



Forum
Umwelt & Entwicklung

FÜNF JAHRE
NACH DEM
ERDGIPFEL

Umwelt und Entwicklung

Eine Bilanz



Forum
Umwelt & Entwicklung

Diese Gesamtbilanz wurde von Sascha Müller-Kraenner und Barbara Unmüßig erstellt. Sie ist Ergebnis eines ausführlichen Diskussionsprozesses mit den Arbeitsgruppen des Forums Umwelt & Entwicklung und zahlreichen Einzelpersonen. Unser Dank gilt allen, die mit ihren Anregungen und ihrer konstruktiven Kritik diese Bilanz ermöglicht haben, insbesondere Michael Frein, Susanne Grittner, Lucie Hamelbeck, Peter Herkenrath, Nina Katz, Sylvia Lorek, Jürgen Maier, Manfred Treber, Peter Wahl, Christa Wichterich und Michael Windfuhr.

Herausgeber:
Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn
Telephon: 0228-35 97 04
Fax: 0228-35 90 96
E-mail: forumue@compuserve.com

Verantwortlich: Jürgen Maier

Im Auftrag des Leitungskreises des
Forums Umwelt & Entwicklung erstellt von:
Sascha Müller-Kraenner
Barbara Unmüßig

Redaktion: Jens Martens

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung
des BMU wieder.

Titel: Stefan Schober, Bonn

Herstellung: Knotenpunkt GmbH, Buch
Bonn 1997

Vorbemerkung	4
Nachhaltige Entwicklung in der Globalisierungsfalle?	5
Umwelt und Entwicklung - Fünf Jahre nach Rio	11
Die Umsetzung der Rio-Beschlüsse	15
1. Die Agenda 21	15
2. Lokale Agenda 21	16
3. Die Klimarahmenkonvention.....	17
4. Internationaler Waldschutz	18
5. Die Biodiversitätskonvention	19
6. Finanztransfer	20
7. Institutionelle Fragen.....	22
8. Die Rolle der NRO	23
Was tun? Schlußfolgerungen und Handlungsemp- fehlungen	25
1. UN-Umwelt- und Entwicklungsrecht ausbauen	25
2. Nachhaltige Entwicklung gegenüber dem Welthandelsrecht stärken	27
3. Institutionen erneuern	27
4. Finanzierung verbessern.....	27
5. Nationale Vorreiterrolle ausfüllen	28
6. NRO politisch und konzeptionell stärken.....	28
Das Forum Umwelt & Entwicklung	30
Publikationen	32

Vorbemerkung

Fünf Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro steht eine erste Zwischenbilanz an. Dabei geht es vor allem darum zu überprüfen, wieweit das Aktionsprogramm von Rio, die Agenda 21, bisher verwirklicht wurde. Die Vereinten Nationen haben eigens hierzu eine Sondergeneralversammlung einberufen, die im Juni 1997 in New York stattfinden wird.

Das Forum Umwelt & Entwicklung, der zentrale Zusammenschluß deutscher Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Begleitung des Rio-Folgeprozesses, nimmt dies zum Anlaß für eine kritische Bestandsaufnahme. Welche Defizite und Erfolge sind bei der Umsetzung der UNCED-Beschlüsse erzielt worden? Wie haben die in Rio verabschiedeten vö-

kerrechtlich verbindlichen Konventionen Eingang in konkrete Politik auf nationaler und internationaler Ebene gefunden? In welche Richtung hat sich die Debatte über Umwelt und Entwicklung in den vergangenen fünf Jahren bewegt? Und schließlich - wie ist die Rolle der Bundesregierung zu bewerten?

Das Augenmerk gilt hier nicht nur der Analyse und Bewertung des Rio-Folgeprozesses. Untersucht werden zunächst die Wechselwirkungen zwischen dem in den 90er Jahren immer rasanter verlaufenden Prozeß der Globalisierung und dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Daraus werden Schlußfolgerungen und konkrete Forderungen für die Umwelt- und Nord-Süd-Politik im weiteren Rio-Folgeprozeß abgeleitet.

Nachhaltige Entwicklung in der Globalisierungsfalle?

In der Präambel der Agenda 21 heißt es: „Durch eine Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungstendenzen und ihre stärkere Beachtung kann es uns (...) gelingen, die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, einen größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeihlichere Zukunft zu gewährleisten. Das vermag keine Nation alleine zu erreichen, während es uns gemeinsam gelingen kann; in einer globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.“

Die Zeit nach Rio wird von anderen Prioritäten dominiert. Nicht das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung prägt die weltweite Tagesordnung, sondern auf internationaler Ebene die Auseinandersetzung um Globalisierung, auf nationaler Ebene die Debatte um Standort- und Wettbewerbsvorteile. Fünf Jahre nach Rio lautet die Frage: Ist nachhaltige Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung möglich?

Bisher findet die breite öffentliche und gesellschaftliche Diskussion um die Folgen der Globalisierung unter nahezu vollständiger Ausblendung ökologischer Fragestellungen statt. Eine der Ursachen dafür ist, daß die Marktlogik starken Druck zur Externalisierung von Kosten (einschließlich der Umweltkosten) ausübt. Das erstmals von der Brundtland-Kommission 1987 postulierte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung hat keinen Gegenentwurf zur fortgesetzten Wachstumsstrategie entwickeln können. Zu unpräzise wurde der Leitbegriff der Agenda 21 definiert. Diese Offenheit

enthält einerseits die Chance, über eine Vielzahl von Wegen eine ökologisch und sozial tragfähige Entwicklung zu erreichen. Andererseits ist die Tendenz zur Beliebigkeit und zur multiplen Einsetzbarkeit des Begriffs der nachhaltigen Entwicklung für ganz unterschiedliche Zwecke unübersehbar. Ziele und Wege müssen jedoch in einem langwierigen Suchprozeß und in der Auseinandersetzung verschiedener gesellschaftlicher Akteure um einen neuen gesellschaftlichen Konsens ermittelt werden. Dieser Suchprozeß findet auch in Deutschland statt. Er wird bisher allerdings nur von einer Minderheit betrieben.

Der Verlust politischer Steuerungsfähigkeit durch die wirtschaftliche Globalisierung

In der Globalisierung liegt eine Tendenz, die Handlungsfähigkeit von Nationalstaaten einzuschränken. Angesichts des großen Einflusses der internationalen Finanzmärkte auf Wechselkurse und Zinssätze greifen die üblichen Steuerungsinstrumente nicht mehr oder sind der globalen Handlungsebene nicht angemessen. Weiterhin wird argumentiert, daß das umweltpolitische Ordnungsrecht und soziale Schutzstandards die Wirtschaft einengen und mit Kosten belasten, die unter Weltmarktbedingungen nicht mehr tragbar sind. Bisher ist allerdings keine ökologische und soziale Rahmensetzung auf multilateraler Ebene erfolgt, die die nationalen Schutzstandards ersetzen könnte. Die bislang benannten Alternativen zum umweltpolitischen Ordnungsrecht, wie die ökologische Steuerreform, der Handel mit Emissionszertifikaten oder frei-

willige Selbstverpflichtungen, wurden entweder noch nicht breit genug durchgesetzt, um das nationale Umweltordnungsrecht zu ersetzen (Bsp. Ökosteuern), oder haben ihre Wirksamkeit noch nicht unter Beweis gestellt (Bsp. Verschmutzungszertifikate).

