erlaubt ist, sie wie einen untergeordneten, zusätzlichen, geringeren oder zu vernachlässigenden Wert zu behandeln. Man hat es mit einem Recht der unmittelbaren Anwendung, im obligaten und nicht nur im programmatischen Sinne zu tun; es gilt für sich selbst genommen, ohne Abhängigkeit vom Gesetz und verbindet sogleich alle öffentlichen und privaten Einrichtungen. Die letzte Regelung oder Entwicklung durch den einfachen Gesetzgeber wird nur dabei helfen, seine Umsetzbarkeit zu erhöhen.

Was die sozioökologische Funktion des Eigentums betrifft, erkannte die Bundesverfassung vom 05.10.1988 nach dem Beispiel der vorherigen Verfassungen das Recht auf Besitz an, schrieb Benjamin zufolge aber verfassungsmäßige Grenzen von zweierlei Rang vor. Erstens fügte sie zum Recht auf Eigentum die Fälligkeit zur Erfüllung einer sozialen Funktion hinzu. Die soziale Funktion wird durch die Doktrin als Prinzip der Kontrolle des Eigentums verstanden, welche dem Besitzer – oder demjenigen, der die Kontrollgewalt in einem Unternehmen innehat – die Pflicht vorschreibt, sie zum Nutzen anderer auszuüben, und nicht nur, sie nicht zum Schaden anderer auszuüben. Zweitens war die verfassungsgebende Versammlung von 1988 im Hinblick darauf, dass sie eine autonome ökologische Funktion der Umwelt einführt, im Vergleich zu den früheren Verfassungen innovativ, welche notwendigerweise durch den Besitz erfüllt werden sollte unter Bestrafung der Änderung seines Zwecks, seiner Rechtmäßigkeit und seiner Merkmale, wie es im Falle des Art. 186 bei der Vorschrift geschieht, dass der ländliche Besitz neben seiner sozialen Funktion gleichzeitig auch die angemessene Nutzung der zur Verfügung stehenden natürlichen Ressourcen sowie den Umweltschutz zu berücksichtigen hat, und zwar nach Kriterien und Bestimmungen, die im Gesetz festgelegt sind (Benjamin 2005, S. 34).

Hinsichtlich des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung obliegt sein Aufbau Benjamin zufolge nicht nur dem Staat, im Gegenteil, die mit diesem Ziel verbundenen Pflichten sollten von jeder Person, insbesondere von den wirtschaftlichen Akteuren eingefordert werden (Benjamin 2005, S. 27).

Die Bundesverfassung vom 05.10.1988 legt in ihrem Art. 170 fest, dass die wirtschaftliche Ordnung, welche sich auf die Wertschätzung menschlicher Arbeit und auf die Eigeninitiative gründet, neben anderen Prinzipien auch das des Umweltschutzes befolgen sollte. Der Leitsatz des Art. 225 verstärkt dieses Prinzip noch, indem er festlegt, dass die öffentliche Gewalt und die Gemeinschaft sich die Pflicht auferlegen, die Umwelt für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zu verteidigen und zu schützen. Durch diese Vorschriften nahm die Bundesverfassung vom 05.10.1988 das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in die innerstaatliche rechtliche Ordnung auf, wie es von der Weltkommission der UNO für Umwelt und Entwicklung in ihrem Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ empfohlen wird.

Schließlich ist hervorzuheben, dass die Bundesverfassung vom 05.10.1988 für die Stärkung einer Reihe von Instrumenten gesorgt hat, welche bereits im Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 zur Einführung einer Nationalen Umweltpolitik vorgesehen waren. Unter diesen könnte man die Schaffung von Sonderschutzgebieten, die Erteilung von umweltrechtlichen Erlaubnissen, Umweltverträglichkeitsstudien, den Zugang zu Umweltinformationen, straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen und die zivile Verantwortung für Umweltschäden anführen.

