

Unterzeichner der Kampagne:



Agenda 21 Stralsund / Allerweltsladen / Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft / ASA Programm / autofrei leben! / Baobab Infoladen Eine Welt / Bundesverband für Umweltberatung / Bürgerstiftung zukunftsfähiges München / Christoffel-Blindenmission / Connecting Worlds / Die Umwelt- Akademie / Earthlink / Eine Welt Forum Siegen-Wittstein / Energie gewinnt! / Förderkreis Umweltschutz in Unterfranken / Indienhilfe / Informationszentrum 3. Welt Minden / Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie / Initiative Solidarische Welt / Initiative 2000 plus / Institut für Kirche und Gesellschaft / Katalyse / Kinderhilfswerk PLAN / Kirchenkreis Hersfeld Arbeits- und Koordinierungsstelle Praktische Schritte für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung / Klima-Bündnis-Agentur Nord / Naturfreundejugend Deutschlands / NaturwissenschaftlerInnen Initiative Verantwortung für Frieden und Zukunftsfähigkeit / Nord-Süd-Forum Bremerhaven / Offene Arbeit Erfurt / Pestizid-Aktions-Netzwerk Germany / Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt / ufafabrik - Internationales Kulturzentrum / Umweltberatung Nordost / UnternehmensGrün / Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen / Verein zum Schutz der Bergwelt / Welt Ethik Forum / Weltfriedensdienst / Welthaus Bielefeld / World Vision Deutschland / Zentrum für entwicklungsbezogene Bildung der Ev. Landeskirche in Württemberg / Zukunftsfähiges Bonn

Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten



Umwelt, Entwicklung und Globalisierung

Eine Bilanz 10 Jahre nach Rio

Kontakt: Forum Umwelt & Entwicklung
 Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn
 Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56
 E-Mail: info@forumue.de · www.forumue.de



Impressum

Autor:
Uwe Hoering

Herausgeber:
Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
531777 Bonn
Telefon.: +49-(0)228-35 97 04
Fax: +49-(0)228-92 39 93 56
E-mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Verantwortlich:
Jürgen Maier

Layout: Petra Pinger
Illustration: Christa Gutt

Fotos:
BMZ, Werner Gartung (epd), Anja Kessler (epd), Keystone (epd),
Werner Rudhart (epd), Karel Prinsloo (epd), Sönke Tollkühn (epd),
Forum U&E, Lambon (Greenpeace), IISD, UN/DPI,
Ronald Raefle (visipix.com), Mali Veith (visipix.com)

Herstellung:
Knotenpunkt GmbH, Buch

Bonn, Mai 2002

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung von BMU/BMZ wieder.

Diese Publikation ist Teil der Kampagne „Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten“ der deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002.

Inhalt

<i>Einleitung</i>	6
<i>1. Aufbruchstimmung – Der „Geist von Rio“</i>	8
<i>2. Verlorene Liebesmüh? - Die Rio-Konventionen</i>	12
<i>3. Finanzierung – (Keine) Wende in letzter Minute</i>	14
<i>4. Die „Neue Internationale“ der NRO – die Gewinner von Rio?</i>	16
<i>5. Die WTO und der Rio-Prozess</i>	18
<i>6. Achtung, Baustelle globale Nachhaltigkeitspolitik!</i>	22
<i>7. Johannesburg – Neue Chance für nachhaltige Entwicklung?</i>	24



Einleitung



„Rio“ steht für eine Vision. Bei der UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung (UNCED), die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand, verpflichteten sich über 100 Staats- und Regierungschefs auf das Leitbild nachhaltiger Entwicklung. Sie versprachen Lösungen für die immer bedrohlicher werdenden globalen Umweltkrisen und die anhaltenden Entwicklungsprobleme vieler Länder des Südens, die gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich, sozial gerecht und umweltverträglich sind. Der „Erdgipfel“ beschwor die Vision einer „Globalen Partnerschaft“ nicht nur zwischen Umwelt und Entwicklung, Ökologie und Ökonomie, sondern auch zwischen Nord und Süd; und entwarf die Umrisslinien für eine Entwicklung, die nicht länger die Umwelt und damit die Lebensgrundlagen zerstört sowie Hunger und Armut insbesondere in Entwicklungsländern zementiert.

„Rio“ erwies sich als kraftvolle Vision. Auf globaler, nationaler und lokaler Ebene stimulierte UNCED eine Vielzahl von Aktivitäten, die die Beschlüsse, Ankündigungen und Versprechungen von Rio aufnahmen, weiterführten und umsetzten:

- Das in Rio erarbeitete Aktionsprogramm, die Agenda 21, wurde zum Impuls und Bezugspunkt vielfältiger Ansätze, um nachhaltige Entwicklung voranzubringen;
- In den Verhandlungsprozessen der „Rio-Konventionen“ zum Klimaschutz, zu Biologischer Vielfalt und Desertifikationsbekämpfung kristallisierten sich Grundstrukturen einer neuen, innovativen internationalen Umweltpolitik heraus, die über einen reinen Schutz der Natur hinausgeht;
- Zahlreiche Regierungen haben die Chancen einer gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Modernisierung erkannt, die die Erarbeitung nationaler Nachhaltigkeitsstrategien bieten kann;

- In Städten, Kommunen und Gemeinden hat die Vision von Rio eine Welle von Initiativen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 in Gang gesetzt, um von der lokalen Ebene ausgehend und unter breiter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen Beiträge zu globaler Nachhaltigkeit anzustoßen.

Darüber hinaus war UNCED die „Mutter“ aller großen Weltkonferenzen der neunziger Jahre, bei denen zentrale Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung auf der Tagesordnung standen: die Menschenrechte 1993 in Wien, die Bevölkerungsentwicklung 1994 in Kairo, Gesundheit, Bildung und Armutsbekämpfung 1995 in Kopenhagen, Gleichberechtigung und die Rechte von Frauen ebenfalls 1995 in Beijing, Ernährung 1996 in Rom, Stadtentwicklung (Habitat) 1997 in Istanbul usw. Nach dem Vorbild von UNCED öffneten sich die Regierungsverhandlungen dabei mehr und mehr für eine Beteiligung nichtstaatlicher Akteure wie Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften oder die Privatwirtschaft. Nichtregierungsorganisationen sind seither zu anerkannten Mitspielern auf der Bühne von UN-Konferenzen geworden.

Glaubwürdigkeitslücke

Zehn Jahre nach dem „Erdgipfel“ ist die Luft in den meisten Industrieländern besser, das Wasser sauberer und die Waldflächen und Naturschutzgebiete größer geworden. Umweltbelastungen durch Industrien und der weltweite Pestizidverbrauch sind zurückgegangen. Ökosteuer, Recycling und Dosenpfand, der Boom erneuerbarer Energien und weitere internationale Abkommen, etwa zum Verbot langlebiger chemischer Substanzen (POP), sind durch UNCED zumindest befördert worden. Insgesamt jedoch, so räumt UN-Generalsekretär Kofi Annan ein, war „der Fortschritt in Hinblick auf die Ziele, die in Rio vereinbart wurden, langsamer als erwartet und in mancher Hinsicht ist die Situation heute schlechter als vor zehn Jahren“.

Die Faktenlage ist klar: Der Klimawandel beschleunigt sich, der Verlust der biologischen Vielfalt geht ungebremst weiter, lebensnotwendige öffentliche Güter wie Trinkwasser werden knapp.

In den Industrieländern blieb die versprochene „Effizienzrevolution“ weitgehend aus. Sparsamere Motoren verbrauchen zwar weniger Benzin, doch wird die Einsparung durch mehr Autos, mehr Transport auf der Straße und höhere Fahrleistungen wieder aufgefressen. Der Flugverkehr ist auf dem Weg, Spitzenreiter unter den Ursachen des Klimawandels zu werden. Und wie die meisten Regierungen der Industrieländer, so kürzte auch die Bundesregierung die Entwicklungsgelder, anstatt sie, wie in Rio zugesagt, zu erhöhen. Statt kleiner zu werden, ist im vergangenen Jahrzehnt weltweit die Ungleichheit in der Verteilung von Macht und Wohlstand größer geworden, sowohl zwischen den Ländern als auch in den meisten Ländern. Im Gefolge transnationaler Konzerne halten Produktions- und Konsummuster der Industrieländer mit ihrer Fast-Food-Kultur, High-Tech-Lösungen und Gentechnologie, Ressourcenverschwendung und der Produktion von Abfallbergen und Giftmüll Einzug in immer mehr Ländern. Die Grenzen der verfügbaren Ressourcen und der Belastbarkeit der Biosphäre rücken immer schneller näher, in vielen Fällen, etwa beim Fischbestand, sind sie bereits überschritten.

Der Glaubwürdigkeitsverlust der Industrieländer, der aus der Differenz zwischen Worten und Taten resultiert, überschattet die Erfolgsaussichten von Johannesburg. Denn die mangelnde Umsetzung der Rio-Versprechungen durch die Regierungen der Industrieländer dämpft auch die Bereitschaft der Entwicklungsländer, ihren Beitrag zur Verringerung globaler Umweltprobleme zu leisten. Nach wie vor buchstabieren die meisten Regierungen des Südens nachhaltige Entwicklung als nachholende Entwicklung, nacheifernd dem Vorbild der Industrieländer, das in

Rio als eine wesentliche Ursache für den drohenden Kollaps des Planeten identifiziert worden war.

Zehn Jahre nach dem „Erdgipfel“ Rio befindet sich die Vision von Rio in einer Krise. Fortschritte, so sie denn zu erkennen sind, kommen zu langsam. Wenn es gelingen soll, in Johannesburg den notwendigen neuen Schwung in den Rio-Prozess zu bringen und in einem „New Deal“ den „Geist von Rio“ wiederzubeleben, wie von den UN, vielen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen erhofft, muss vom Weltgipfel ein glaubwürdiges Signal ausgehen, dass in Zukunft den Worten auch Taten, den Dokumenten auch Aktionen, den ausgehandelten Vereinbarungen auch ihre Umsetzung folgen wird. Eine Voraussetzung hierfür ist aber auch eine ehrliche Analyse, warum die Vision von Rio trotz vielfältiger Aktivitäten, Initiativen und Erfolge auch nach zehn Jahren noch weit von ihrer Realisierung entfernt ist. *

„Rio“ steht für eine Vision!





1. Aufbruchstimmung - Der „Geist von Rio“



„Armut ist die größte Umweltverschmutzung“ erklärte Indiens Ministerpräsidentin Indira Gandhi bei der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen 1972 in Stockholm. Sie fasste damit die Position vieler Entwicklungsländer zusammen, deren Prioritäten die wirtschaftliche Entwicklung, das Aufschließen zu den Industrieländern und die Beseitigung der Armut waren. Natur- und Umweltschutz galten dagegen als Luxus, Umweltzerstörungen als Preis des Fortschritts.