Die wirtschaftliche Globalisierung ist keine von der Politik der Nationalstaaten autonome Entwicklung. So wird der durch die Globalisierung aufgebaute Konkurrenzdruck dazu mißbraucht, das

Im vorausseilenden Gehorsam paßt die Bundesregierung ihre umweltpolitische Zielsetzung nicht den naturwissenschaftlichen Notwendigkeiten, sondern der Kompromißberei-

politische Kräfteverhältnis innerhalb der Industriestaaten zugunsten einer neoliberalen Wirtschaftspolitik zu verändern. Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Deregulierung vermeintlich wachstumshemmender Sozial- und Umweltstandards sowie bürokratischer

Verfahren gelten als die einfache Lösung der schwierigen Probleme der westlichen Volkswirtschaften. So wurden in Deutschland mit den sogenannten „Beschleunigungsgesetzen“ im Naturschutzrecht und beim Verkehrswegebau über Jahrzehnte erkämpfte Beteiligungsrechte bei den Planungsverfahren zurückgeschraubt. Sofern die Bundesregierung überhaupt noch neue umweltpolitische Ziele formuliert, so werden diese nicht durch Grenzwerte, technische Standards und das Umweltordnungsrecht, sondern durch freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie und anderen Akteuren wie Handel und Landwirtschaft umgesetzt. Im vorausseilenden Gehorsam paßt die Bundesregierung deshalb ihre umweltpolitische Zielsetzung nicht den naturwissenschaftlichen Notwendigkeiten, sondern der Kompromißbereitschaft der Industrie an.

Die Schuld an dem Verlust materiellen Wohlstandes einerseits und der Absenkung des sozialen und umweltpolitischen Schutzniveaus andererseits wird

implizit den wirtschaftlichen Konkurrenten am Weltmarkt und damit den aufstrebenden Entwicklungsländern zugeschoben. So wird die Globalisierung in Deutschland sowohl für die hohe Arbeitslosigkeit als auch für den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit verantwortlich gemacht. Eine Analyse, die sowohl falsch als auch interessengeleitet ist und von anderen Versäumnissen der Politik ablenken soll. Denn die Expansion des Welthandels, die als zentrales Element der Globalisierung gilt, ist die durchaus gewollte Folge der Liberalisierung und Deregulierung in den Industriestaaten. Deutschland gehört zu den größten Handelsnationen der Welt und ist damit selbst einer der Hauptmotoren des Globalisierungsprozesses. Es muß sich daher auch den weltweiten sozialen und ökologischen Folgen dieses Prozesses stellen.

Eines ist deutlich: Die fortgesetzte wirtschaftliche Wachstumsstrategie und das damit einhergehende Wachstum des Welthandels haben unter den gegebenen Rahmenbedingungen gravierende Auswirkungen auf die Umwelt:

- Der ansteigende Warenhandel geht mit wachsenden Stoffströmen, einem steigenden Verbrauch an Ressourcen und höheren Schadstoffemissionen einher.
- Verkehrs- und Transportströme nehmen zu, darunter überproportional die besonders umweltschädliche Luftfahrt.
- Die Einbeziehung von Dienstleistungen (darunter große Wachstumsbranchen wie Tourismus und Kommunikation) in die Liberalisierung der Märkte setzt zusätzliche Wachstumsimpulse bei der Warenproduktion und beim Verkehr in Gang.
- Die Liberalisierung des Handels verschärft den Wettbewerb; dies verleitet dazu, daß der gegenwärtig noch weitgehend „kostenfreie“ Produktionsfaktor Umwelt auf ineffiziente Weise genutzt wird.

- Die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte kann regulative Eingriffe des Staates zugunsten der Umwelt wirkungslos machen, da Unternehmen sich durch Standortverlagerung Auflagen entziehen können.

Diesen negativen Wirkungen werden positive Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung entgegengesetzt. Einige Beispiele:

- Direktinvestitionen internationaler Unternehmen können zum Export modernerer und umweltschonenderer Produktionstechnik führen. Transnationale Konzerne gelten in manchen Ländern als Vorbild bei Umweltstandards im Vergleich zu den einheimischen Betrieben, die auf Kosten der Umwelt wirtschaften.
- In der Agrarpolitik bricht die Liberalisierung der Weltmärkte umweltschädigende Subventionssysteme auf, die auf nationaler Ebene oder innerhalb der EU gegen die betroffenen Interessengruppen nicht reformierbar gewesen wären. Dieselbe Liberalisierung der Agrarmärkte erweist sich allerdings dort als ökologisch kontraproduktiv, wo durch eine immer stärkere Industrialisierung der Landwirtschaft die Artenvielfalt dezimiert wird und der Schadstoffeintrag in Boden und Grundwasser steigt.

Das, was als Globalisierung bezeichnet wird, ist also in seinen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt ein durchaus ambivalentes Phänomen. So sind die Chancen, die eine ökologische Modernisierung im globalen Wettbewerb bietet (Stichwort: Effizienzrevolution), zwar nicht unerheblich. Dennoch gilt auf globaler Ebene erst recht, was sich national durch viele Beispiele bestätigt hat: Die technologischen Innovationen, die Ressourcen einsparen und Emissionen reduzieren, werden längst durch Mengeneffekte kompensiert. Die drohende Erderwärmung zeigt uns am deutlichsten, daß die ökologischen Grenzen der Aufnahmefähigkeit des

Planetens und der Atmosphäre bereits erreicht sind, obwohl noch nicht einmal 20 Prozent der Erdbevölkerung dem nördlichen Zivilisationsmodell folgen.

Der am neoliberalen Leitbild orientierten Globalisierung muß deswegen eine an weltweiter Gerechtigkeit und den Interessen zukünftiger Generationen orientierte Alternative entgegengesetzt werden. Ohne eine Neuverteilung des globalen Reichtums, die mit einer Neudefinition der Bedürfnisse in den westlichen Industriestaaten verknüpft sein muß (Stichwort: Suffizienzrevolution), wird es keine Trendwende bei der globalen ökologischen Zerstörung geben.

Politische Antworten auf die Globalisierung

Der nationalstaatliche Handlungsrahmen und tradierte Steuerungsinstrumente sind keine adäquate Antwort mehr auf die neue globale Marktrealität. Ein Gegenmodell zur Deregulierung auf nationaler Ebene ist der Versuch der Regulierung des Welthandels auf multilateraler Ebene.