Nach Benjamin sollte die Aufnahme des Umweltschutzes in die Verfassung in Brasilien als ein ethisch-juristischer Fortschritt angesehen werden, welcher nicht nur durch die formale Analyse von Normen messbar sein sollte, sondern auch durch die verfassungsrechtliche Praxis (Benjamin 2005, S. 37). So muss man zwangsläufig erkennen, dass, obwohl die brasilianische Verfassung völlig mit der bürgerlichen Besorgnis um die Schädigung der Umwelt abgestimmt ist, diese Botschaft noch nicht über den Rand der Verfassung übergetreten ist und die unternehmerische, legislative und administrative Praxis des Landes geflutet hat. Es gibt noch viel zu tun.

7. Das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998 – Straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen für der Umwelt zugefügte Schäden

Obwohl das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998 besser bekannt ist als das Gesetz über Umweltverbrechen, behandelt es nicht nur, wie es auf den ersten Blick scheinen mag, die strafrechtliche Verantwortung im Umweltbereich, sondern auch die administrative Verantwortung. Laut Machado kam dieses Gesetz durch ein Projekt zustande, welches von der Bundesregierung an den Nationalkongress gesandt wurde. Anfangs verfolgte das Projekt das Ziel, die Verwaltungsstrafen zu systematisieren und die Strafgebühren zu vereinheitlichen. Nach einer umfassenden Debatte im Nationalkongress entschied man sich für den Versuch, die

Gesetzgebung bezüglich der Umwelt zu festigen, auch was die Bestrafung anbelangt (Machado 2006, S. 681).

Eigentlich sollte das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998 einen alten Mangel der nationalen Doktrin berücksichtigen, und zwar den Mangel an Systematik im Bereich des Umweltstrafrechts, welches durch Atechnizität, Unvollständigkeit und Unangemessenheit gekennzeichnet war. Diese Situation löste juristische Unsicherheit aus, welche sich durch mangelnde Kenntnis des Gesetzes und durch das Missverhältnis zwischen Art und Bewertung der Verletzung (Vergehen oder Verbrechen) und der angedrohten Strafen für ähnliche Gesetzesverstöße zeigte.

In den 90er Jahren war die Umweltgesetzgebung fast vollständig abgeschlossen. Brasilien verfügte jetzt über das Gesetz Nr. 6.938 vom 31.08.1981 (Nationale Umweltpolitik), über das Regelwerk der öffentlichen Zivilklage (Gesetz Nr. 7.347 vom 24.07.1985), über die Bundesverfassung vom 05.10.1988, in der die Umweltfrage und eine große Zahl weiterer für diesen Bereich relevanter separater Normen vorbildlich behandelt wird. Dennoch fehlte die Systematisierung des straf- und verwaltungsrechtlichen Schutzes der Umwelt, eine unentbehrliche Ergänzung für eine umfassende Wirksamkeit des brasilianischen Umweltrechts.

Für Freitas ist das Strafrecht ein nützliches und bedeutendes Instrument zum Schutze der Umwelt (Freitas 2006, S. 6). Tatsächlich kommt es immer dann zum Einsatz, wenn sich die zivile und administrative Bekämpfung als nicht zufrieden stellend erweisen, um gegen die sukzessiven Angriffe vorzugehen. Jedoch gibt es eine starke Tendenz in der internationalen strafrechtlichen Doktrin, welche die Freilassung und Entkriminalisierung unter Befolgung des Prinzips des geringstmöglichen Eingriffs fordert. Dem Strafrecht bleibt somit nur das vorbehalten, was für die Gesellschaft am bedrohlichsten und schädlichsten ist. Die Idee dabei ist, die Bekämpfung von Verhaltensverstößen vorzugsweise auf administrativem oder zivilem Wege anzuregen. Dem besagten Autor zufolge sollte die Bewertung der Notwendigkeit des Umweltstrafrechts allerdings mit Blick auf die Wirklichkeit erfolgen. Sicherlich ist es in entwickelten Ländern mit einer guten Einkommensverteilung und gut strukturierten Verwaltungsorganen nicht notwendig. In Brasilien mit seiner kontinentalen Dimension und einer Bevölkerung von ungefähr 180 Millionen Einwohnern allerdings rechtfertigt sich diese Vorgehensweise in dem Maße, in dem der Staat den Grundrechten, wie der Umwelt, Schutz gewährt.