Zwanzig Jahre später ging es in der brasilianischen Metropole Rio de Janeiro dann um den Versuch, Entwicklungsanliegen und Umweltschutz zusammenzuführen. Der Konferenzort war gut gewählt. Das Gastgeberland bot nicht nur ein umfassendes Spektrum von Anschauungsmaterial für die sozialen und wirtschaftlichen Probleme von Unter- und Fehlentwicklung in den Ländern des Südens. Mit dem Raubbau an den Regenwäldern des Amazonasgebiets war Brasilien auch einer der Brennpunkte für die ökologischen Kosten rücksichtsloser Ausbeutung der Natur und den wachsenden Widerstand von Umweltschützern, sozialen Bewegungen und indigenen Völkern gegen diese Zerstörungen. Der Schutz der Wälder und der biologischen Vielfalt standen in Rio denn auch ganz oben auf der Tagesordnung.

Gleichzeitig befand sich die Entwicklungspolitik in einer tiefen Krise. Der Handlungsspielraum vieler Entwicklungsländer wurde durch die Überschuldung drastisch eingeschränkt, die Strukturanpassungsprogramme, die die Gläubiger Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank den Schuldnerländern verordneten, hatten die Umweltzerstörung und Ressourcenplünderung beschleunigt und die wirtschaftliche und soziale Lage vieler Bevölkerungsgruppen verschlechtert. Weltweit wuchsen die Proteste gegen weiteren Sozialabbau und wirtschaftlichen Ausverkauf an ausländische Konzerne, gegen die anhaltende Benachteiligung von Frauen, gegen Großstaudämme, Raubbau durch Bergbau und Abholzung, gegen Unterdrückung, Vertreibung und Verlust kultureller Identität.

Kurswechsel

Hoffnungen auf einen „Kurswechsel“, auf eine neue „Erdpolitik“, auf ein neues „Entwicklungsparadigma“ und auf den Beginn eines „Jahrhunderts der Umwelt“ stützten sich unter anderem auf das Ende des Kalten Krieges und der Blockkonfrontation. Von der „Friedensdividende“ sollten auch die Nord-Süd-Beziehungen profitieren - politisch und materiell. Die neue weltpolitische Situation eröffnete zudem die Aussicht auf eine stärkere Rolle der Vereinten Nationen in einer neuen, globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Angesichts begrenzter Möglichkeiten, die zunehmend

interdependenten Problemlagen noch allein zu lösen, wuchs der Druck auf die Regierungen zu verstärkter Kooperation und Konsenssuche.

In dieser Situation stellte Rio einen „Meilenstein“ dar. UNCED war nicht nur das bis dahin größte Treffen von Staats- und Regierungschefs, Ministern und Medienvertretern, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Ebenso breit und vielfältig war die Palette kontroverser und konfliktträchtiger Themen, die einerseits von den UN-Mitgliedern im gut gesicherten Konferenzzentrum außerhalb der Stadt, andererseits beim „Global Forum“ der NRO mitten im quirligen Stadtzentrum in Sichtweite des Zuckerhuts diskutiert wurden. Im Vordergrund standen dabei vielfach die Kompromiss- und Konsenssuche, die Bereitschaft zu konstruktiver Zusammenarbeit und zu einer breiten Einbeziehung unterschiedlicher Akteure in die Aushandlung von neuen, innovativen Lösungen für die Umwelt- und Entwicklungskrise.

Mit einer Reihe von Zusagen gelang es den Industrieländern, auch die Entwicklungsländer ins Boot nachhaltiger Entwicklung zu holen, obwohl für viele von ihnen die Rio-Agenda mit ihrer starken Betonung von Umweltthemen primär eine „Agenda des Nordens“ war. Ihr „Recht auf Entwicklung“ wurde anerkannt. Gleichzeitig sagten die Industrieländer als die Hauptverursacher globaler Umweltprobleme zu, durch die Verringerung von Treibhausgas-Emissionen und die Einschränkung nicht-nachhaltiger Produktions- und Konsummuster die Spielräume für ein weiteres Wirtschaftswachstum in den Ländern des Südens zu schaffen, und sie mit neuen, zusätzlichen Finanzmitteln und dem Transfer umweltfreundlicher Technologien verstärkt zu unterstützen.

Erfolge

Und Rio war durchaus erfolgreich. In der abschließenden „Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung“ werden grundsätzliche Rechte und Verantwortlichkeiten der Staaten gegenüber der Umwelt formuliert. Mit der Agenda 21 wurde ein umfassendes, detailliertes Aktionsprogramm für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung beschlossen, das allerdings für die Regierungen nicht verbindlich ist. Völkerrechtlich bindend dagegen sind die Klimarahmenkonvention (FCCC) und die Konvention über Biologische Vielfalt (CBD), ebenso wie die in Rio auf den Weg gebrachte Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (CCD). Mit der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) wurde zudem ein ständiges Forum geschaffen, das die Regierungen bei der Umsetzung der Agenda 21 begleitet und unterstützt.



Seit Rio haben NROs in der internationalen Politik zwar mitreden können, die Verantwortung liegt aber bei den Regierungen.

Darüber hinaus hat Rio der Umwelt- und Entwicklungspolitik zahlreiche Anstöße gegeben, die bis heute nachwirken:

- Das internationale Problembewusstsein über das Ausmaß der Doppelkrise von Umweltzerstörung und Armut und die Wechselwirkungen von Umweltsituation, sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Entwicklung wurde geschärft;
- erstmals räumten die Industrieländer offiziell ein, dass sie die Hauptverantwortung für die ökologische Krise und damit auch für die Korrektur der Fehlentwicklungen tragen;
- mit dem Eingeständnis, dass die Wirtschafts- und Konsumweise der Industrieländer aus ökologischen Gründen nicht für alle Menschen gelten kann, wurden implizit die „Grenzen des Wachstums“ und die Notwendigkeit alternativer Wirtschafts- und Lebensweisen anerkannt, eines „neuen Wohlstandsmodells“, das auch für die Entwicklungsländer attraktives Leitbild sein kann;
- Rio brachte den Durchbruch für erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Gruppen

(Major Groups) wie indigenen Völkern, Jugendlichen und Frauen, Vertretungen von Städten und Gemeinden, Gewerkschaften und der Privatwirtschaft;

- Gleichzeitig war Rio der Kristallisationspunkt für zahllose globale NGO-Netzwerke, deren Gewicht in einer neuen „Weltinnenpolitik“ ständig gewachsen ist;
- Rio legte zudem die Grundlagen für den allerdings noch andauernden Prozess der globalen Anerkennung wichtiger Grundsätze wie Gleichberechtigung, der gerechten Teilung von Lasten und Nutzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, dem Vorsorge- und dem Verursacherprinzip oder den Rechten von lokalen Gemeinschaften und indigenen Völkern;
- Außerdem können es sich Konzerne und Unternehmen seit Rio kaum noch leisten, als „Nachhaltigkeitsignoranten“ dazustehen. Mit Organisationen wie dem World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) schlossen sich Unternehmen, für die eine „grüne“ Entwicklungsperspektive durch mehr Umweltschutz, Energieeffizienz oder erneuerbare Energiequellen rosige Geschäftsaussichten eröffnet, zusammen. Aber auch die Front der Erdöl- und Autolobby, die Fortschritte bei Klima- oder Ressourcenschutz blockierte, bröckelte in den folgenden Jahren.

Einerseits stieß der „Geist von Rio“ so das Tor auf, um durch ein neues globales Umweltregime, größere Partizipation der Zivilgesellschaft und Handlungsverpflichtungen für Regierungen Weichen in Richtung Nachhaltigkeit zu stellen. Doch zeigten sich bereits in Rio auch die deutlichen Schwachstellen der frisch geschlossenen Vereinbarungen, Kompromisse und Partnerschaftsschwüre.

Minimalkonsens

So konnten sich die Regierungen in allen wichtigen Bereichen nur auf einen Minimalkonsens einigen. In vielen Kernfragen gab es keine befriedigenden Lösungen. Ein Grund dafür ist das Konsensprinzip der Vereinten Nationen, wodurch der Langsamste das Tempo bestimmen kann. Dadurch wurde auch in der Regel verhindert, dass eingegangene Verpflichtungen verbindlich wurden und Versprechen durch zeitliche Fristen oder finanzielle Zusagen für ihre Umsetzung konkretisiert wurden. Ohne Überprüfungsmechanismen, geschweige denn Sanktionen bei Nicht-Einhal-

„Armut ist die größte Umweltverschmutzung!“ *Indira Gandhi*



tung, wurden viele Versprechungen von Rio von vornherein auf reine Absichtserklärungen reduziert.

Zudem positionierte sich bereits in Rio die US-Regierung als eine der entscheidenden Bremsen des Rio-Prozesses. Washington machte auch aus seiner prinzipiellen Ablehnung multilateraler Verhandlungen keinen Hehl. Und obwohl die USA mit ihren CO₂-Emissionen und hohem Ressourcenverbrauch zu den schlimmsten globalen Umweltsündern gehören, erklärte Präsident George Bush (senior) öffentlich: „Unser Lebensstil ist nicht verhandelbar“. Ausgeklammert wurden auch die strukturellen Ursachen von Umweltzerstörungen, Ungerechtigkeit und Entwicklungshemmnissen im wirtschaftlichen und politischen System. Eine öffentliche Auseinandersetzung um Herrschaft, Marktmacht, Monopole und ihre demokratische Kontrolle wurde vermieden. Auch die Sprengkraft tiefgreifender Interessenunterschiede und -gegensätze, unterschiedlicher Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung und die Verteilung von Lasten und Nutzen sowie ungleicher Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren wurde kaum thematisiert.

Ein blinder Fleck blieben vor allem die Aktivitäten Transnationaler Konzerne. Sie tragen nicht nur in wachsendem Umfang zu Umweltproblemen bei, sie beeinflussen auch die Handlungssouveränität von Regierungen der Entwicklungsländer. Dennoch wur-

den in Rio Vorschläge, die Konzerne wirksamer zu regulieren oder zur Einhaltung von Vorgaben zu zwingen, ausgeblendet und damit nach Auffassung von Martin Khor von der malaysischen NRO Third World Network (TWN) die „wichtigste Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung versäumt“.

„Während UNCED redeten die Regierungen von „nachhaltiger Entwicklung“ – ein neues Entwicklungsmodell ist jedoch nicht in Sicht“, lautete daher das Resümee deutscher NRO. Stattdessen wurden herkömmliche Konzepte wie Wirtschaftswachstum, technologischer Fortschritt sowie größerer Finanztransfer zu Maximen für die soziale und ökologische Umgestaltung erhoben. „UNCED enttäuscht all jene, die geglaubt haben, dass ein globaler Konsens über eine ökologisch und sozial gerechte Verteilung erreicht werden könnte. Eine neue Qualität der Nord-Süd-Zusammenarbeit, die auf gleichen Rechten, Pflichten und Lebenschancen aufbaut, lässt sich nicht erkennen“, so ein Statement deutscher NRO zum Abschluss der Rio-Konferenz.

Ohne Frage war der „Erdgipfel“ ein „historischer Meilenstein“. Doch zeigte sich rasch, dass bei vielen Regierungen in Nord und Süd der Enthusiasmus gering blieb, die in Rio gefassten Beschlüsse auch umzusetzen, den Worten Aktionen folgen zu lassen und den angekündigten „Kurswechsel“ wirklich vorzunehmen. *

Ernährung

Nach Schätzung der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, FAO, ist die Zahl der Hungernden seit dem Welternährungsgipfel 1996 nur um jährlich sechs Millionen gesunken, weit weniger als notwendig, um das Ziel des Millenniums-Gipfels zu erreichen, ihre Gesamtzahl auf 400 Millionen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Gleichzeitig stieg die Zahl der Menschen mit Übergewicht in den Entwicklungsländern, in den Industrieländern ist jeder zweite Erwachsene zu dick.