Nach Abschluß der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen wurde die Welthandelsorganisation WTO gegründet. Bisher dient die WTO de facto zur Deregulierung. Ziel muß es jedoch sein, die WTO für eine soziale und ökologische Regulierung des Handels einzusetzen. Umweltschutzklauseln und soziale Mindeststandards sind bis heute im WTO-Regelwerk nicht verankert. Nicht geregelt ist das Verhältnis der WTO zu multilateralen Umweltabkommen, die Handelsbeschränkungen zur Erreichung ihres Schutzzieles vorsehen (z.B. Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, Washingtoner Artenschutzabkommen, Baseler Übereinkommen zur Kontrolle des internationalen Müllverkehrs). Wer im Streitfall zwischen beiden Regelsystemen die Oberhand behält, muß vor allem deshalb dringend geklärt werden, weil auch andere internationale Umweltabkommen wie die Kon-

ventionen zu Klima und Biodiversität bei ihrer weiteren Ausgestaltung mit dem Welthandelsrecht in Konflikt zu geraten drohen. Allerdings hat die von der WTO eingerichtete Arbeitsgruppe *Handel und Umwelt* bisher eher unbemerkt vor sich hingearbeitet. Auch von der letzten Vertragsstaatenkonferenz der WTO in Singapur im Dezember 1996 erhielt die Gruppe kein klares Mandat für ihre Arbeit.

Die Europäische Union hat auf die wirtschaftliche Globalisierung mit einer Verstärkung der Integrationsanstrengungen geantwortet. Mehr oder weniger nach dem Vorbild der EU sind in den vergangenen Jahren eine Unzahl regionaler Wirtschaftskooperationsabkommen entstanden. Teilweise enthalten sie ausführliche Schutzbestimmungen für die nationa-

An den fiktiven Eintrittsbedingungen in eine europäische Nachhaltigkeitsunion würden die EU-Mitgliedstaaten allesamt

len Umwelt- und Sozialpolitiken. Das prominenteste Beispiel besteht in der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA. NAFTA hat nach dem Vorbild der EU sogar eigene Institutionen geschaffen, die letztendlich zu einer eigenen Politik auf übernationaler Ebene führen könnten. Die EU versucht, die Integration zur politischen Union über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben. Kritiker befürchten, daß die Einhaltung der in Maastricht vereinbarten monetären Konvergenzkriterien zum Eintritt in die Währungsunion und die dadurch erzwungene Sparpolitik zum Abbau von Sozial- und Umweltstandards in allen Mitgliedstaaten führt. Befürworter führen an, daß die Währungsunion Grundvoraussetzung dafür ist, daß die EU unter den Bedingungen der Globalisierung ihre politische Steuerungsfähigkeit beibehält. Außerdem wird angeführt, daß die zur Einhaltung der Konvergenzkriterien erzwungene Sparpolitik erst die politische Handlungsfreiheit für zukünftige Generationen schafft, die bei einer Fortführung der heutigen Staatsverschuldung nicht mehr gegeben wäre.

Die politische und ökonomische Kraftanstrengung aller EU-Mitgliedstaaten für die Einführung der Währungsunion steht allerdings in eklatantem Widerspruch zu der Lethargie gegenüber der Herausforderung, die europäische Wirtschaftsunion entsprechend dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu formen. Während Europa unter seinen angeblich zu hohen Soziallasten stöhnt, wird die Chance zur ökologischen und sozialen Steuerreform vertan. Statt energie- und ressourceneffiziente Zukunftstechnologien, wie beispielsweise Solartechnik, zu fördern, setzt die EU weiter auf den Erhalt der Schlüsseltechnologien von gestern (z.B. Automobil) und vorgestern (z.B. Steinkohlebergbau). An den fiktiven Eintrittsbedingungen in eine europäische Nachhaltigkeitsunion würden die EU-Mitgliedstaaten allesamt scheitern.

Zusehends wird versucht, das multilaterale Umweltrecht schon von Beginn an auf die Bedingungen des Weltmarktes zuzuschneiden. Die Grundphilosophie ist die Verbindung ökologischer Ziele mit marktwirtschaftlichen Maßnahmen und Mechanismen zu deren Erreichung. So schlagen die USA und andere Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention vor, die Erfüllung zukünftiger Reduktionsverpflichtungen an Treibhausgasen durch den Handel mit Emissionszertifikaten und durch die gemeinsame Umsetzung (*Joint Implementation*) mit Ländern der Dritten Welt zu ermöglichen. Die Industrie möchte freiwillige Selbstverpflichtungen nach innen mit Zertifikatehandel und *Joint Implementation* nach außen kombinieren. Die Grundidee aller dieser Ansätze ist es, dem Markt die größtmögliche Flexibilität bei der Suche nach kostengünstigen Möglichkeiten zur Lösung eines Umweltproblems zu überlassen. Ungelöst ist allerdings bisher die Frage, mit welchen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen gewährleistet werden kann, daß die genannten marktwirtschaftlichen Instrumente das ökologische Ziel auch erreichen. Zu befürch-

ten ist außerdem, daß mit den genannten Instrumenten zwar die kurzfristig kostengünstigen Möglichkeiten zur Emissionsminderung ausgeschöpft werden (z.B. durch *Joint Implementation* mit der Dritten Welt), die langfristig notwendigen strukturellen Reformen aber hinausgeschoben werden. Grundvoraussetzung für den umweltpolitischen Erfolg dieser neuen Instrumente sind auf jeden Fall anspruchsvolle Umweltziele, die über das kostengünstig aususchöpfende sogenannte *no regret-Potential* hinausgehen.

Nachhaltige Entwicklung heißt auch, daß der Süden wirtschaftlich aufholen kann. Das Wirtschaftswachstum im Süden bedeutet für diese Länder zwangsläufig mehr Produktion und mehr Dienstleistungen als bisher. Bezogen auf die ökologische Belastbarkeit des Planeten bedeutet eine Globalisierung unter den Bedingungen nachhaltiger Entwicklung einen größeren Anteil des Südens am relativen und wahrscheinlich auch absoluten globalen Energie- und Ressourcenverbrauch. Eine Antwort auf die wirtschaftliche Globalisierung wäre deshalb der verstärkte Transfer effizienter und schadstoffarmer Technologien von Nord nach Süd. Auf die technologisch weiter entwickelten Volkswirtschaften im Norden kommt deswegen die Verantwortung zu, diese Technologien für den Süden bereitzustellen und kontinuierlich zu verbessern.