Benjamin behauptet mit vollem Recht, dass die Präsenz des Strafrechts unvermeidlich ist, wenn es sich in der ultima ratio zum Schutze der individuellen Güter (Leben und Erbe) darstellt, wobei es sich um die Werte handelt, welche die ganze Gemeinschaft betreffen, denn diese sind eng mit der komplexen ökologischen Gleichung verbunden, die das menschliche Leben auf dem Planeten

garantiert (Benjamin 2000, S. 27). Daher gibt es keinen Grund, bei Umweltverbrechen in Brasilien das minimale Strafmaß anzuwenden, denn selbst die Bundesverfassung vom 05.10.1988 hob das Rechtsgut Umwelt zu einem autonomen Gut mit umfangreicher Definition (die natürliche, kulturelle, künstliche und die Arbeitsumwelt) empor, welches einen entsprechenden strafrechtlichen Schutz aufgrund der Irreversibilität einiger Schäden und des bestehenden Konflikts zwischen ihrem Schutz und der Notwendigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung verdient. Wenn die Umwelt verfassungsrechtlich geschützt ist, wenn die Natur wissenschaftlich und gesellschaftlich als Grundlage verstanden wird, von der unsere Zivilisation abhängt, wenn es keine Meinungsverschiedenheiten über die Relevanz und Zweckmäßigkeit gibt, die Ökosysteme auf erfolgreiche Art und Weise zu schützen, gibt es nach Benjamin nichts Legitimeres als die Kriminalisierung des die Umwelt schädigenden Verhaltens (Benjamin 2000, S. 29). Man weiß, dass die strafrechtliche Sanktion ein starkes gesellschaftliches Stigma mit sich bringt, welches weder der Verwaltungsstrafe noch der zivilrechtlichen Wiedergutmachung eigen ist. Durch die strafrechtliche Sanktion ist die verschmutzende Aktivität einer größeren Exposition ausgesetzt, die Umweltschädigung hört auf, eine einfache ökonomische Entscheidung zu sein, und verwandelt sich in eine kriminelle Handlung, häufig mit großer negativer Publicity.

Ein anderer von Benjamin hervorgehobener Aspekt ist, dieses Mal aus einer pragmatischen Perspektive, dass für die Staatsanwaltschaft die strafrechtliche Sanktion leichter anzuwenden und weniger mühselig ist als die zivilrechtliche Wiedergutmachung. Diese Tatsache ist für Länder mit technischen und wirtschaftlichen Schwächen im Bereich der Umsetzung des Umweltrechts von außerordentlicher Bedeutung (Benjamin 2000, S. 30).

Das generelle Ziel des Regelwerks für Umweltstrafen ist es, die derzeitige Degradierung der Umweltqualität aufzuhalten und der Möglichkeit ihres Auftretens in der Zukunft vorzubeugen. Solch ein Schutz ist zugunsten des Menschen, der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen, aber auch im Namen der Natur selbst zu errichten, indem man ihr einen intrinsischen Wert zugesteht, unabhängig von jeglicher utilitaristischen Erwägung.

Das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998 ermöglichte einen signifikanten Fortschritt bei der Umsetzung des Prinzips der Vorbeugung und der Vorsorge durch die Einführung des Straftatbestands der Gefährdung in das Umweltstrafrechtssystem. So zielt die Anwendung der strafrechtlichen Sanktionen nicht nur darauf ab, den angerichteten Schaden zu bestrafen, sondern umfasst auch dessen Risiken. Ein weiterer wichtiger Fortschritt war die Regelung der das Umweltstrafrecht betreffenden Verantwortlichkeit der juristischen Person, welche durch die Bundesverfassung vom 05.10.1988 in Art. 225 § 3 eingeführt wurde. Art. 3 des Gesetzes Nr. 9.605 vom 12.02.1998 führt die strafrechtliche Verantwortung der juristischen Person im Einzelnen aus. Dabei ist sowohl eine Anklage vorgesehen,

wenn die Straftaten entweder durch Entscheidung ihres juristischen oder vertraglichen Repräsentanten oder eines zugehörigen Organs im Interesse oder zum Nutzen ihrer selbst erfolgen, als auch jeder, der in ihrem Namen handelt, als für sie verantwortlich betrachtet wird. Auf diese Weise hat man in Brasilien bei diesem Thema verfassungsrechtlich und juristisch vorgesorgt. Es ist also, obwohl einige Rechtslehrer dies immer wieder verkünden, unmöglich, eine mögliche Verfassungswidrigkeit in Betracht zu ziehen (Freitas 2006, S. 8).