(Quelle: WWW, WS Policy Brief #1)



2. Verlorene Liebesmüh'

Die Rio-Konventionen

Wenn alles gut geht, wird in Johannesburg das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls, einem Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention, bekanntgegeben – trotz des Ausstiegs der USA, des größten Klimasünders. Gefordert sind nun die übrigen Regierungen der Industrieländer, es bis dahin zu ratifizieren und der internationalen Klimapolitik neuen Schwung zu geben.

Die Rio-Konventionen sind ein Kernstück des Rio-Prozesses. Im Unterschied zu vielen reinen Umweltabkommen wie der Konvention zum Handel mit bedrohten Tierarten (CITES) gehen sie davon aus, dass ein Schutz der globalen Umwelt nur erreicht werden kann, wenn auch die wirtschaftliche und soziale Situation der Menschen in den Entwicklungsländern verbessert wird.

Die Aufbruchstimmung von Rio trug dazu bei, dass die beiden dort beschlossenen Konventionen zu Klimaveränderungen und zu biologischer Vielfalt bereits im Dezember 1993 beziehungsweise im März 1994 in Kraft traten. Auch die Verhandlungen über die Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation (CCD) wurden bis 1996 erfolgreich abgeschlossen. Insbesondere afrikanische Regierungen, deren Länder von Vegetationsverlust, Bodenerosion, Trockenheit und daraus resultierenden Katastrophen für die ländliche Bevölkerung besonders betroffen sind, hatten in Rio ein solches Abkommen durchgesetzt.

Die Mühlen internationaler Verhandlungen

Die Verhandlungen über weitere Abkommen verliefen allerdings zäher. Die komplizierte Materie, die Vielzahl

von Akteuren und unterschiedlichen Interessen machten die Aushandlung zu einem schwierigen, langwierigen Prozess. Das Konsensprinzip der Vereinten Nationen bringt es mit sich, dass Kompromisse häufig nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gelingen. Interessen- und Meinungsunterschiede werden durch vage Formulierungen und unverbindliche Zusagen umschifft, unlösbare Differenzen ausgeklammert. Regelungen und Vereinbarungen kommen oft nur durch „Tauschgeschäfte“ zustande, die Sunita Narain vom renommierten indischen Center for Science and Environment (CSE) an „geschäftliche Transaktionen“ erinnern: „Umweltdiplomatie ist zu einem kleinlichen Handel geworden, bei dem das Prinzip wechselseitigen Vorteils ohne Rücksicht auf die gesellschaftlichen Kosten Vorrang hat, und nicht das Ziel einer gerechten globalen Umweltpolitik, die auf Grundsätzen wie Demokratie, Gerechtigkeit und Gleichheit basiert“.

Je mehr politisch und wirtschaftlich auf dem Spiel steht, desto verhärteter die Positionen. So drohte das Kyoto-Protokoll, das Industrie- und Transitionsländer verpflichtet, ihre Treibhausgas-Emissionen bis 2010 im Schnitt um 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu verringern, mehrfach zu scheitern. Auch das Protokoll zur Biologischen Sicherheit, das Gefahren durch den grenzüberschreitenden Handel mit genetisch veränderten Organismen vorbeugen und Schadensersatzansprüche regeln soll, wurde erst nach langwierigen, konfliktreichen Verhandlungen vor zwei Jahren abgeschlossen. Doch die meisten Industrieländer, darunter auch Deutschland, haben es bislang nicht ratifiziert.

< Die drängendsten Umweltprobleme sind heute nur noch global zu lösen.

Einer der größten Fehlschläge des Rio-Prozesses ist die Wälderpolitik. Nachdem sich die Regierungen in Rio bereits mit der „Wald-Erklärung“ lediglich auf eine vage Absichtsbekundung für eine internationale Regelung verständigen konnten, wurde seither in immer neuen Gremien und Foren ergebnislos verhandelt. Während der Verlust der natürlichen Wälder in Brasilien, Indonesien, Kanada oder Russland mit jährlich 12,5 Millionen Hektar nahezu ungebremst weiter geht, blockieren viele Regierungen des Südens wie des Nordens gemeinsam mit der Holzindustrie jede wirksame Regelung.

Wie die Verhandlungen um ein Wälderabkommen zeigen, haben die global operierenden Konzerne längst die Bedeutung des Rio-Prozesses erkannt und versuchen, die Verhandlungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Hilfreich sind dabei ihre guten Beziehungen zu Regierungen, Ministerien, Vereinten Nationen und internationalen staatlichen Entwicklungsorganisationen. Erdölkonzerne, Autohersteller und Bergbau-Multis bemühen sich, Umweltziele zu verwässern. Dagegen bieten sich Unternehmen, die den zukunftssträchtigen Markt für umweltverträgliche Technologien und Produkte im Visier haben, als Verbündete für eine nachhaltige Entwicklung an.

Die Erfahrungen zeigen, dass ökologische Probleme wie Waldverlust oder Klimaveränderungen selektiv und entlang verschiedenster Macht- und Interessenbündnisse bearbeitet werden. Handfeste wirtschaftliche Interessen bestimmen die Verhandlungen – zum Beispiel der Zugang zu profitträchtigen genetischen Ressourcen für die Pharma- und Nahrungsmittelindustrie, die Absatzmöglichkeiten für umweltschonende moderne Technologien oder die Verhinderung von wirtschaftlichen Nachteilen, etwa durch strenge Auflagen zur Emissionsminderung. Es geht vor allem um internationale Wettbewerbs- und Standortvorteile, um Investitionen und Geschäfte in Milliardenhöhe und weniger um die Lösung globaler Umweltprobleme oder um die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen.

Implementierungskrise

Noch schwieriger als die Verhandlungen selbst ist vielfach der nächste Schritt, die Umsetzung. Denn mit Leben gefüllt und in praktische Politik gegossen werden müssen die internationalen Konventionen und Protokolle, die in Rio, New York, Cartagena, Kyoto und anderswo geschmiedet wurden, zuvörderst in den Ländern selbst. Diese Bilanz fällt bislang unbefriedigend aus. „Kaum einer der Verträge, die in Rio oder danach unterzeichnet wurden, wurde ernsthaft umgesetzt“, kritisiert zum Beispiel das CSE in einem

jüngst erschienenen Bericht über die Globalen Umweltverhandlungen.

Eine Ursache für diese „Implementierungskrise“, die auch der UN-Generalsekretär in seiner Bilanzierung der Rio-Beschlüsse konstatiert, ist, dass die Abkommen meist von Umwelt- und Entwicklungsministerien ausgehandelt werden – für die Umsetzung müssen aber die Regierungschefs, die Finanz- und Wirtschaftsminister gewonnen werden. Und die haben oft ihre eigenen Prioritäten und Interessen.

Außerdem haben Regierungen bei fehlendem politischem Umsetzungswillen keine Konsequenzen zu befürchten. Die Abkommen sehen dafür meist keine Strafen vor, weil sonst viele Länder gar nicht erst zustimmen würden. Oberstes Gremium der Überwachung ist die Vertragsstaatenkonferenz, das heißt, die Regierungen kontrollieren sich selbst. Und verbindliche Indikatoren, um Verbesserungen der Umweltqualität oder der Nachhaltigkeit wirklich zuverlässig und objektiv zu messen, fehlen vielfach.

Andererseits fehlen vielen Regierungen des Südens aber auch schlicht die administrativen und personellen Kapazitäten für eine Umsetzung auf nationaler Ebene. Und ebenso das Geld. Zwar finanziert der Globale Umweltfonds GEF (Global Environment Facility) Maßnahmen zum Klimaschutz und zum Schutz biologischer Vielfalt. Doch die etwa fünf Milliarden US-Dollar, die die Industrieländer bislang dafür bereitstellten, reichen bei weitem nicht aus. Weitere bilaterale Leistungen, auf die zum Beispiel afrikanische Regierungen zur Umsetzung der Konvention zur Desertifikationsbekämpfung angewiesen sind, sind noch spärlicher: „Abkommen, die vor allem von den Ländern des Südens vorangetrieben wurden wie die CCD, sind wegen unzureichender Mittel Totgeburten geblieben“, lautet daher das harsche Urteil von CSE. So wurden die Chancen der Rio-Konventionen nur unzureichend genutzt. Sie können einen globalen Ordnungsrahmen für eine internationale ökologische Modernisierungsstrategie abgeben und dazu beitragen, Ressourcenplünderung und Atmosphärenverschmutzung zu verlangsamen. Mit Abkommen wie dem Kyoto-Protokoll zum Beispiel ist ein solcher Anfang für die Industrieländer gemacht. Für die Länder des Südens ist das weitaus schwieriger. Sie benötigen dafür ausreichende finanzielle Mittel, Zugang zu technischer Expertise, weiterhin die Entwicklung grundlegender Kapazitäten, wie das UN-Umweltprogramm UNEP fordert, und „eine klare Rolle für nicht-staatliche Akteure“.



Das rapide Anwachsen der internationalen Handelsströme bringt den Armen kaum etwas.

3. Finanzierung:

(keine) Wende in letzter Minute

Beim „Erdgipfel“ in Rio ging es nicht nur um Visionen, sondern auch ganz handfest ums Geld. Allein für die Umsetzung der Agenda 21 in den Ländern des Südens, so die Schätzung des UNCED-Sekretariats, müssten jährlich 600 Milliarden US-Dollar aufgebracht werden. Für ihren Anteil daran hätten die Industrieländer ihre Entwicklungshilfe auf 125 Milliarden US-Dollar verdoppeln müssen. Auch wenn nachhaltige Entwicklung nicht allein am Geld hängt – die Finanzfrage ist ein Indikator politischen Willens und ein Seismograph für Machtverhältnisse.

Die einzige konkrete Zusage der Industrieländer auf multilateraler Ebene war die Global Environment Facility (GEF). Der Globale Umweltfonds, der auf Drängen der USA von der Weltbank verwaltet wird, finanziert Maßnahmen im Rahmen der Rio-Konventionen und Aktivitäten zum Schutz der Meere und der Ozonschicht. Er war bereits 1991 durch Frankreich und Deutschland initiiert worden – einerseits als Geste guten Willens im Vorfeld von Rio, andererseits aber auch als Gegen-Konzept zu einem unabhängigen „Grünen Fonds“, wie ihn einige Entwicklungsländer favorisierten. Abgesehen von GEF und einer Reihe bilateraler Zusagen für einzelne Konventions-Aktivitäten und Programme fällt die Finanz-Bilanz seit Rio düster aus:

- Im Gegensatz zu ihrer in Rio noch einmal erneuerten Zusage, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, schraubten die meisten Industrieländer die öffentliche Entwicklungshilfe seither zurück. Derzeit werden durchschnittlich 0,24 Prozent erreicht, die USA liegen bei 0,10%, Deutschland stagniert bei 0,27 Prozent.
- Die Mittel für die Weltbank-Tochter IDA, die für die armen und ärmsten Länder Kredite zu besonders günstigen Bedingungen zur Verfügung stellt, wurden nach Rio kräftig gekürzt;
- Erst nachdem die weltweite Schuldenkampagne „Erlasjahr 2000“ Druck machte, kamen mit der HIPC-Initiative Erleichterungen für die ärmsten Schuldnerländer in Gang, die allerdings vielfach nur eine Atempause bedeuten und kaum geeignet sind, sie dauerhaft aus der Schuldenfalle herauszuführen;
- Gleichzeitig geben die Industrieländer Milliarden Dollar an Subventionen zur Stützung umweltschädlicher wirtschaftlicher Aktivitäten aus, vom Kohlebergbau über Flugverkehr bis hin zur chemie-intensiven industriellen Landwirtschaft.