Die sozio-ökonomische Differenzierung der Länder der Dritten Welt hat parallel zum Globalisierungsprozeß zugenommen. Regional und subregional sind allerdings höchst unterschiedliche wirtschaftliche Wachstumsraten zu beobachten. Von ausländischen Direktinvestitionen z. B. profitieren hauptsächlich 12 Länder (meist sog. Schwellenländer), die meisten davon in Ostasien. Die deutsche Wirtschaft hat beispielsweise beim Aufbau der chinesischen Automobilindustrie eine Spitzenstellung inne, aber bisher ist nicht bekannt, daß es sich dabei vornehmlich

um Produktionsstätten für das Fünf-Liter-Auto handelt. Die Liste der Aktivitäten der deutschen Wirtschaft für neue Investitions- und Absatzmärkte ohne ausreichende Beachtung der ökologischen Konsequenzen ließe sich beliebig fortsetzen.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung hat Einkommensunterschiede zwischen Regionen und zwischen sozialen Gruppen erhöht. Sie hat einige Wohlstandinseln für Wenige geschaffen und den größten Teil der Bevölkerung Schwarzafrikas und Lateinamerikas weiter marginalisiert. Der Einkommensunterschied zwischen den reichsten und ärmsten 20 Prozent der Weltbevölkerung hat sich - laut *Human Development Report 1996* - in den letzten drei Jahrzehnten vom dreißigfachen auf das sechzigfache verdoppelt. Der Reichtum der 358 Milliardäre auf der Welt übersteigt das Gesamteinkommen der Länder, in denen fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt. Heute wird die Aufteilung in Gewinner und Verlierer durch die weltwirtschaftliche Entwicklung beschleunigt. Für die 47 sogenannten *Least Developed Countries* scheint die Armut zementiert. In den letzten beiden Jahrzehnten ist das Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder im Durchschnitt gesunken, nicht gestiegen. Ähnliches gilt für den Anteil dieser Ländergruppe am Welthandel; er ist im gleichen Zeitraum von 0,6 auf 0,2 Prozent gesunken. Armutsbedingte Umweltzerstörung und umweltbedingte Fluchtursachen können mit der klassischen staatlichen und privaten Entwicklungshilfe jedoch nicht überwunden werden.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung hat Einkommensunterschiede zwischen Regionen und zwischen sozialen Gruppen erhöht. Der Reichtum der 358 Milliardäre auf der Welt übersteigt das Gesamteinkommen der Länder, in denen fast die Hälfte der Weltbevölkerung

Liberalisierung und Privatisierung entkoppeln die Wirtschaft von Sozialem und Ökologie. Der Erwerbsarbeitsmarkt

wird durch die Kostensenkungstaktiken der immer schneller ihre Standorte verlagernden transnationalen Konzerne und durch den Konkurrenzkampf kleiner lokaler Firmen zunehmend flexibilisiert und informalisiert. Dadurch können die Menschen in immer geringerem Maße ihre Existenz dauerhaft absichern. Der Abbau von Arbeitsrechten und sozialer Sicherung führt zu Sozial- und Lohn-dumping, von dem in der arbeitsintensiven Exportindustrie vor allem Frauen betroffen sind. Gleichzeitig nimmt auch die Kinderarbeit in vielen Ländern zu. Der Abbau staatlicher Leistungen im Sozialbereich führt zu einer Rückverlagerung sozialer Aufgaben an die privaten

Haushalte und d.h. in erster Linie an Frauen und ihre unbezahlte Arbeit. Die Einführung sozialer Mindeststandards und das Festhalten an einer sozialen Mindestverantwortung des Staates sind Grundforderungen gewerkschaftlicher und anderer zivilgesellschaftlicher Kräfte. Sie versuchen derzeit, sowohl Einfluß auf die WTO zu nehmen, damit sie die Einhaltung sozialer Standards regelt, als auch mit transnationalen Konzernen über Selbstverpflichtungen und einen Verhaltenskodex zu verhandeln (in Holland und Deutschland z.B. im Rahmen der Kampagne „Saubere Kleidung“).

Umwelt und Entwicklung fünf Jahre nach Rio

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen formulierte im Dezember 1989 mit ihrer Resolution 44/228 den Auftrag für die Rio-Konferenz 1992 wie folgt: „UNCED soll den Übergang von einem fast ausschließlich auf die Förderung wirtschaftlichen Wachstums ausgerichteten Wirtschaftsmodell zu einem Modell herbeiführen, das von den Prinzipien einer dauerhaften Entwicklung ausgeht, bei der dem Schutz der Umwelt und der rationellen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen entscheidende Bedeutung zukommt. Ferner soll UNCED dazu beitragen, eine neue globale Solidarität zu schaffen, die nicht nur aus wechselseitiger Abhängigkeit erwächst, sondern darüber hinaus aus der Erkenntnis, daß alle Länder einem gemeinsamen Planeten gehören und eine gemeinsame Zukunft haben.“

Damals bestand noch die Hoffnung, daß nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes die weltweite Umweltproblematik endgültig zum internationalen Spitzenthema avancieren und die Diskussion um den Nord-Süd-Konflikt wiederbelebt werden könnte. Mit UNCED als Auftakt zu einer Serie von Globalkonferenzen in den 90er Jahren waren hohe Erwartungen geweckt worden. Gemessen an den Ansprüchen der Ausgangsresolution ist UNCED fünf Jahre danach gescheitert.

Der UNCED-Prozeß fiel in eine historische Situation, in der sich die nationalen Volkswirtschaften und die Weltwirtschaft in einem tiefgreifenden Umbruch befanden. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das mit UNCED einen Durchbruch in der internationalen

Diskussion erzielt hat, steht mit seiner Orientierung auf Umweltverträglichkeit, soziale Gerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit weiterhin im Gegensatz zur dominanten Wirtschaftstheorie und -praxis. Die ökonomischen und damit auch die politischen Rahmenbedingungen haben sich zudem in den 90er Jahren in nahezu allen Industrieländern so verschlechtert, daß nationale Alleingänge wie Energie- und Ökosteuern oder der Abbau umweltschädlicher Subventionen, die Vorbildcharakter für internationale Entscheidungsprozesse haben könnten, als politisch nicht durchsetzbar gelten. Fünf Jahre nach Rio ist die Welt ihrem Ziel einer öko-sozialen Wende nicht wesentlich näher gekommen. Die eingeleiteten Prozesse bewegen sich aufgrund zahlreicher divergierender Interessen im Schnecken tempo voran oder stecken in der Sackgasse. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die internationale Umwelt- und Nord-Süd-Diplomatie wenig von Aufbruchstimmung und mehr von Stagnation und Rückschritten geprägt ist. Die Haupttrends globaler ökologischer Probleme - Klimaveränderungen, großflächige Vegetationszerstörungen wie Entwaldung, Bodenerosion, der Verlust biologischer Vielfalt und die Verknappung und Verschmutzung des Wassers - sind ungebrochen.

Dennoch hat Rio eine neue Etappe der Umweltaußenpolitik eingeleitet. Für die internationale Umweltpolitik vermochte UNCED tatsächlich vertragliche Weichen zu stellen. Mit der Klimarahmenkonvention, der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt, der

Konvention gegen die Ausbreitung der Wüsten wurden **völkerrechtlich verbindliche** Beschlüsse gefaßt. Die Agenda 21, das eigentliche Kernstück der Rio-Konferenz, benennt in mehr als 40 Kapiteln Handlungsfelder und Leitgedanken für die Lösung der öko-sozialen Probleme im nächsten Jahrhundert. Mit der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (*Commission on Sustainable Development - CSD*) wurde bei der UNO ein Gremium geschaffen, das die Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 21 überprüfen soll.