Nach Freitas sollte das Gesetz Nr. 9.605 vom 12.02.1998 das legislative Gerüst des Umweltschutzes vervollständigen (Freitas 2006, S. 14). Seine Wirksamkeit sollte nicht nur ausgehend von den Präzedenzfällen der Bundes- und Landesgerichte anerkannt werden, sondern auch das Vorhandensein einer enormen Anzahl an Abkommen zwischen der Staatsanwaltschaft und den Verschmutzern im Blick haben, welche täglich in den vorhandenen Bezirken der 26 brasilianischen Bundesstaaten und im Bundesdistrikt abgeschlossen werden. Dennoch muss angemerkt werden, dass es verbesserungsfähig ist, dadurch dass alle Umweltverbrechen berücksichtigt werden, denn in einigen strafrechtlichen Verordnungen ist das Umweltrecht immer noch lückenhaft. Nach Prado wäre die Einführung eines einzelnen allumfassenden Gesetzes zur Regelung der Umweltverbrechen das System, das am besten zu den besonderen, dem Wohle der Umwelt dienenden Bedingungen passt, wobei es sich um komplexe Zusammenhänge handelt, und welches zu seinem Schutz ein interdisziplinäres Wissen erfordert und dem normativen Umweltstrafrechtssystem dadurch eine größere Harmonie bieten könnte (Prado 2000, S. 170).

8. Institutionalisation der Diskussion der globalen Umweltprobleme und Implementierung der Konventionen und Verträge zum Thema Umwelt

Brasilien setzt zu Beginn des 21. Jahrhunderts seine Tätigkeit, die es in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts begann, im Sinne der Konsolidierung der Nationalen Umweltpolitik, fort. Unter den in diesem Zeitraum geschaffenen Normen sind folgende hervorzuheben:

- (1) das Gesetz Nr. 10.257 vom 10.07.2001, das allgemeine Richtlinien für die städtische Politik aufstellt;
- (2) das Gesetz Nr. 10.650 vom 16.04.2003, welches über den öffentlichen Zugang zu bestehenden Daten und Informationen in den zum SISNAMA gehörenden Organen und Einrichtungen verfügt;
- (3) das Gesetz Nr. 11.097 vom 13.01.2005, das den Biodiesel in die brasilianische Energiematrix aufnimmt.

Wenn man die Vorschriften unterhalb der Gesetzesebene betrachtet, welche in dieser Zeit geschaffen wurden und die im Wesentlichen aus regelnden Verordnungen und Resolutionen des Nationalen Umweltrates bestehen, kann man eine Konzentration der Regelung folgender Instrumente der Nationalen Umweltpolitik feststellen: Erteilung von umweltrechtlichen Erlaubnissen, Schaffung von Sonderschutzgebieten, Informationszugang, Umweltraumplanung und Umweltqualitätsstandards.

Eine Innovation, die im Jahre 2006 in die Nationale Umweltpolitik aufgenommen wurde und die es wert ist, erwähnt zu werden, ist die Einführung wirtschaftlicher Instrumente für die Handlungsfähigkeit der Politik: Waldnutzungs-erlaubnis, Nutzungsrecht der Natur, Umweltversicherung und andere. Arbeitete die brasilianische Umweltpolitik jahrzehntelang fast ausschließlich mit Steuerungs- und Kontrollinstrumenten, ist sie mittlerweile dazu übergegangen, die Möglichkeit der Nutzung wirtschaftlicher Instrumente zu ihrer Umsetzung ausdrücklich zuzulassen, was von den öffentlichen Organen in den nächsten Jahren besondere Regelungen zu dieser Thematik erfordern wird.