Optisch wird die finanzielle Nord-Süd-Bilanz aufgehellt durch die ausländi-

schen Direktinvestitionen, die in den neunziger Jahren sprunghaft anstiegen und zeitweise viermal so hoch lagen wie die offiziellen Entwicklungsgelder. Doch leisten die Konzerne damit kaum einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung: Die Milliarden kommen nur zu einem Bruchteil armen Ländern oder Regionen zugute, sie fließen überwiegend in einige wenige Schwellenländer und besonders profitable Wirtschaftsbereiche. Zudem tragen sie vielfach dazu bei, die nationale Souveränität auszuhöhlen, einheimische Produktion zu verdrängen und die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen wie Bodenschätzen und Wäldern zu intensivieren.

„Monterrey-Konsens“

Die UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die vom 18. bis 22. März 2002 im mexikanischen Monterrey stattfand, galt als Lackmus-Test für die Bereitschaft der Industrieländer, zehn Jahre Sparkurs in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik umzukehren. Nur dann, so die Prognosen, könne es auch gelingen, die Unterstützung der Entwicklungsländer für einen neuen An Schub nachhaltiger Entwicklung durch den „Weltgipfel“ in Johannesburg zu bekommen.

Mit ihrer Zusage, die offizielle Entwicklungshilfe der europäischen Länder von gegenwärtig im Schnitt 0,33 Prozent des Bruttosozialprodukts auf 0,39 Prozent bis zum Jahr 2006 zu steigern,

setzte die EU in Monterrey in letzter Minute immerhin ein positives Signal, da nicht nur eine Trendwende, sondern auch ein Zeitziel versprochen wurde. Weder damit noch mit der ebenfalls angekündigten Steigerung der US-Hilfe, die von Präsident George W. Bush zudem an politisches Wohlverhalten geknüpft wurde, lässt sich jedoch die auf dem Millennium-Gipfel 2000 von den Staats- und Regierungschef angekündigte Halbierung der Zahl der Armen bis 2015 erreichen.

Stattdessen wurde in Monterrey die Verantwortung, die Finanzierungslücke zu schließen, abgeschoben:

- Der Zufluss privaten Kapitals in die Länder des Südens soll durch weitere Handels- und Investitionsliberalisierung verstärkt werden, obwohl es zunehmend Belege dafür gibt, dass die Armen der Welt davon kaum profitieren;
- Die Regierungen des Südens sollen mehr eigene Ressourcen durch Steuern und Abgaben mobilisieren und die Korruption eindämmen. Ihre Spielräume dafür sind allerdings angesichts verbreiteter Armut und unzulänglicher Finanzbehörden gering.

Zudem werden die grundlegenden strukturellen Probleme, etwa im Welt-handel, die der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung im Wege stehen, oder die überfällige Reform der internationalen Finanzsysteme in der Schlusserklärung von Monterrey nicht angesprochen. Dabei liegen innovative Konzepte längst auf dem Tisch:

- Die „Tobin-Steuer“ zum Beispiel würde durch eine geringe Abgabe auf Devisentransaktionen die spekulativen Finanzkrisen mit ihren negativen Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit von Regierungen des Südens, auf Umweltpolitik und Lebenssituation der Bevölkerung dämpfen und gleichzeitig Finanzmittel bereitstellen, die für eine nachhaltige Entwicklung eingesetzt werden könnten. Während die gesellschaftliche und wissenschaftliche Unterstützung dafür wächst, ist

Quick Check: **Wirtschaftliche Entwicklung**

Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungshilfe (ODA) fiel von 58,3 Mrd. US-Dollar (1992) auf 53,1 Mrd. US-Dollar (2000), der Anteil am Bruttosozialprodukt der Industrieländer damit von 0,35 auf 0,22 Prozent.

Ressourcenverbrauch

Zwar ist der Ressourceneinsatz pro Kopf der Bevölkerung und je US-Dollar Bruttosozialprodukt rückläufig, der gesamte Rohstoffverbrauch stieg allerdings weiter an.

Recycling

Die Wiederverwertungs-Quote von Abfällen stagniert in den Industrieländern zwischen 30 und 50 Prozent.

Ungleichheit

1960 war das Verhältnis laut Human Development Report von 1999 zwischen dem Einkommen der 20 Prozent der Weltbevölkerung, die in den reichsten Ländern leben, und dem Einkommen der 20 Prozent in den ärmsten Ländern 30 : 1, 1990 betrug es 60 : 1 und 1997 sogar 74 : 1.

Energieverbrauch

Zwischen 1980 und 2000 stieg der Energieverbrauch weltweit um 42 Prozent und wird, so die Schätzungen, in den nächsten 50 Jahren weiter um 150 bis 230 Prozent wachsen.

Überschuldung

1992 belief sich der Gesamtschuldenstand aller Entwicklungsländer auf 1,62 Billionen US-Dollar, bis 2000 war er auf 2,5 Billionen gestiegen. Der langfristige Schuldendienst verdoppelte sich bis 1998 gegenüber 1992 nahezu von 147 Milliarden auf 281 Milliarden US-Dollar.

die Bundesregierung gespalten – das BMZ machte sich in Monterrey dafür stark, Wirtschafts- und Finanzministerium sind dagegen, ebenso wie die EU-Kommission.

- Ähnlich könnten durch eine Abgabe auf die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter wie den internationalen Luftraum, die Weltmeere oder den Weltraum, die unter anderem vom Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung (WBGU) vorgeschlagen wird, globale Umweltaufgaben finanziert und gleichzeitig Anreize zum globalen

Umweltschutz, etwa zur Verringerung von klimaschädlichen Emissionen durch Flugzeuge, geschaffen werden.

Beide Konzepte fielen im „Monterrey-Konsens“ unter den Tisch. Bleibt die Hoffnung auf Johannesburg, wo sie voraussichtlich wieder auf der Tagesordnung stehen werden. *



In Johannesburg besteht die Gefahr, dass der Dialog auch dann als Erfolg gewertet wird, wenn ihm keine Taten folgen.

4. Die „neue Internationale“ der NRO

Die Gewinner von Rio?

Der Flamengo-Park, mit Blick auf den Zuckerhut, ist der Geburtsort der internationalen NRO-Bewegung. VertreterInnen von mehr als 1.400 Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, Frauennetzwerken, Menschenrechtsgruppen, Kirchen, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen waren nach Rio gekommen, um das Angebot der Vereinten Nationen auf Beteiligung und Kooperation auszuloten. „Die Nichtregierungsorganisationen können die Verhandlungen der Konferenz bereichern und voranbringen“, hatte das UN-Vorbereitungskomitee eingeladen, und „zur Verbreitung ihrer Ergebnisse und zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung beitragen“.

„Immer mehr Probleme von Umwelt und Entwicklung könnten ohne Nichtregierungsorganisationen nicht in Angriff genommen werden“, hieß es bereits 1987 im Brundtland-Bericht, der die programmatischen Grundlagen für Rio legte. Die Einbeziehung der NRO, die sich in den achtziger Jahren zu einer breiten, vielfältigen und zunehmend wirkungsvolleren Bewegung entwickelt hatten, bot den Regierungen zwei große Vorzüge für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung:

- NRO bringen vielfältige Erfahrungen und Kenntnisse sowie einen engen Kontakt zu Bevölkerungsgruppen, die von Behörden und Regierungsprogrammen oft nicht erreicht werden, mit. Zudem, so die Hoffnung, fällt ein Abglanz des guten Rufs der NRO von Basisnähe, Effizienz und uneigennützigem Engagement auch auf den staatlichen Kooperationspartner. „Eine partizipatorische Herangehensweise erhöht die öffentliche Anerkennung und Legitimität von Leistungen der Regierung“, weiß die Weltbank.
- NRO sind zudem ein kostengünstiger Träger für die Verlagerung von staatlichen Umwelt- und Entwicklungsprogrammen im Zuge der Reduktion und Privatisierung von Staatsaufgaben, die die Regierungen angesichts leerer Kassen und Überschuldung nicht mehr schultern wollen.

Rio legte den Grundstein für ein großangelegtes Partizipationsexperiment, das auch die folgenden UN-Konferenzen von Kopenhagen über Kairo bis Beijing prägte. Der David NRO, im Kampf gegen Goliaths wie Weltbank, internationale Konzerne und Regierungen stark geworden, wurde zum gesuchten Gesprächs- und Kooperationspartner. Um ihre Kritik einzubinden und ihre Potentiale zu nutzen, boten die Vereinten Nationen und viele Regierungen den NRO neue Beteiligungsmöglichkeiten an, die alten Fronten wurden aufgelockert.

Chancen und Risiken

Für die NRO öffnete sich damit die Tür zu den Korridoren der Macht – zumindest einen Spalt breit. Die Möglichkeiten für Lobby-Arbeit, die Kombination von öffentlichem Druck und stillen Verhandlungen, verbesserten sich durch den Zugang zu Informationen und Ministerien. Von der Lokalen Agenda 21 über Dialog-Veranstaltungen und Konsultationen bis hin zur Aufnahme von NRO-VertreterInnen in offizielle Verhandlungsdelegationen entwickelten sich vielfältige neue Kooperationsformen. Für Aktivitäten der NRO wie die kritische Kontrolle der Umsetzung der Rio-Beschlüsse durch Ministerien, Regierungen und UN-Organisationen gab es „Staatsknete“.

Indem die NRO die Spielräume und Beteiligungsmöglichkeiten, die sich seit Rio eröffneten, geschickt nutzten, haben sie weltweit und auf allen Ebenen erheblich an Einfluss auf den Rio-Prozess gewonnen – und mit ihnen einige der anderen Major Groups wie Frauen, Gewerkschaften oder die Privatwirtschaft, die in der Agenda 21 als wichtige gesellschaftliche Akteure zur Beteiligung an der Umsetzung des Aktionsprogramm aufgefordert wurden.

Ein wichtiges Forum dafür ist die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die die nationale und internationale Umsetzung der Rio-Beschlüsse überwachen und Empfehlungen für den weiteren Prozess formulieren soll. In der CSD hat sich eine enge Kooperati-

on zwischen Regierungsvertretern und den Major Groups entwickelt, die Pilotfunktion für das gesamte UN-System haben könnte.