Als wenig tauglich hat sich die Agenda 21 für die Entwicklung neuer Perspektiven in der Nord-Süd-Politik erwiesen. Enge Grenzen waren ihr im Folgeprozeß ohnehin durch die mangelnde Finanzierung für die

Zu den positiven Wirkungen von UNCED zählt, daß sie weltweit eine öffentliche, wissenschaftliche und politische Debatte über die Zukunftsfähigkeit bzw. das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ausgelöst hat.

Länder der Dritten Welt gesetzt. Weit mehr als durch die Entwicklungsdiplomatie und die öffentliche und private Entwicklungszusammenarbeit werden die Nord-Süd-Beziehungen vom Ende des Ost-West-Konfliktes und von den Wirkungen des Globalisierungsprozesses geprägt. Die wichtigen Entscheidungen, die die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Nord-Süd-Verhältnisses gestalten, fallen nach wie vor hauptsächlich bei der WTO, bei der Weltbank und beim Internationalen Währungsfonds (IWF).

Fünf Jahre nach Rio läßt sich auch nicht erkennen, daß UNCED bzw. die Agenda 21 konkrete Impulse für eine strukturelle Ökologisierung internationaler Beziehungen gegeben hätte. Zu den positiven Wirkungen von UNCED zählt, daß sie weltweit eine öffentliche, wissenschaftliche und politische Debatte über die Zukunftsfähigkeit bzw. das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ausgelöst hat. Dabei spiegeln die vielfältigen Versuche, diesen Begriff inhaltlich auszugestalten, die gesellschafts-

politischen Interessensgegensätze wider. Die Meßbarkeit nachhaltiger Entwicklung in Form sozialer und ökologischer Indikatoren beschäftigt zahlreiche Institutionen des UN-Systems. Diese Diskussion scheint indessen die reale Geschäftspolitik der internationalen Finanzinstitutionen und die staatliche Handels- und Exportförderungs politik kaum zu beeinflussen.

Der Rio-Konferenz wurde immer wieder positiv attestiert, daß sie einen unschätzbaren Lernprozeß gerade bei den politischen und wirtschaftlichen Eliten in Nord und Süd ausgelöst habe. Trotz aller positiver Beispiele von sichtbarem Erkenntniszuwachs, spricht die aktuelle öko-soziale Situation weltweit dieser Beobachtung Hohn. Das Konzept der nachholenden Industrialisierung ist fünf Jahre nach Rio das ungebrochene Leitbild der Eliten in Nord und Süd.

Die Spaltung zwischen alten Modernisierungsstrategien und den Zielen einer ökologisch und sozial tragfähigen Entwicklung spiegelt sich auch in der staatlichen Entwicklungspolitik wider. Einerseits gilt die „Erfindung der Unterentwicklung“ aus ökologischer Perspektive als geschichtlich überholt. Andererseits flankiert staatliche Entwicklungspolitik klassische außenwirtschaftliche und außenpolitische Interessen, die von einer ökologischen Dimension in der Regel weit entfernt sind.

Nach Rio ist mehr denn je offenkundig geworden, daß das Nachkriegs-Entwicklungsparadigma aus ökologischen Gründen obsolet geworden ist. Nicht mehr die Verallgemeinerung des nördlichen Produktions- und Konsummodells ist gefragt. Ziel der Entwicklungspolitik ist nicht mehr allein der Fortschritt, sondern auch die Schadensbegrenzung; und international geht es eher um die Abwälzung von Risiken als um die Umverteilung des Reichtums. Aus der Abwehr der Risiken beziehen die in vier Entwicklungsdekaden entstandenen Entwicklungsinstitutionen mehr und mehr neue Legitimation. Armutsbe-

kämpfung und Umwelt- und Ressourcenschutzmaßnahmen lassen sich unter diese Ziele einordnen.

In diese Logik paßt, daß Finanz- und Entwicklungsinstitutionen wie die Weltbank oder das BMZ weiterhin auf Konzepte setzen, die wichtige Trends der Weltwirtschaft fördern und begleiten. Gerade das BMZ meint wieder verstärkt den Einsatz öffentlicher Gelder mit Exportförderung und Arbeitsplätzen im eigenen Land legitimieren zu müssen. Die Länderschwerpunktsetzung verrät hier einige Intentionen. Länder wie China, Indonesien und die Türkei stehen an erster Stelle in der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der IWF und besonders die Weltbank drängen durch Strukturanpassungsprogramme und durch die Unterstützung privatwirtschaftlicher Investitionsprojekte sowie infrastruktureller Rahmenbedingungen vor allem im Energie- und Verkehrsbereich auf die Integration der Volkswirtschaften des Südens in den Weltmarkt. Eine vom WWF-International u.a. mit finanzieller Unterstützung des BMZ durchgeführte vergleichende Länderstudie belegt, daß damit so gut wie nie ein ökologisch und sozial nachhaltiger Entwicklungsweg beschritten wird.

In Rio haben die Industrieländer die Hauptverantwortung für die globale Umweltkrise und für die Korrektur der ökologischen Fehlentwicklung übernommen. Dieser Einsicht sind bisher keine nennenswerten Taten gefolgt. Kein Industrieland hat bisher eine glaubwürdige Vorreiterrolle eingenommen und ernsthaft damit begonnen, den ressourcenfressenden und umweltbelastenden Produktions- und Lebensstil zu ändern. So kann sich auch kein Leitbild ökosozialer Entwicklung auf der internationalen (Verhandlungs-) Tribüne entfalten. Gespalten ist der Diskurs zwischen denen, die globale Gerechtigkeit in einem zweifellos endlichen Umweltraum sozial und ökologisch für zukunftsfähig halten und deshalb drastische Grenzen und Reduktionen umweltzerstörender und

belastender Produktion und Emissionen aller Art fordern, und denen, die die Ausdehnung der Grenzen als zwingend betrachten, um Wirtschaftswachstum und materiellen Wohlstand zu garantieren. Angesichts der ökologischen Herausforderungen ergeben sich allerdings auch neue gesellschaftliche Interessenskoalitionen und Akteursgruppen (z.B. ökologisch motivierte Unternehmer und Nichtregierungsorganisationen oder Industrieverbände und Gewerkschaften „alter“ Industriezweige), die jeweils mit sehr unterschiedlicher Verhandlungsmacht ausgestattet sind.