Eine Eigenschaft, welche die aktuelle Periode der Entwicklung der brasilianischen Umweltregelung kennzeichnet, ist die Institutionalisierung der Diskussionen der globalen Umweltprobleme durch die Schaffung von Diskussionsforen und Komitees im Rahmen der öffentlichen Bundesverwaltung, wie beispielsweise:

- (1) Das Brasilianische Forum zu Klimaveränderungen, geschaffen durch die Verordnung Nr. 3.515 vom 20.06.2000;
- (2) die Interministerielle Kommission zur Vorbereitung der Teilnahme Brasiliens am Weltgipfel über Nachhaltige Entwicklung, geschaffen durch die Verordnung ohne Nummer vom 14.12.2000;
- (3) der Interministerielle Exekutivausschuss zum Schutze der Ozonschicht, geschaffen durch die Verordnung ohne Nummer vom 06.03.2003;
- (4) der Nationale Ausschuss für Feuchtgebiete, geschaffen durch die Verordnung ohne Nummer vom 23.10.2005;
- (5) die Kommission der Politiken zur Nachhaltigen Entwicklung und der Brasilianischen Agenda 21, eingerichtet durch die Verordnung ohne Nummer vom 23.12.2003;
- (6) der Interministerielle Exekutivausschuss, beauftragt mit der Umsetzung von Handlungen, welche Produktion und Nutzung von Pflanzenöl – Biodiesel – als alternative Energiequelle betreffen.

Die Schaffung dieser Foren, Ausschüsse und Kommissionen eröffnet die Möglichkeit, dass andere Sektoren der öffentlichen Verwaltung, die nicht mit dem SISNAMA verbunden sind, an den Diskussionen der globalen Umweltprobleme teilnehmen und ihren Beitrag leisten können. Die Beteiligung der zivilen Gesell-

schaft an diesen Diskussionen ist hingegen reichlich begrenzt und sollte erweitert und angeregt werden.

Unter den Umweltthemen der globalen Agenda, die in Brasilien in wirksamer Art und Weise auf der Ebene innerstaatlicher rechtlicher Ordnung diskutiert und umgesetzt werden, kann man den Schutz der Biodiversität, den Schutz der Ozonschicht und die Verschmutzung durch Öl anführen (vgl. Tab. 2).

Ein letzter zu kommentierender Aspekt in Bezug auf diesen Zeitraum betrifft die Vollendung der brasilianischen Agenda 21, deren größte Herausforderung es ist, die Werte und Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung als schnellstmöglich zu erreichendes Ziel in die öffentlichen Politiken des Landes zu integrieren. Historische Erfahrungen der räuberischen wirtschaftlichen Nutzung der verschiedenen brasilianischen Biome veranschaulichen die Herausforderungen der Nachhaltigkeit innerhalb des aktuellen Standards an Akkumulation und Wirtschaftswachstum im Land. Wenn der Produktionsprozess einerseits negative Einflüsse erzeugt, so erzeugt er andererseits die Vorteile des Wachstums von Beschäftigung, Einkommen und Steuereinnahmen. Diese Dualität und die sich daraus ergebenden Konflikte wahrzunehmen, ist fundamental, um ein zwischen den Zielen und Strategien der Umweltpolitik und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ausgehandeltes Gleichgewicht herzustellen. Damit die vorrangigen Maßnahmen zu jedem einzelnen dieser Themengebiete, die Priorität genießen, mit höchster Effizienz und Geschwindigkeit ausgeführt werden können, ist es daher gemäß der Kommission der Politik der nachhaltigen Entwicklung und der Nationalen Agenda 21 (CPDS = Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional) (Brasil 2004, S. 4) unverzichtbar, dass:

- a) das Niveau des Umweltbewusstseins und der Erziehung zur Nachhaltigkeit erhöht wird;
- b) die Gesamtheit der Unternehmerschaft sich pro-aktiv auf ihre Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt einstellt;
- c) sich die Gesellschaft stärker beteiligt und eine größere Anzahl an Eigeninitiativen zugunsten der Nachhaltigkeit ergreift;
- d) die Struktur des nationalen politischen Systems ein größeres Maß an Offenheit für die Politik der Verringerung der Ungleichheit und die Auslöschung der absoluten Armut aufweist;
- e) das Planungssystem der Regierung über qualifiziertes Personal mit Managementfähigkeiten verfügt, welches in angemessener Art und Weise auf die verschiedenen verantwortlichen Institutionen verteilt wird;
- f) die möglichen Finanzierungsquellen zugunsten innovativer Strukturprogramme gut sichtbar ausgewiesen werden.