Ohne den ständigen Druck und die vielfältigen Aktivitäten von NRO sähe die Rio-Bilanz noch weitaus schlechter aus. So ist in Bangladesh das ländliche Gesundheitswesen fast völlig in der Hand von NRO, ebenso Entwicklungsprojekte und Bildungsmaßnahmen. Bei der Lokalen Agenda 21 sind Gruppen der Zivilgesellschaft meist die Initiatoren und treibende Kraft. Insbesondere in Themenbereichen, wo sie wahrnehmbare wirtschaftliche Pluspunkte und ökonomische Interessengruppen wie die „grüne“ Industrie auf ihrer Seite haben wie etwa bei der Schaffung von Arbeitsplätzen durch erneuerbare Energien, ist ihre Durchschlagskraft deutlich gestiegen.

Andererseits wurden die NRO durch ihre Beteiligung an den Weltkonferenzen in eine Agenda eingebunden, die die Regierungen und die UN aufgestellt haben. Spielräume, Spielregeln und Verhandlungsthemen sind weitgehend vorgegeben. Außerdem versuchten eine Reihe von Süd-Regierungen immer wieder, eine Ausweitung der NRO-Partizipation in den Vereinten Nationen zu bremsen.

So beschränken sich die Einflussmöglichkeiten der NRO weitgehend auf die „soft institutions“ wie die CSD, die wenig Entscheidungsbefugnisse hat und deren Beschlüsse nur Empfehlungen an die nationalen Regierungen sind, und auf „soft issues“ wie Umweltfragen und Entwicklungsmaßnahmen. In den innersten Kreis der Weltpolitik sind sie nicht vorge lassen worden.

Die „harten“ Themen wie Wirtschaft, Finanzen, Handelsfragen und die nächsten Etappen der Globalisierung mit ihren Auswirkungen auf Menschen und Umwelt werden weitgehend hinter verschlossenen Türen verhandelt - bei der Welthandelsorganisation WTO, dem IWF und den G7-Treffen der führenden Industriestaaten. Die Einflussmöglichkeiten und Wirkungen von NRO und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen sind daher meist weitaus geringer geblieben, als die öffentliche Aufmerksamkeit, die sie als „Neue Internationale“ genießen, vermuten lässt. Zudem haben die erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten Spuren in der NRO-Szene hinterlassen. Den damit verbundenen Arbeitsaufwand können am ehesten die finanzkräftigen großen Nichtregierungsorganisationen aus den Industrieländern, die *bingos*, wahrnehmen. Entstanden ist damit eine neue Gruppe themenorientierter Spezialisten und Jet-Set-NRO, die

Gefahr laufen, „den Kontakt zu denen, die an der Basis die Menschen für Veränderungen mobilisieren, zu verlieren“, wie Heinz Greijn vom Umwelt-Liaison-Zentrum ELCI in Nairobi warnt.

Neue Partnerschaften

Spätestens seit der UN-Generalversammlung Rio+5, die 1997 in New York eine erste Zwischenbilanz zog, müssen die NRO zudem ihre Rolle als Hoffnungsträger mit der Privatwirtschaft teilen, die als eine der Major Groups aufgefordert ist, sich an der Umsetzung der Agenda 21 zu beteiligen. Von ihr verspricht sich die UNO Geld und Technologie. Unternehmensverbände versprochen denn auch 1997 in New York Investitionen, um die Einsparungen bei der offiziellen Entwicklungshilfe auszugleichen, und technologische Lösungen für die Probleme der Agenda 21, „vom sauren Regen über Armutsbekämpfung bis hin zu Ressourcenschonung“, so ein Vertreter des World Business Council for Sustainable Development.

Ihre Preisvorstellung dafür nannte der Abgesandte der Internationalen Handelskammer, David Kerr, den politischen Vertretern der Welt ebenfalls: „Günstige Investitionsbedingungen, freien Handel, Selbstverpflichtungen statt staatlicher Regulierungen, politische Unterstützung für den Technologie-Export...“. Denn vor den Beitrag der Industrie zur Umsetzung der Rio-Versprechungen haben die Marktgesetze den kommerziellen Erfolg gesetzt.

Seither ist mit dem Konzept der „Öffentlich-Privaten Partnerschaft“ und dem Global Compact von UN-Generalsekretär Kofi Annan der Schulterschluss zwischen Regierungen und Wirtschaft, Vereinten Nationen und Global Players immer enger geworden - eine Entwicklung, die dazu führen könnte, dass privatwirtschaftliche Profitinteressen und Entwicklungsvorstellungen einen übermächtigen Einfluss auf die Vereinten Nationen und damit auf die Ergebnisse von Johannesburg bekommen.

Beim „Weltgipfel“ in Johannesburg steuert die Partnerschaft zwischen Vereinten Nationen, einzelnen Regierungen, der Privatwirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf eine neue intensive Intimität zu: Wie nie zuvor wurde der Vorbereitungsprozess für den Weltgipfel für die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure geöffnet, sowohl auf nationaler Ebene, als auch bei den regionalen und den vier internationalen Vorbereitungskonferenzen (PrepCom).

Eine Plattform dafür sind die „Multi-Stakeholder-Dialoge“, die zunächst im Rahmen der CSD erprobt wur-



den und nun die gesamte Konferenz-Dramaturgie mit prägen. Nach einem festgelegten Drehbuch bekommen alle Stakeholder, das heißt die Vertreter der neun Major Groups, aber auch der Regierungen und internationaler Entwicklungs- und UN-Organisationen Gelegenheit, ihre Positionen vorzutragen und zu diskutieren. Ergebnis können zum Beispiel im Konsens beschlossene Empfehlungen für die Regierungsverhandlungen oder eine Einigung auf gemeinsame Aktivitäten sein.

Der erhebliche Zeit-, Organisations- und Arbeitsaufwand, den die Vorbereitung und Durchführung solcher Multi-Stakeholder-Dialoge erfordert, steht allerdings in keinem Verhältnis zu dem tatsächlichen geringen Einfluss auf die Verhandlungen und Beschluss-Texte. Zudem, so die Kritik des Third World Network, wird damit „der Mythos verbreitet, dass kollektives Handeln möglich ist, dass alle Beteiligten gleich sind und Interessenkonflikte durch die Suche nach einem Konsens am Runden Tisch gelöst werden können“.

Für die NRO bedeuten die Beteiligungsmöglichkeiten damit eine schwierige Gratwanderung: einerseits

eröffnen sich Informationszugänge und Einflusschancen, die genutzt werden sollten. Dabei dürfen die Risiken aber nicht aus den Augen verloren werden. Dazu gehört die Gefahr, durch die Einbindung an kritischer Schärfe und eigenem Profil zu verlieren und sich in komplizierten Verhandlungsprozessen aufzureiben, aber nur marginale Veränderungen bewirken zu können. Klassische NRO-Instrumente wie Lobby-Arbeit, eigenständige Aktionsformen und Agenda-Setting, also der Versuch, auch unbequeme Themen und Forderungen auf die Tagesordnung zu bringen, werden daher nicht überflüssig.

Allzuviel „Multistakeholder“-Ansätze bergen die Gefahr, dass die Verantwortung für die Umsetzung internationaler Politik schwimmt. Letztendlich haben Regierungen nicht nur das letzte Wort bei der Beschlussfassung, sondern auch bei der Umsetzung. Wenn in Johannesburg das Ergebnis sich vorwiegend in der Ankündigung neuer Partnerschaften zivilgesellschaftlicher Akteure erschöpft („Typ 2-Ergebnisse“), wird es Zeit, die Regierungen wieder stärker in die Pflicht zu nehmen. *



5. Die WTO und der Rio-Prozess

Darf eine Regierung die kleinbäuerliche Landwirtschaft vor billigen Importen schützen, um die Ernährung zu sichern? Darf sie Rechte indigener Gemeinschaften festschreiben, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit ergreifen oder Grundnahrungsmittel subventionieren? Darüber entscheidet immer häufiger nicht sie selbst, sondern die Welthandelsorganisation WTO. Welthandel und Weltwirtschaft fairer und nachhaltiger zu gestalten war eine wichtige Forderung in Rio. Insbesondere viele Entwicklungsländer hofften auf einen neuen Anlauf zu einer weltwirtschaftlichen Umstrukturierung, nachdem sie in den siebziger Jahren mit ihrer Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung gescheitert waren und in den achtziger Jahren durch Schuldendienst und Strukturanpas-

sungsprogramme gebeutelt wurden. Doch was die Handels- und Wirtschaftsminister in der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ausgehandelt hatten und mit der Gründung der WTO 1995 institutionalisiert wurde, widerspricht den Anforderungen an eine gerechte und nachhaltige Entwicklung in vieler Hinsicht.

Zwar verpflichtet sich die WTO in ihrer Präambel auf Nachhaltigkeit. Doch ansonsten stehen bei ihr Markt und Wirtschaftswachstum, freier Handel, Deregulierung und Rückzug des Staates aus der Wirtschaft auf dem Programm. Dafür sollen Zölle und andere Handelsbarrieren abgebaut, Rechte an geistigem Eigentum (etwa Patentrechte) gestärkt und Marktöffnungen für einen freien Handel mit Dienstleistungen

durchgesetzt werden. Von freiem Handel als Zugpferd für Entwicklung würden alle profitieren, so die Versprechungen - auch die ärmeren Länder und Bevölkerungsgruppen.

Bei den Verhandlungen ging es allerdings vorrangig um Vorteile für Unternehmen, um Zugang zu lukrativen Märkten und Ressourcen und um gewinnbringende Investitionsmöglichkeiten. Nachhaltige Entwicklung spielte dabei kaum eine Rolle, Handelsinteressen hatten Vorrang vor sozialen und Umwelt-Anliegen.

Mit der WTO ist ein zudem neues, intransparentes Machtzentrum entstanden, in dem die Regierungen der Industrieländer dominieren und das außerhalb des UN-Systems steht. Anders als bei den multilateralen

Umweltabkommen ermöglichen die WTO-Regelungen Sanktionen gegen Mitglieder, die ausgehandelte Abkommen nicht einhalten.

Freier Handel vs. nachhaltige Entwicklung

Die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen trugen dazu bei, dass Welthandel und Auslandsinvestitionen in den neunziger Jahren geradezu explodierten. Eine Reihe von Ländern verzeichneten hohe Wachstumsraten, transnationale Konzerne eroberten immer mehr Märkte in den Ländern des Südens. Doch die Handelsregeln benachteiligen die Länder des Südens. Subventionierter US-Mais ist in Kenia billiger als der Mais einheimischer Kleinbauern, Indiens Agrarmarkt wird durch Baumwolle, Speiseöl und Milchpulver zu Dumping-Preisen überschwemmt. Traditionelle

Fischer müssen mit hochmodernen Fangfabriken, die die Fischbestände vor Afrikas Küsten leer fegen, konkurrieren. Gleichzeitig sind die Preise vieler klassischer Exportprodukte des Südens wie Kaffee in den Keller gerutscht.

Die ungleichen Machtverhältnisse auf dem Weltmarkt führen dazu, dass vom Abbau von Handelsschranken vor allem die mächtigen Konzerne profitieren. Während viele Entwicklungsländer Handelsbarrieren verringert haben, wird ihr eigener Zugang zu den Märkten der Industrieländer durch vielfältige Hürden weiter behindert. Die Subventionen für die Bauern in den OECD-Ländern sind weiter auf inzwischen eine Milliarde US-Dollar am Tag gestiegen. Zu Recht klagte Ugandas Präsident Yoweri Museveni über „Doppelstandards“ der Industrieländer.