Als eines der reichsten Industrieländer und einer der größten Exportnationen der Welt trägt die Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung im Rio-Folgeprozeß eine große Mitverantwortung. Die internationalen umwelt- und entwicklungspolitischen Prioritäten der Bundesregierung werden dabei von vorgeblich nationalen Interessen bestimmt. Auf internationaler Ebene spiegelt sich in der Regel lediglich wider, was national als politisch prioritär und durchsetzbar gilt. Die UNCED hat auch in der Bundesrepublik nicht verhindern können, daß Umwelt- und Entwicklungspolitik weiterhin als Ressortpolitik betrachtet werden, die Integration von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik nicht angestrebt wurde. Die Reform des Steuersystems und der Sozialsysteme wird in der Bundesrepublik von der offiziellen Regierungspolitik nicht mit den Herausforderungen der ökologischen Grenzen des Planeten und weltweiter sozialer Gerechtigkeit verknüpft. Diese Fragen sind in die Entscheidungsprozesse nach wie vor nicht gleichberechtigt mit anderen Zielen einbezogen.

Die Politik der Bundesregierung ist daran zu messen, welche Prioritäten sie

Die UNCED hat auch in der Bundesrepublik nicht verhindern können, daß Umwelt- und Entwicklungspolitik weiterhin als Ressortpolitik betrachtet werden, die Integration von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik nicht angestrebt wurde.

beim Ausgleich der unterschiedlichen und widersprüchlichen Anliegen und Interessen setzt. Wie bewältigt sie in ihrem staatlichen Handeln die Interessen des Allgemeinwohls (Zukunftsfähigkeit, inner- und zwischenstaatliche Gerechtigkeit, „gemeinsame Sorge der Menschheit“) und die Interessen verschiedenster gesellschaftlicher Akteure? Wie geht die Bundesregierung mit dem potentiellen Zielkonflikten Nutzen und

Schutz sowie der Verteilungsgerechtigkeit und internationalen Solidarität um? Kann sie sich zu Recht in der Rolle des umweltpolitischen Vorreiters sonnen? Ist die viel beschworene Partnerschaft mit dem Süden mehr als ein Lippenbekenntnis und Stoff für Sonntagsreden? Diese Fragen werden im Folgenden an konkreten Beispielen, die eng mit dem Rio-Folgeprozeß verbunden sind, untersucht.

Die Umsetzung der Rio-Beschlüsse

1. Die Agenda 21

Die Agenda 21 hat versucht, Strategien und Handlungsempfehlungen zu formulieren, die eine sozial- und umweltgerechte Entwicklung in allen Ländern fördern und die weltweite Umweltzerstörung bremsen sollen. Sie konnte, obwohl völkerrechtlich unverbindlich, durchaus Einfluß auf politische Entscheidungsträger und das öffentliche Bewußtsein entfalten. Ihre zahlreichen Einzelkapitel sind ein beliebter Referenzrahmen für politische Initiativen geworden. Im Kern sind sie eine Aufforderung an Politik, Wirtschaft und an die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Sektoren, die ökologische und soziale Krise endlich als Herausforderung für politisches Handeln auf allen Ebenen zu betrachten. Fünf Jahre nach Rio läßt sich feststellen: Die Handlungsempfehlungen der Agenda sind Appelle an den politischen Willen der Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft geblieben.

Im Rio-Folgeprozeß hat sich bestätigt, daß die Änderung umweltschädlicher und unsozialer Produktions- und Konsumweisen nicht allein durch freiwillige Verhaltensänderungen von Unternehmen und Verbrauchern erreicht werden kann. Dies gilt umso mehr, solange verfehlte ordnungspolitische Rahmenbedingungen keine Impulse für umwelt- und ressourcenschonende Produktion und Lebensweise geben. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Selbstverpflichtungserklärungen mit der deutschen Wirtschaft vereinbart (Klimaschutz, Autorücknahme usw.) und Dialoge mit der Wirtschaft über nachhaltige Entwicklung initiiert. Hervorzuheben ist hier besonders der Dialog mit den Ban-

ken, Sparkassen und Versicherungen, inwiefern Umweltschutzziele bei Kreditwürdigkeitsprüfungen und in der Gestaltung der Versicherungsverträge berücksichtigt werden können.

Über diese positiven Initiativen hinaus wurde jedoch das Ordnungsrecht - von Ausnahmen wie der Öko-Audit-Verordnung abgesehen - nicht ökologisch reformiert oder ausgestaltet. Grundlegende Reformen in den Bereichen Fiskalpolitik oder Subventionspolitik sind nach Rio ausgeblieben und konnten so die Umstellung auf eine ökologisch und sozial verträgliche Produktions- und Konsumweise - eines der wichtigsten Anliegen der Agenda 21 - nicht befördern.

Die Agenda 21 macht deutlich, daß nachhaltige Entwicklung, Armutsbekämpfung und Umwelterhalt nicht möglich sind ohne die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den Bevölkerungsgruppen und den Geschlechtern. Sie würdigt erstmalig in einem internationalen Dokument die Leistungen von Frauen im Umweltschutz sowie ihr Wissen über Ressourcenschonung. Die Forderungen, daß Frauenrechte zu stärken sind, Frauen an Umweltpolitik entscheidend beteiligt sein sollten und diese ihren besonderen Bedürfnissen und Betroffenheiten gerecht werden muß, sind jedoch bislang nicht als politische Querschnittsaufgabe eingelöst worden.

Die Umsetzung der gesamten Agenda 21 als Querschnittsaufgabe macht eine Arbeitsteilung zwischen den Ressorts notwendig. Die Arbeit ist angesichts der unzähligen zwischenstaatlichen Gremien, Komitees und wissenschaftlichen Arbeitsgruppen, die sich mit

den Ergebnissen der UNCED und ihrer Umsetzung auf internationaler Ebene beschäftigen, ohne intensive Arbeitsteilung nicht zu bewältigen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese Arbeitsteilung innerhalb der Bundesregierung eher in eine Zersplitterung der Zuständigkeiten mündet und eine der Ursachen für die mangelnde Kohärenz der Entscheidungen ist.

Der Grundgedanke des Kapitels 8 der Agenda 21, Umwelt- und Entwicklungsziele in alle Entscheidungsprozesse zu integrieren, wurde in der Bundesrepublik nicht realisiert. Umwelt und Entwicklung werden nach wie vor als Ressort- und nicht als Querschnittsthemen bearbeitet. Die Umsetzung der Agenda 21 wurde weitgehend an das BMU und BMZ delegiert. In der Debatte um Wirtschaftsstandorte, Haushaltslöcher, sowie die Reform der Steuer- und Sozialsysteme haben diese beide Ministerien zu wenig Verhandlungsmacht am Kabinetttisch, um das Konzept der ökologischen Steuerreform oder den Abbau entwicklungspolitisch und ökologisch schädlicher Subventionen machtvoll einzubringen.