Was in dieser Diskussion der Nationalen Agenda 21 bewiesen wird, ist die Notwendigkeit der Erweiterung der Interventionsinstrumente der brasilianischen Umweltpolitik um Instrumente der Verhandlung zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen, um ökonomische und marktwirtschaftliche Instrumente sowie Instrumente zur Bewertung der Umsetzung der öffentlichen Umweltpolitik.

9. Zusammenfassung

Die Analyse der Entwicklung der brasilianischen Umweltpolitik beweist, dass aus einer eng gefassten Konzeption der Regelung, die in erster Linie die Nutzung natürlicher Ressourcen zum Ziel hatte, eine weit gefasste Konzeption der Umwelt evolvierte, welche diese als ein Gemeingut ansieht, das rechtlich geschützt werden muss. Die Einführung einer sich mit dem Umweltschutz befassenden öffentlichen Politik, mit klaren Zielen, eigenen Instrumenten und einer klaren Aufgabenverteilung der für deren Umsetzung verantwortlichen öffentlichen Verwaltungsorgane, war ein beispielloser qualitativer Sprung in der Geschichte des Umweltschutzes in Brasilien. Diese Politik setzt ihr Streben nach Verbesserung und Konsolidierung auch weiter fort.

Die Umsetzung einer Umweltpolitik in einer Gesellschaft mit schweren Defiziten auf den Gebieten der Arbeit und des Einkommens, der Bildung, Gesundheit und des Lebensraums ist eine große Herausforderung. Angesichts des unzureichenden Bewusstseins der Bedeutung einer sich im ökologischen Gleichgewicht befindlichen Umwelt als eine Grundvoraussetzung für hohe Lebensqualität von Seiten der zivilen Gesellschaft, existiert von Seiten der öffentlichen Gewalt eine Tendenz, sich der Steuerungs- und Kontrollinstrumente zu bedienen, als Weg, den Umweltschutz zu garantieren. In dieser Beziehung sind wir sehr weit vorangekommen, sei es bei den gerichtlichen Instrumenten wie der öffentlichen Zivilklage, dem Umweltstrafrecht, dem öffentlichen Umweltrecht oder sei es bei der Schaffung von Verwaltungsinstrumenten wie der Erteilung von umweltrechtlichen Erlaubnissen, der Umweltverträglichkeitsprüfung, den Umweltqualitätsstandards, dem zivilrechtlichen Ermittlungsverfahren und der Verpflichtungserklärung über Verhaltensänderung. Das Problem ist, dass diese Instrumente vorzugsweise mit einer reaktiven Blickrichtung arbeiten, das heißt, wenn die Norm nicht eingehalten wird, kommt es zu einer Sanktion. Obwohl 2006 die Möglichkeit der Nutzung wirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz in die brasilianische Umweltpolitik aufgenommen wurde, ist es dringend erforderlich, an ihrer Regelung zu arbeiten, damit der Umweltschutz auch in einer proaktiven Art und Weise erfolgen kann, das heißt, jene, die sich an die Umweltgesetzgebung halten, durch Anreize und Auszeichnungen zu stimulieren.