< *Ungleicher Wettbewerb: Gegen hochsubventionierte Fabrikschiffe aus der EU haben örtliche Fischer keine Chance.*

Mit der Ausweitung des weitreichenden, wirtschaftsfreundlichen Patentrechts der Industrieländer auf die Länder des Südens durch das sog. TRIPS- Abkommen der WTO sichern sich die Pharma- und Nahrungsmittelkonzerne zudem die Kontrolle über die genetischen Ressourcen. Ihrer Ausbeutung ohne eine angemessene Beteiligung der lokalen Bevölkerung wird Tür und Tor geöffnet, die Rechte bäuerlicher Gemeinschaften an ihrem Saatgut ausgehöhlt. Unter Berufung auf den Patentschutz versuchten Pharmakonzerne mit allen Mitteln zu verhindern, dass Südafrika Ausnahmeregelungen für die Herstellung billiger AIDS-Medikamente, das Recht auf sogenannte „Zwangslizenzen“, in Anspruch nahm.

Die meisten Entwicklungsländer sind in einer schwachen Position, um ihre Interessen zu verteidigen. Bei den komplexen Aushandlungsprozessen sind sie vielfach nicht in der Lage, Bedingungen festzulegen, die vorbeugend die Umweltauswirkungen von Handels- und Patentregelungen begrenzen oder eine gerechte Beteiligung an der Nutzung von Ressourcen bringen würden, oder zu verhindern, dass die WTO Schutzrechte von Umwelt und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen als „unnötige Handelsbarrieren“ verbietet.

Zwei Rechtssysteme

Mit Patentrecht, Handelsregeln und der Kampfansage an Protektionismus und Subventionen hat die WTO nicht nur Schutzmöglichkeiten für schwächere Volkswirtschaften, traditionelle Wirtschaftszweige oder Bevölkerungsgruppen abgebaut. Entstanden sind auch zwei nebeneinander existierende internationale Rechtssysteme: Das WTO-Regelwerk, in dessen Zentrum der freie Handel steht, und die Rio-Konventionen sowie andere multilaterale Umweltab-

kommen, die den Schutz globaler Umweltgüter wie der Ozonschicht, des Klimas oder der biologischen Vielfalt vor zerstörerischem wirtschaftlichen Handeln anstreben.

Das führt zu Konflikten: Während das Vorsorgeprinzip in der Rio-Erklärung und dem nationalen Umweltrecht fast aller Staaten - auch derer, die sich international heftig dagegen stemmen - mehr oder weniger stark verankert ist, pocht die WTO etwa beim Streit zwischen den USA und der EU über den Handel mit Hormon-Fleisch darauf, dass zunächst wissenschaftlich eindeutig Gefahren nachgewiesen werden, bevor Handelsbeschränkungen zulässig sind. Bis dahin können Schutzmaßnahmen aber zu spät sein.

Im Konfliktfall zieht der Umweltschutz gegenüber Handelsinteressen immer wieder den Kürzeren, ist die Macht von Multis größer als die von bäuerlichen Gemeinschaften oder indigenen Völkern. So gingen die meisten Streitfälle zwischen Mitgliedsstaaten in der WTO bislang zu Gunsten uneingeschränkter Handels und zum Nachteil von Gesundheit oder Umweltschutz aus. De facto werden die multilateralen Umweltabkommen den WTO-Regelungen nachgeordnet.

„Entwicklungsrunde“

Nach dem spektakulären Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999 sollte auf Drängen von WTO-Sekretariat und Industrieländern in einem neuen Anlauf in Doha, Katar, im November 2001 eine neue Verhandlungsrunde über den weiteren beschleunigten Abbau von Handelsbarrieren eingeleitet werden, um das schwächelnde globale Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Dagegen wollten die meisten Entwicklungsländer zunächst die Probleme mit bestehenden WTO-Abkommen bereinigen, etwa die mangelnde Einhaltung

von Zusagen der Industrieländer, ihrerseits Handelsbarrieren und Subventionen abzubauen. Doch ihr Widerstand blieb letztlich erfolglos, die Macht der Industriestaaten, in diesem Falle insbesondere der EU, setzte sich durch.

Während das WTO-Sekretariat Doha als Einstieg in eine „Entwicklungsrunde“ und damit als ein positives Signal für Johannesburg rühmt, leitete die Konferenz aus der Sicht vieler Süd-Regierungen und nichtstaatlicher Entwicklungsorganisationen die nächste Drehung der Liberalisierungs-Schraube ein. In zentralen Punkten brachte Doha keine Fortschritte: Zum Verhältnis von WTO-Regelungen und multilateralen Umweltabkommen gab es ein problematisches Verhandlungsmandat, das WTO-Abkommen nicht zur Disposition stellt. Die EU blieb bei ihrem Widerstand gegen Subventionsabbau für landwirtschaftliche Produkte.



In Doha wurde auch kein klares Mandat bezüglich des Vorstosses von insbesondere afrikanischen Ländern, eine „Entwicklungs-Box“ einzurichten, erteilt. Eine Entwicklungsbox würde Ausnahmen von den allgemeinen WTO-Regeln beinhalten, die es armen Ländern erlauben würden, zum Beispiel Grundnahrungsmittel zu subventionieren oder durch Importzölle zu schützen, um so

die Ernährungssicherheit armer Bevölkerungsgruppen und ländliche Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern. Doha gab zudem einen zusätzlichen Schub für die seit zwei Jahren laufenden Verhandlungen über ein Abkommen im Dienstleistungssektor, das General Agreement on Trade in Services, kurz: GATS. Hier stehen viele Bereiche auf der Liberalisierungs-Forderungsliste, die für die große Bevölkerungsmehrheit und insbesondere die Armen lebenswichtig sind: die Versorgung mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, mit Schulen, Krankenhäusern, Wohnung und sozialer Sicherung.

Ein Beispiel ist die Privatisierung im Wassersektor, die seit Jahren von Banken, global operierenden Versorgungskonzernen und der Weltbank vorangetrieben wird und die auch in Johannesburg ein wichtiges Thema sein wird. Bislang sind für die Wasserversorgung meist die Regierungen und Stadtverwaltungen zuständig. Doch mit dem Argument, private Unternehmen würden eine bessere und effizientere Versorgung gewährleisten, wird der Wassermarkt vieler Länder mehr und mehr für ausländische Konzerne geöffnet. Damit steht nicht nur der öffentliche Dienstleistungssektor, der vielfach besser als sein Ruf ist, auf der Abschussliste, sondern auch die Möglichkeiten von Regierungen, Umwelt- und Ressourcenschutz im Wassersektor und Gesundheitsanforderungen an Trinkwasser gegen mächtige, globale Konzerne durchzusetzen. Am Ende steht die öffentliche Kontrolle über das lebenswichtige Gemeinschaftsgut Wasser selbst auf dem Spiel.

Der Welthandel mag von Liberalisierung und Deregulierung profitieren. Doch die Armen und die Umwelt zahlen den Preis: mehr Ressourcenplünderung, Verlust von Kontrolle über Lebensgrundlagen, Verdrängung und

Quick Check: Soziales

1990 hatten 1,55 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Wasser, 1998 waren es noch 968 Millionen;

1990 hatten 1,99 Milliarden Menschen keinen Zugang zu elementarer sanitärer Versorgung, 1998 waren es 2,4 Milliarden;

1990 waren 1 Milliarde Erwachsene Analphabeten, zehn Jahre später 854 Millionen, wobei die Zahl der Frauen auf 543 Millionen anstieg;

1990 besuchen 300 Millionen Kinder, davon zwei Drittel Mädchen, keine Schule, 2000 waren es 325 Millionen, davon 183 Millionen Mädchen;

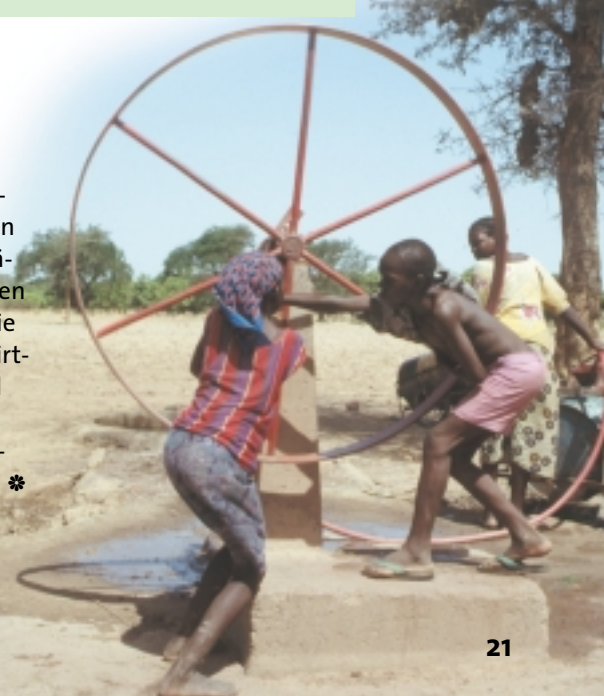
1990 gab es 1,2 Milliarden Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar täglich lebten, 1998 sind es noch genauso viele, 2,8 Milliarden Menschen leben von weniger als 2 US-Dollar täglich;

1990 sind 177 Millionen Kinder, die jünger als fünf Jahre sind, untergewichtig, 1998 sind es 163 Millionen;

1990 sterben 14,4 Millionen Kinder unter fünf Jahren jährlich durch Ursachen, die vermeidbar wären, 1998 sind es 11 Millionen Kinder.

(Quellen: Human Development Report 1999; Bericht über die menschliche Entwicklung 2001)

Verelendung. Nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummuster, die in Rio einvernehmlich als wesentliche Ursache für die Bedrohung des Planeten ausgemacht worden waren, treten im Gefolge der globalisierten Aktivitäten der Transnationalen Konzerne ihren Siegeszug rund um den Globus an. Die WTO und die hinter ihr stehenden Wirtschafts- und Handelsministerien sind dabei, ihre Agenda zum eigentlichen Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert zu machen. *





6. Achtung, Baustelle globale Nachhaltigkeitspolitik!

Angesichts „zunehmender Umweltzerstörung und einer alarmierenden Diskrepanz zwischen Versprechungen und Aktionen sind die bestehenden Ansätze eines globalen Umweltmanagements unzureichend“, klagt UNEP-Chef Klaus Töpfer. Nicht nur beim UN-Umweltprogramm wird daher intensiv über die Stärken und Schwächen der institutionellen Architektur globaler Umweltpolitik diskutiert. Neue Baupläne für eine International Environmental Governance, IEG, werden auch in Johannesburg auf der Tagesordnung stehen. UN-Generalsekretär Kofi Annan hofft, dass beim Weltgipfel „die Grundlagen geschaffen werden für ein stärkeres und kohärenteres System internationaler ‚Governance‘ für nachhaltige Entwicklung, einschließlich institutioneller Reformen“.