Ein wichtiger Impuls für eine intensive Arbeit mit den inhaltlichen Vorgaben der Agenda 21 sollten die freiwilligen Berichte der Regierungen und anderer internationaler Institutionen an die neu geschaffene UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) sein. Auch die Bundesregierung legt seit 1993 jedes Jahr einen nationalen Bericht zur Umsetzung der verschiedenen Kapitel der Agenda 21 vor. Die Berichte wurden von den beiden federführenden Ministerien BMU und BMZ allerdings eher nebenbei erledigt und als lästige Pflicht betrachtet, mit der allenfalls der gute Wille gezeigt werden sollte. Die Bundesregierung hat sich um keine ernsthafte und innovative Berichtspraxis bemüht. Rundweg lehnt sie die Aufforderung der Agenda 21 ab, eine nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung zu erstellen.

Die von der Bundesumweltministerin im Spätsommer 1996 einberufenen sechs thematischen Arbeitsgruppen, die sich aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zusammensetzen und die Elemente einer nationalen Agenda 21 erarbeiten sollen, haben ihre Arbeit zu spät aufgenommen, als daß sie ihre Erfahrungen in die fünf Jahre Rio-Bilanz produktiv einbringen könnten.

Zu begrüßen ist immerhin, daß die Bundesregierung sich im Rahmen der CSD bereit erklärt hat, als Pilotland zur Anwendung und Überprüfung von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zu wirken. Hierzu hat das BMU vorbildhaft ein wissenschaftliches Beratungsgremium sowie einen Beirat, der sich aus Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zusammensetzt, einberufen.

2. Lokale Agenda 21

Auf dem internationalen politischen Parkett ist die Agenda 21 ein Novum, weil sie die Umsetzung ihrer Ziele nicht allein an Regierungen und ihre nationalen und internationalen Organisationen delegiert. So werden in einem eigenen Kapitel der Agenda 21 die Kommunen aufgefordert, in enger Kooperation mit ihren Bürgerinnen und Bürgern eine Lokale Agenda 21 zu erstellen. In der Bundesrepublik wurde dieser Prozeß hauptsächlich von lokalen Bürgerinitiativen, Umwelt-, Kirchen und Dritte-Welt-Organisationen sowie engagierten Einzelpersonen initiiert. Im Vergleich zu den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien hat hier der Prozeß nur schleppend begonnen und - von einigen wenigen populären Beispielen abgesehen - zunächst nur wenig Unterstützung von kommunaler oder gar der Bundesebene erhalten.

Die wirtschaftliche Sanierung ihrer defizitären Haushalte bestimmt weitgehend das politische Handeln der Kommunen. Umweltmaßnahmen und soziale Programme werden in ersten Linie als belastende Kostenfaktoren gesehen.

Die Konkurrenz um Wirtschaftsstandorte und damit um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sowie die Privatisierung kommunaler Einrichtungen prägen heute die kommunalen Entscheidungen weit mehr als die konkrete Umsetzung des Leitbildes Zukunftsfähigkeit.

Daher verwundert es nicht, daß in den wenigsten Kommunen Geld für den Prozeß einer Lokalen Agenda 21 zur Verfügung gestellt wird. Mit dem Bereich Soziales - unter den auch die meisten Frauenforderungen der Agenda 21 fallen - und mit dem Bereich Nord-Süd-Politik tun sich viele Kommunen offensichtlich besonders schwer. Dort wo Lokale Agenden initiiert wurden, weisen sie in der Regel ihren Schwerpunkt im Umweltschutz aus. Hier spiegelt sich wider, was auch national und international nicht gelingt: die Verschränkung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und geschlechterspezifischen Aufgaben.

Ein realistischer Umgang mit der Lokalen Agenda 21 birgt jedoch echte Möglichkeiten, auf der lokalen Ebene Handlungs- und Konfliktfelder für eine ökologische und soziale Zukunftsfähigkeit aufzuspüren. Die Region oder die Kommune bietet beste Voraussetzungen, Lernprozesse anzustoßen. Die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure sind meist bekannt. Besondere Betroffenheit einzelner Gruppen wie Frauen und Kinder ist unmittelbar erfahrbar. Ursachen und Wirkungen von Umweltzerstörung und Sozialabbau sind oft leichter durchschaubar und die Verantwortung ist eher zuzuordnen als auf nationaler und internationaler Ebene. Die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung um die Zukunft und weltweite Gerechtigkeit kann hier konkret geführt werden.

Ohne die finanzielle und politische Unterstützung der Kommunen haben die zahlreichen angestoßenen Initiativen für eine Lokale Agenda 21 allerdings keine Überlebenschancen. Die Kommunen wiederum brauchen politi-

sche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die dezentrales zukunftsfähiges Handeln überhaupt erst möglich machen. Hier hat die Bundesregierung bisher jedoch dramatisch gegenläufige Signale gesetzt (siehe Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes, Diskussion um Gewerbesteuer, falsche Preissignale für Benzin- und Energiepreise etc.). Dadurch werden die Steuerungsfähigkeit und die Einnahmequellen der Kommunen weiter eingeschränkt.

3. Die Klimarahmenkonvention

Auf der ersten Klimavertragsstaatenkonferenz (VSK) 1995 in Berlin konnte der institutionelle Rahmen für die Konvention weitgehend geschaffen werden. Als vorläufiger Finanzmechanismus der Konvention wurde die Globale Umweltfazilität (GEF) bestätigt. Zahlreiche NRO und Entwicklungsländer konnten sich nicht mit dem Vorschlag durchsetzen, nach dem Vorbild des Montrealer Protokolles einen von der Weltbank unabhängigen multilateralen Fonds zu schaffen. Methodische Fragen, wie die Erarbeitung von nationalen Treibhausgasinventaren und die Richtlinien für die nationalen Berichte und ihre Auswertung wurden ebenfalls gelöst. Die Vertragsstaatenkonferenz richtete Nebenorgane zur Umsetzung der Verpflichtungen und zur wissenschaftlichen und technischen Beratung ein. Die Geschäftsordnung der Vertragsstaatenkonferenz konnte bisher nicht verabschiedet werden.

Das politisch zentrale Thema der Berliner Konferenz war die Überprüfung der bisherigen Klimaschutzpflichten der Industrieländer und ihre Verschärfung durch eine Änderung der Konvention oder ein sie ergänzendes Protokoll. Die 1. VSK erteilte das Mandat, ein solches rechtlich bindendes Abkommen bis zur 3. VSK Ende 1997 im japanischen Kioto auszuhandeln. Angesichts des bisherigen Verhandlungsverlaufes ist es allerdings nicht zu erwarten, daß ein solches „Kioto-Protokoll“ die beispielewei-

se von der Klima-Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages vorgeschlagenen, wissenschaftlich notwendigen Reduktionsverpflichtungen für Industrieländer enthalten wird.