Tab. 2: Überblick über die globalen Umweltthemen, die im Begriff sind, an die innerstaatliche juristische Ordnung übergeben zu werden

Typ juristischer Norm	Zentraler Inhalt	Internationale Konventionen
Gesetzesdekret Nr. 2 vom 03.02.1994	Nimmt den Text des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CDB) in Brasilien an	Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CDB), unterschrieben im Juni 1992, ist ein internationales Instrument, das es zum Ziel hat, einen rechtlichen und politischen Grundstein für Themen und Probleme, die mit der Biodiversität im Zusammenhang stehen, zu legen
Bundesverordnung Nr. 2.519 vom 16.03.1998	Erlässt das CDB in Brasilien	
Gesetz Nr. 9.985 vom 18.07.2000	Schafft das nationale System der Umweltschutzeinheiten	
Bundesverordnung Nr. 4.339 vom 22.08.2002	Regelt die Artikel des Gesetzes Nr. 9.985 vom 18.07.2000	
Bundesverordnung Nr. 4.340 vom 22.02.2002	Prinzipien und Richtlinien der nationalen Biodiversitäts-Politik	
Bundesverordnung Nr. 4.703 vom 21.05.2003	Schafft die Nationale Biodiversitäts-Kommission (CONABIO = Comissão Nacional da Biodiversidade) mit Befugnis, die Einführung der von Brasilien beim CDB eingegangenen Verpflichtungen zu veranlassen	Das Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit ist ein Umweltabkommen, das Teil des CDB ist, es wurde am 29. Januar 2000 angenommen, trat im September 2003 in Kraft und wurde von Brasilien im November 2003 ratifiziert. Generell hat es zum Ziel, ein angemessenes Maß an Schutz auf dem Gebiet der Übertragung, der Manipulation und der sicheren Nutzung von gentechnisch veränderten lebenden Organismen, die aus der modernen Biotechnologie stammen, zu gewährleisten, die widrige Auswirkungen auf den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben können, und berücksichtigt die sich daraus ergebenden Risiken für die menschliche Gesundheit und ist speziell auf die ungewollte Verbreitung von Genen fokussiert
Bundesverordnung Nr. 4.946 vom 31.12.2003	Bestimmt, dass Forschungsprojekte, welche Produkte von wirtschaftlichem Wert hervorbringen können, die Berechtigung für den Zugang zum brasilianischen genetischen Erbe erhalten, u.a. die Anforderung zu erfüllen haben, die vorherige Zustimmung der betroffenen indigenen oder lokalen Gemeinschaft einzuholen, wenn es sich um den Zugang zu damit verbundener traditionellem Wissen handelt	

Tab. 2: (Fortsetzung)

Typ juristischer Norm	Zentraler Inhalt	Internationale Konventionen
Gesetz Nr. 11.284 vom 02.03.2006	Schreibt das Management öffentlicher Wälder für die nachhaltige Produktion vor	
Gesetz Nr. 11.428 vom 22.12.2006	Ordnet die Nutzung und den Schutz der heimischen Vegetation des Bioms Mata Atlântica (Atlantischer Küstenregenwald) an	
Gesetz Nr. 11.105 vom 24.03.2005	Legt Sicherheitsnormen und Kontrollmechanismen von Tätigkeiten fest, an welchen gentechnisch veränderte Organismen (GVO) und deren Produkte beteiligt sind, es schafft den Nationalen Rat für Biologische Sicherheit (CNBS = Conselho Nacional de Biossegurança), restrukturiert die Nationale Technikkommission für Biologische Sicherheit (CTNBio = Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) und ordnet die nationale Politik für Biologische Sicherheit an (PNB = Política Nacional de Biossegurança)	
Gesetzesdekret Nr. 91 vom 15.12.1989	Beitritt Brasiliens zur Wiener Konvention und zum Protokoll von Montreal	Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht, unterschrieben 1985, verpflichtet seine Unterzeichner dazu, sich für die Eliminierung der Produktion und des Konsums von FCKWs einzusetzen
Bundesverordnung Nr. 99.280 vom 06.06.1990	Ratifizierung der Wiener Konvention und des Protokolls von Montreal	
Resolutionen des Nationalen Umweltrates Nr. 267 vom 14.09.2000 und Nr. 340 vom 25.09.2003	Verboten Substanzen, welche die Ozonschicht zerstören, und schreiben die Verwendung von Zylindern beim Ablassen von Gasen, welche die Ozonschicht zerstören, verbindlich vor	

Tab. 2: (Fortsetzung)