Denn viele Bausteine allein machen noch kein Haus. In den vergangenen 30 Jahren ist die Zahl internationaler Umweltabkommen rasch gestiegen, ein Prozess, der sich seit Rio erheblich beschleunigt hat. Doch das internationale Umweltrecht ist nicht kohärent, die unterschiedlichen Umweltthemen und -probleme werden isoliert geregelt. Es kommt sogar zu Widersprüchen: So können Plantagen schnell wachsender Bäume, die unter dem Kyoto-Protokoll als „CO₂-Senken“ mit Bonus-Punkten belohnt und gefördert werden, den Verlust natürlicher Wälder und biologischer Vielfalt beschleunigen.

Außerdem wird an vielen Stellen gleichzeitig gebaut, ist die Zahl der Konferenzen, Kommissionen, Konventions-Sekretariate und Organisationen schier unüberschaubar geworden. UNEP meldet einen Führungsanspruch als „die globale Umweltbehörde, die die globale Umweltagenda bestimmt“, an. Aber auch andere UN-Organisationen wie die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation FAO, das UN-Entwicklungsprogramm UNDP oder Habitat befassen sich mit

Umwelt- und Entwicklungsthemen. Die Vielzahl von Akteuren, Interessengruppen und Diskussionsforen mit eigenen Werkzeugen und teils konkurrierenden Bauplänen, die zunehmende Komplexität von Abkommen und das breite Spektrum von Regelungsbereichen erschweren einen Überblick, erst recht eine Abstimmung und eine gemeinsame, wirksame Politik. Zudem geht es auf der Baustelle internationaler Umweltpolitik nicht gerade demokratisch zu: Nach wie vor bestimmen die Regierungen, und darunter insbesondere die Regierungen der Industrieländer, Tagesordnungen und Ergebnisse. Die Beteiligung von Zivilgesellschaft oder Parlamenten an Entscheidungen ist begrenzt.

Bislang fehlt der globalen Umweltpolitik zudem ein solides Fundament. Finanziell bleibt sie abhängig von der mehr oder minder ausgeprägten Großzügigkeit der UN-Mitgliedsregierungen, von Entwicklungsgeldern und Umweltfonds, die mit dem spitzen Stift der Finanzminister der Industrieländer gerechnet werden. Und im Unterschied zur Welthandelsorganisation WTO oder der Weltbank und dem IWF haben die Vereinten Nationen wenig Sanktionsmöglichkeiten. Ohne wirksame Kontrollbefugnisse, ausreichende und gesicherte finanzielle und personelle Kapazitäten kann die globale Umweltpolitik weder die Einhaltung von Abkommen durchsetzen, noch nationale Bemühungen um nachhaltige Entwicklung, insbesondere in den Ländern des Südens, ausreichend unterstützen.

Nachhaltigkeits-Governance

Unmittelbar könnten durch verbesserte Kooperation und Koordination Kosten gespart, die Effizienz gesteigert und Synergie-Effekte erzielt werden. Doch sind auch grundlegende Reformen notwendig, um der „Krise der Implementierung“ zu begegnen und Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung gegenüber der Dominanz von Wirtschafts- und Handelsinteressen in der Globalisierung Geltung zu verschaffen. Die Frage ist, wer die Rolle des Bauherrn bekommt und welche Kompetenzen ihm zugestanden werden. Ein möglicher und notwendiger Schritt wäre dabei die

Aufwertung von UNEP. Ebenso müssen aber auch all die anderen Bestandteile des UN-Systems wie die CSD, der Globale Umweltfonds GEF, usw. überprüft und gestärkt werden.

Insbesondere die CSD, die sich als relativ offenes, partizipatives Diskussionsforum sowohl für Umwelt- als auch für soziale Aspekte von nachhaltiger Entwicklung bewährt hat, könnte mit mehr Personal, Finanzen und Kompetenzen wirksamer als bisher die einzelnen Regierungen bei der Implementierung der Agenda 21 kontrollieren und unterstützen. Zudem könnte ihr Gewicht dadurch gestärkt werden, dass nicht nur wie bislang Umwelt- und Entwicklungsministerien beteiligt sind, sondern auch andere Ressorts, insbesondere Wirtschaft und Finanzen, sich der Nachhaltigkeitsdiskussion stellen.

Der weitreichendste Vorschlag ist die Gründung einer Weltumweltorganisation, der insbesondere von einigen europäischen Industrieländern in die Debatte gebracht wird. Vorbild ist dabei unverkennbar die WTO, die nach Töpfers Worten vormacht, wie internationale Politik „nationale Prozesse beeinflussen“ kann, spricht: den Widerstand von Regierungen gegen eine Verlagerung von mehr Kompetenzen auf internationale Organisationen zu überwinden.

Ablehnung kommt nicht nur von den USA, Russland oder Japan. Auch viele Entwicklungsländer sehen Vorstöße für eine Aufwertung von UNEP oder gar eine Weltumweltorganisation mit weitreichenden Kompetenzen, einschließlich Sanktionsmöglichkeiten, mit gemischten Gefühlen. Sie befürchten eine ähnliche Dominanz der Industrieländer wie in der WTO, die – etwa durch international verbindliche Umweltstandards – Handelshindernisse aufbauen könnten. Institutionelle Aspekte sollten zudem nicht überbewertet werden, ein Wildwuchs von Koordinationsgremien kann sogar kontraproduktiv sein. Da die gegenwärtige Schwäche und strukturelle Unfähigkeit internationaler Umweltpolitik wesentlich auf Interessengegensätzen, Verteilungs- und Machtprobleme sowie soziale und ökologische Zielkonflikte zurückzuführen ist, besteht die Gefahr, dass eine nur bürokratisch-administrative Neuordnung nicht viel mehr als „symbolische Politik“ darstellt.

Zudem werden in der Diskussion bislang mit Umweltaspekten vorrangig Anliegen der Industrieländer betont. Für eine weitergehende „Nachhaltigkeits-Governance“ müssen aber auch die sozialen und ökonomischen Planken der Umsetzung der Rio-Beschlüsse gestärkt werden. Auf den Governance-Prüfstand in Johannesburg gehören daher nicht nur die Vereinten Nationen und die multilateralen Umwelt-Abkommen, sondern auch die Globalisierung und ihre Institutionen wie WTO, IWF und Weltbank, OECD und die G7, der Führungskreis der Industrieländer. Denn sie tra-

Quick Check: Umwelt

Klima

Die energiebedingten Kohlendioxid-Emissionen stiegen zwischen 1992 und 2001 weltweit um 9 Prozent, in den USA um 18 Prozent. In der EU gingen sie um 1,4 Prozent zurück, in Deutschland um 19 Prozent, dies knapp zur Hälfte durch die Schließung von Betrieben in dem neuen Bundesländern.

Biologische Vielfalt

Die Naturschutzorganisation IUCN schätzte Mitte der neunziger Jahre, dass 12,5 der Pflanzenarten, 11 Prozent der Vogelarten, 20 Prozent der Reptilien, 25 Prozent der Säugetiere und 34 Prozent aller Fischarten vom Aussterben bedroht sind, vor allem durch den Verlust von Lebensräumen. Im Jahr 2000 meldete sie bei vielen Arten, insbesondere bei Säugetieren und Vögeln, einen Anstieg dieser Zahlen.

Korallenriffe

Von 1992 bis 2000 stieg der Anteil der schwer geschädigten Korallenriffen, eines Ökosystems mit besonders großer biologischer Vielfalt, von 10 Prozent auf 27 Prozent.

Wälder

Im vergangenen Jahrzehnt verschwand jedes Jahr eine Waldfläche von 16 Millionen Hektar, ein Gebiet fünfmal so groß wie Nordrhein-Westfalen, davon 15,2 Millionen Hektar in den Tropen, wo die Wälder jährlich um 0,8 Prozent zurückgingen. Viele der verbliebenen Wälder sind bereits stark beeinträchtigt.

Landwirtschaft

Nach einem Rückgang des Einsatzes von chemischem Dünger in der Landwirtschaft, der u.a. die Wasserressourcen schädigt, bis zur Mitte der neunziger Jahre stieg er bis Ende des Jahrzehnts wieder auf die gleiche Höhe wie 1990. Weltweit werden gegenwärtig zudem rund 2,5 Millionen Tonnen Agrargifte eingesetzt

gen entscheidend dazu bei, im Norden wie im Süden Hindernisse für nachhaltige Entwicklung aufzubauen. Und damit bleiben alle isolierten Bestrebungen, das globale Umwelt- und Entwicklungsmanagement der Vereinten Nationen zu verbessern, Versuche, mit einem löchrigen Eimer Wasser zu schöpfen. *



7. Johannesburg – Neue Chancen für Nachhaltigkeit?

Am Anfang des 21. Jahrhunderts stehen sich zwei sehr unterschiedliche Vorstellungen von globaler Entwicklung gegenüber:

- das Konzept nachhaltiger Entwicklung als Leitbild der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung und der folgenden Weltkonferenzen in den neunziger Jahren, das wesentlich dazu beigetragen hat, dass Werte wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Demokratie und Solidarität in der internationalen Politik an Gewicht und Anerkennung gewonnen haben, und
- die wirtschaftliche Globalisierung mit ihrer Vision vom freien Weltmarkt und ungehinderter Mobilität von Kapital, Waren, Unternehmen und Dienstleistungen – nicht aber von Menschen – und ihren ehernen Gesetzen von Profit, shareholder value und Machtkonzentration in der Hand transnationaler Konzerne.

Hinter der Globalisierung stehen eindeutig die stärkeren Bataillone: Die Weichen der weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung werden in der Welthandelsorganisation WTO, durch Weltbank und den IWF, auf den G7-Treffen der wichtigsten Industrieländer, in den Börsen von Frankfurt bis Tokio und den Chefetagen global operierender Konzerne gestellt. Damit haben die Vereinten Nationen und die Weltkonferenzen in einem zentralen Bereich nachhaltiger Entwicklung kaum Entscheidungsmacht, die Spielräume, um die Vision von Rio umzusetzen, werden mehr und mehr durch die wirtschaftliche Globalisierung bestimmt.

Nachhaltigkeit heute

Mit dem Konzept nachhaltiger Entwicklung schaffte es UNCED, die beiden Bereiche Umwelt und Entwicklung zusammenzuspannen und ihr in vieler Hinsicht spannungs- und konfliktreiches Verhältnis zu überspielen. Doch gelang es in den Jahren seither nicht, diesen Begriff so zu konkretisieren und mit Inhalt zu füllen, dass er anschaulich und greifbar wurde, geschweige denn, eine breite Öffentlichkeit erreichte oder gar motivieren konnte. Längst wird er je nach Interessenlage und politischer Opportunität ganz unterschiedlich gefüllt oder als Worthölse und inhaltsleere Beschönigung missbraucht.

Während die Länder des Südens nach wie vor mit ihrem „Recht auf Entwicklung“ stärker den Entwicklungsaspekt von Nachhaltigkeit betonen, setzen andere, insbesondere in den Industrieländern, den Akzent stärker auf Umwelt und ökologische Nachhaltigkeit. Oder die verschiedenen Aspekte werden gegeneinander gewendet und die „ökonomische Nachhaltigkeit“, etwa von Seiten der Industrie, als Totschlagargument gegen die „ökologische Nachhaltigkeit“ eingesetzt. Steigende Benzinpreise zum Beispiel werden als weder sozial noch wirtschaftlich nachhaltig kritisiert und abgelehnt, womit die ökologische Nachhaltigkeit wieder einmal das Nachsehen hat. Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wird damit geradezu pervertiert.