Typ juristischer Norm	Zentraler Inhalt	Internationale Konventionen
Bundesverordnung Nr. 2.870 vom 10.12.1998	Erlässt das Internationale Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung	Internationales Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung, unterzeichnet am 30.11.1990, hat es zum Ziel, die geeigneten Maßnahmen zur Vorsorge und zur Bekämpfung im Falle einer Ölverschmutzung zu treffen
Bundesgesetz Nr. 9.966 vom 28.04.2000	Legt Maßnahmen zur Vorbeugung, Kontrolle und Überwachung der Verschmutzung fest, die durch das Entweichen von Öl und anderen schädlichen oder gefährlichen Substanzen in nationale Hoheitsgewässer verursacht wird	
Bundesverordnung Nr. 4.136 vom 20.02.2002	Ordnet die Kontrolle und Überwachung der Ölverschmutzung in nationalen Hoheitsgewässern an	
Bundesverordnung Nr. 4.871 vom 06.11.2003	Verfügt über die Festlegung von Gebietsplänen zur Bekämpfung von Ölverschmutzung in nationalen Hoheitsgewässern	
Resolution CONAMA Nr. 398 vom 11.06.2008	Schreibt den minimalen Inhalt des individuellen Notfallplans im Fall von Ölverschmutzung in nationalem Hoheitsgewässern vor	

So kann in Form einer Schlussfolgerung bestätigt werden, dass die Aufnahme der sich im ökologischen Gleichgewicht befindlichen Umwelt als ein Grundrecht des Menschen in die Bundesverfassung vom 05.10.1988, die unternommenen Anstrengungen bei der Konsolidierung der Umweltpolitik mittels Regelung ihrer Instrumente, die Etablierung rechtlicher Mechanismen zur Bildung von Verantwortung gegenüber der Umwelt, die Institutionalisierung der Diskussionen der Themen der globalen Umweltagenda im Rahmen der öffentlichen Bundesverwaltung sowie die Implementierung auf der Ebene der innerstaatlichen rechtlichen Ordnung, von internationalen Übereinkommen und Verträgen zum Thema Umwelt Indizien dafür sind, dass Brasilien in den letzten drei Jahrzehnten einen qualitativen Sprung bezüglich der Umweltregelung gemacht hat. Dies zeigt seine Verpflichtung gegenüber der nachhaltigen Entwicklung, die auf der Konferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1992 vorgeschlagen wurde.

Literatur

- Carvalho, P. V. 1999: O parcelamento do solo urbano e a Lei nº9.785/99. In: Saule Junior, N. (Coordenador): *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo, S. 239–262
- Benjamin, A. H. V. 2000: Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. In: Freitas, V. P. (Coordenador): *Direito ambiental em evolução nº 2*. Curitiba, S. 25–34
- BRASIL 2004: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias. Brasília, DF
- De Mio, G. P. et al. 2005: O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta para resolução de conflitos ambientais. In: *Revista de Direito Ambiental*, 10, Nr. 39, Juli/Sept., S. 92–102
- Ferraz, A. A. M. de C. 2001: Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: Milaré, E. (Coordenador): *Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo, S. 84–100
- Freitas, V. P. 2006: A contribuição da lei dos crimes ambientais na defesa do meio ambiente. In: *Revista CEJ*, 33, April/Juni, S. 5–15
- Machado, P. A. L. 2006: *Direito ambiental brasileiro* (14. revidierte, aktualisierte und erweiterte Auflage). São Paulo
- Mazilli, H. N. 2006: Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades da atuação do Ministério Público. In: *Revista de Direito Ambiental*, 11, Nr. 41, Jan./März, S. 93–110
- Milaré, E. 2001: A ação civil pública por dano ao ambiente. In: Milaré, E. (Coordenador): *Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo, S. 140–220
- Prado, A. R. M. 2000: *Proteção penal do meio ambiente: fundamentos*. São Paulo
- Silva, J. A. 2002: *Direito ambiental constitucional*. São Paulo

Souza, R. S. 2000: Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul

Internetverzeichnis

Benjamin, A. H. 2005, O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. Zugang unter: <http://bdjur.stj.gov.br/>; besucht am: 19/06/2008.