Dabei wird übersehen, dass die Begrenzung unseres Planeten in erster Linie in der Ökologie, in der Biosphäre, in endlichen Ressourcen und nicht erneuerbaren Lebensgrundlagen besteht. Soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Wohlstand müssen unausweichlich innerhalb dieser Grenzen verwirklicht werden. Ohne diese Grenzen und die globalen ökologischen Krisen gäbe es die Idee von Nachhaltigkeit und die Forderung nach Nachhaltigkeitsstrategien überhaupt nicht.

Berliner Nachhaltigkeitsstrategie

Ein Auftrag von Rio 1992 war, dass alle Staaten nationale Nachhaltigkeitsstrategien erstellen, in denen die Regierungen darlegen sollten, wie sie die Agenda 21 umsetzen. In Deutschland kam erst mit der rot-grünen Koalition Bewegung in die Ausführung dieses Auftrags, doch dauerte es bis April 2002, ehe das Kabinett die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland verabschiedete, um in Johannesburg nicht als Mächtegern-Klassenprimus, der seine Hausaufgaben nicht gemacht hat, dazustehen.

Obwohl die Regierung vollmundig erklärt, die Strategie sei in einem breit angelegten Dialog entstanden, beschränkte sich die gesellschaftliche Partizipation auf ein Minimum. Nicht der Rat für nachhaltige Entwicklung, der mit einiger Verspätung ins Leben gerufen worden war und aus Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen besteht, sondern das „Grüne Kabinett“, ein Staatssekretärsausschuss, schrieb die Strategie einfach selbst. Auch das Parlament war kaum beteiligt, die Anhörung gesellschaftlicher Gruppen



Erdöl vergiftet nicht nur die Umwelt, sondern auch die Demokratie: Ken Saro-Wiwa, ermordet von Nigerias Öl-Kleptokratie.



beschränkte sich auf wenige kurze Dialog-Veranstaltungen und das Angebot, im Internet Vorschläge einzubringen.

Ebenso fehlt eine ehrliche Analyse, wo Deutschland bislang nicht nachhaltig ist, warum das so ist und welche strategischen Lösungsoptionen es gibt, um das zu ändern. Stattdessen handelt es sich um eine Ansammlung von Fakten, Statistiken und Schaubildern mit der vollmundigen Schlussfolgerung, Deutschland sei auf dem richtigen Weg.

Der Mangel an politischen Innovationen und konsequenten Umsetzungsschritten zeigt sich in den verschiedenen Sektoren:

- bei der Energiepolitik, nach Aussage des Umweltbundesamts der „Flaschenhals für nachhaltige Entwicklung in Deutschland“, heißt es im wesentlichen „weiter so“, der weltweiten Spitzenstellung bei Kohlesubventionen beispielsweise zum Trotz.
- Im Verkehrsbereich fehlen Angaben, wie die Ankündigung, den Anstieg der CO₂-Emissionen, der insbesondere auf den Flugverkehr zurückzuführen ist, zu stoppen und umzukehren, umgesetzt werden soll. Statt der Fortführung der ökologischen Steuerreform, wie sie durch die Ökosteuer begonnen wurde, wird unverbindlich auf die Suche nach „besser geeigneten“ Instrumenten vertröstet.
- Trotz der ungewöhnlich klaren Warnung vor dem unerträglich hohen Flächenverbrauch durch Wohnungsbau, Verkehrsinfrastruktur und Industrie fehlen klare Worte über dessen Ursachen und deren Bekämpfung, etwa über die Problematik der Entfernungspauschale, die einen höchst wirksamen Zersiedelungsanreiz darstellt.
- Mit der durchsichtigen Ausflucht, Deutschland wolle nicht weiter „einseitige Vorleistungen“ im Klimaschutz bringen, will sich die Bundesregierung nicht auf das Ziel einer Reduktion der CO₂-Emissionen auf 40 Prozent bis zum Jahr 2020 festlegen, obwohl es Umweltwissenschaftler und -verbände ebenso wie der Nachhaltigkeitsrat für unabdingbar halten und seine Signalwirkung enorm wäre. Der Bundesverband der deutschen Industrie BDI applaudiert dem Verzicht.
- Lediglich mit der „Agrarwende“, die durch die BSE-Krise unausweichlich auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde, werden erste, wichtige Weichen in Richtung einer nachhaltigen Landwirtschaft gestellt.

Auch im internationalen Bereich bleibt die Liste politischer Maßnahmen, durch die Deutschland einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in den Ländern des Südens oder gerechteren globalen Strukturen leisten will, dünn. Weder zum weiteren Schuldenerlass, zum erleichterten Marktzugang für Entwicklungsländer noch zu konkreten Schritten, wann und wie das 0,7-Prozent Ziel über die in Monterrey zugesagte Steigerung auf 0,33 Prozent bis 2006 hinaus erreicht werden soll, finden sich substantielle Aussagen.

Der strategische Fokus liegt auf technischen Innovationen, privaten Investitionen und der „Effizienzrevolution“, um Energie- und Ressourceneinsatz in Produktion und Dienstleistungen zu verringern – nicht auf „Suffizienz“, Einsparungen und Ressourcenschutz, etwa durch einen anderen Lebensstil. Wie jedoch eine Veränderung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen sowie von Produktions- und Verhaltensweisen, die dazu führen, dass durch ständiges Wirtschaftswachstum und steigenden Konsum alle Effizienzgewinne aufgefressen werden, zustande kommen soll, bleibt im Dunkeln. Ausgespart werden erst recht Interessen- und Machtkonflikte.

Damit wird auch die Vorstellung der 21 teils durchaus ambitionierten Indikatoren, an denen Nachhaltigkeitsfortschritte gemessen werden sollen, zur Augenschere – handelt es sich doch um Zielvorgaben, ohne den Weg dorthin zu weisen. Stattdessen wird alles Mögliche unter dem Begriff der Nachhaltigkeit subsumiert, von der Haushaltskonsolidierung über die Steuerreform, das Altersvermögensgesetz, Bildung und Fortschritt bis hin zu Schutz vor Terror und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Nicht das Interesse an Nachhaltigkeit, sondern Wahlkampfüberlegungen haben anscheinend die last-minute-Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie bestimmt. Eine Reihe von wohlklingenden Zielen werden formuliert, doch wie sie erreicht werden sollen,

wird nicht gesagt, um keine Wählerklientel zu verschrecken.

Nachhaltigkeit und Globalisierung

Die in Rio verkündete Nachhaltigkeitskonzeption krankt wesentlich daran, dass die wirtschaftlichen Entwicklungsvorstellungen, die ihr zugrunde liegen, weitgehend am herkömmlichen Modell wirtschaftlichen Wachstums orientiert bleiben. Ein Grundproblem des Rio-Prozesses besteht darin, dass es nicht gelungen ist, eine glaubwürdige, konkrete Alternative zu dieser traditionellen Entwicklungsidee, in der Wirtschaftswachstum, privates Kapital, Technologie und Effizienzsteigerungen als ausreichende Bedingungen für Armutsminderung und Schutz begrenzter Ressourcen gelten, zu entwickeln.

Neue Wohlstandsmodelle, die Infragestellung von Konsumgewohnheiten und Lebensstilen hatten es dagegen schwer. Die Debatte darüber, wie sie etwa in der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ angestoßen wurde, verebte schnell wieder. Der notwendige radikale Strukturwandel in nahezu allen Sektoren und Wirtschaftsbranchen blieb aus, die Politik beschränkte sich in vielen Ländern auf kosmetische Korrekturen oder auf Initiativen in ökologischen Nischen, etwa im Naturschutz, oder in Armutsprogrammen, die die negativen Folgen konventioneller Entwicklung abfedern sollten.

Mit der wirtschaftlichen Globalisierung wird dieses Konzept im Turbogang weltweit vorangetrieben. Durch wirtschaftliche Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und den Rückzug des Staates aus immer mehr wirtschaftlichen Bereichen werden insbesondere in den Ländern des Südens weitreichende, tiefgreifende Strukturveränderungen durchgesetzt. Doch ihr Ziel ist nicht Nachhaltigkeit, sondern die grenzenlose Mobilität von Kapital, Waren und Unternehmen. Damit wird das Nachhaltigkeitsprinzip auf den Kopf gestellt. Statt mehr Staat und stärkerer Regulierung, wie sie zum Schutz und zur gerechten Nutzung öffentlicher Güter wie Atmosphäre, genetischen Ressourcen oder Gesundheit notwendig sind, setzen die Globalisierungsbefürworter durch, dass der Staat seine Verantwortung in diesen Bereichen zurückfährt, Kontrollen und Regulierung werden durch Freiwilligkeit und Selbstverpflichtungen ersetzt. Obwohl transnationale Konzerne und ihre ungehinderte Mobilität Teil des Problems sind, werden sie als Teil der Lösung propagiert – grenzenlos, weltweit.

Während die weltumspannende Finanzspekulation, die Auslandsinvestitionen und der grenzüberschreitende Handel sprunghaft anstiegen, wuchsen auch

Ressourcenausplünderung, Umweltzerstörungen und Armut. Anlegerschutz war wichtiger als Umweltschutz, Rechte für Konzerne und Investoren wichtiger als Rechte von Regierungen oder Gemeinschaften, Investitionsgarantien wichtiger als die Überlebenssicherheit ärmerer Bevölkerungsgruppen.

Leitplanken für die Globalisierung

Spätestens seit dem gescheiterten multilateralen Investitionsabkommen MAI und den Protesten gegen das WTO-Ministertreffen im US-amerikanischen Seattle 1999 hat sich die internationale Diskussion von den klassischen Umwelt- und Entwicklungsthemen hin zur Auseinandersetzung mit der wirtschaftlichen Globalisierung und ihren Folgen verschoben. Gleichzeitig meldete sich mit den Demonstrationen und Aktionen in Seattle eine neue soziale Bewegung, eine breite, bunte und vielstimmige globale Allianz der Globalisierungskritik nachdrücklich zu Wort. Offensiv und öffentlichkeitswirksam wurde seither die Kritik an der neoliberalen Globalisierung nicht nur bei vielen Gelegenheiten auf die Straßen getragen, sondern kreativ mit neuen Ideen, Konzepten und Instrumenten den negativen Auswirkungen der Globalisierung begegnet, Alternativen entwickeln und eine politische Globalisierung vorangetrieben. Ihre Motive sind Prinzipien wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit und Demokratie.

Soll durch Johannesburg neuer Schwung in die Nachhaltigkeitsentwicklung gebracht werden, muss es gelingen, den „Geist von Rio“ gegen die seit dem „Erdgipfel“ stattgefundenen real existierende Globalisierung wieder zu stärken.

Dafür müssen die Regierungen und die Vereinten Nationen beweisen, dass sie nach wie vor die Prinzipien, Versprechungen und Visionen von Rio ernst nehmen. Und dass sie tatsächlich in der Lage sind und bereit, durch starke soziale und ökologische „Leitplanken“ – wie es die Bundesregierung zum Beispiel angekündigt hat – den mächtigen Globalisierungstanker auf Nachhaltigkeitskurs zu bringen. ✱