Grund für den stockenden Verlauf der internationalen Verhandlungen um Treibhausgasreduktionen sind die Defizite bei der nationalen Umsetzung der von der Mehrzahl der Industrieländer angestrebten Stabilisierung ihrer CO₂-Emissionen auf dem Stand von 1990² bis zum Jahre 2000. Deutschland hat selbst Schwierigkeiten, sein nationales CO₂-Minderungsziel von 25 Prozent im Zeitraum 1990-2005 zu erreichen. Auf dem deutschen Ziel basiert zudem das CO₂-Stabilisierungsziel der EU bis zum Jahr 2000 und der am 4. März 1997 von den EU-Umweltministern vorgelegte Vorschlag für die weiteren Klimaverhandlungen, der eine Reduktion der Treibhausgase in der EU in Höhe von 15 Prozent bis zum Jahr 2010 vorsieht. Daß die Umsetzung des deutschen Klimaschutzzieles ins Stocken geraten ist, hat folgende Gründe:

- Wichtige Maßnahmen aus dem CO₂-Minderungsprogramm der Bundesregierung wurden verschoben, wie die Einführung einer CO₂/Energie-Steuer, die von einer EU-weiten Lösung abhängig gemacht wird.
- Andere Maßnahmen wurden ganz aufgegeben, wie die Einführung der Wärmenutzungsverordnung, die zugunsten der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft ad infinitum zurückgestellt wurde.
- Wichtige Handlungsfelder wurden im nationalen Klimaschutzprogramm weitgehend ausgeklammert wie beispielsweise der Verkehrsbereich. Die Fehlentwicklungen dort werden ignoriert, obwohl gerade hier die CO₂-Emissionen entgegen dem nationalen Minderungsziel weiter ansteigen.
- Schließlich wurden in an die Klimapolitik angrenzenden Politikbereichen falsche Weichen gestellt. Bei-

spielsweise würde die Energierechtsnovelle in der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Form bestehende Förderungsmechanismen für die erneuerbaren Energien wie das Stromeinspeisegesetz und kommunale Klimaschutzprogramme behindern.

4. Internationaler Waldschutz

Die fundamentale Bedeutung der Wälder für das ökologische Gleichgewicht, für den Erhalt der biologischen Vielfalt, für den Klimaschutz und den globalen Wasserhaushalt sowie ihre Funktion als Lebensgrundlage von Millionen von Menschen gilt international als anerkannt. Der jährliche Waldflächenverlust von über 17 Millionen Hektar bedroht diese vielfältigen Funktionen des Waldes existentiell. Der internationale Handlungsbedarf ist seit Jahren erkannt und hat zu zahlreichen problemkonformen Instrumenten und Lösungsansätzen geführt. Die Anwendung und Umsetzung des international erarbeiteten Instrumentariums ist jedoch höchst unbefriedigend.

Obwohl die Fachwelt eher Handlungsbedarf sieht, die **vorhandenen** Instrumente umzusetzen und besser zu koordinieren, wird heute - wie schon im Vorfeld der UNCED - erneut über ein neues völkerrechtsverbindliches Instrumentarium diskutiert. Die UN-Sondergeneralversammlung soll hierfür die Weichen stellen. Umstritten ist, ob ein solches Instrument auf eine eigene Waldkonvention hinauslaufen soll oder ob der internationale Waldbereich durch entsprechende Protokolle im Rahmen der Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention gestärkt werden soll.

Zu den Ursachen der mangelnden Umsetzung vorhandener Instrumente sowie einer unzureichenden völkerrechtlichen Regulierung gehört, daß sich die Regierungen nicht auf Grundprinzipien einer nachhaltigen Bewirtschaftung **und** des Schutzes von Wäldern einigen kön-

nen. Hinzu kommt, daß die Industrieländer nur unwillig die Art und Weise der Bewirtschaftung ihrer Wälder auf den internationalen Prüfstand stellen wollen. Statt dessen weisen sie vor allem den Tropenwäldern die Hauptaufgabe zu, die Zerstörung der Wälder einzudämmen. Damit eng verbunden sind die (ungeklärten) Fragen der Kompensationen für den Nutzungsverzicht und die Höhe des Finanztransfers für Schutzmaßnahmen.

Die Bundesregierung hat immer wieder bekräftigt, daß sie sich für den Schutz der Wälder international einsetzen wird. Das Tropenwaldprogramm des BMZ ist ein Beispiel für eine solche Prioritätensetzung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Die Zielkonflikte Nutzung und Schutz spiegeln sich in den verschiedenen Positionen der beteiligten Bonner Ministerien wider. Während das BMU und mit ihm der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen (WBGU) für ein Waldprotokoll im Rahmen der Biodiversitätskonvention plädieren, spricht sich das Landwirtschaftsministerium ebenso wie die waldstarken Länder Kanada oder Finnland für eine Waldkonvention aus. Das BMZ setzt sich eher für eine Stärkung vorhandener Instrumente ein. Eine öffentliche Debatte über Grundprinzipien einer ökologisch und sozial verträglichen Waldnutzung, die den vielfältigen Funktionen des Waldes gerecht wird, findet in der Bundesrepublik nicht statt. Bei der Umstellung der nationalen Waldwirtschaft nach ökologischen Kriterien sieht die Bundesregierung kaum Handlungsbedarf. Sie kann nicht als Vorbild oder Vorreiter in die internationalen Verhandlungen zum Waldschutz gehen.

In der Politik der Bundesregierung scheinen die Nutzungs- über die Schutzinteressen zu dominieren. Der ökonomische Faktor Holz steht dabei nach wie vor im Vordergrund. Das Wirtschaftsministerium unterstützt tatkräftig die Suche

nach Kriterien und Indikatoren, nach denen Holz im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung zertifiziert werden kann. Zu den Zertifizierungsaktivitäten, an denen auch die Privatwirtschaft und eine Reihe von NRO beteiligt sind, ist jedoch kritisch anzumerken, daß derzeit noch Kriterien und Indikatoren fehlen, die verbindlich und kontrollierbar auf internationaler und nationaler Ebene festgelegt wurden.

Unmittelbar vor der UN-Sondergeneralversammlung im Juni 1997, die die weitere Richtung für eine völkerrechtlich verbindliche Regelung vorgeben soll, setzt sich das Landwirtschaftsministerium, so scheint es, mit seiner Position für eine Waldkonvention durch und wird dabei vom Bundeskanzleramt unterstützt. Die Sinnhaftigkeit einer Waldkonvention ist jedoch umstritten. Die gleichen Akteure, die sich in den letzten Jahren nicht auf gemeinsame Ziele und die Umsetzung vorhandener Instrumente verständigen konnten, werden wohl kaum die Konflikte um Leistungen und Lastenteilung lösen können. So besteht die Gefahr, daß Schutzabsichten und die Multifunktionalität des Waldes zu kurz kommen und der kleinste gemeinsame Nenner für den Umgang mit dem Rohstoff Holz gesucht wird.

5. Die Biodiversitätskonvention

Die in Rio unterzeichnete Biodiversitätskonvention gilt als bisher umfassendster Versuch, den **Schutz** und die **Nutzung** biologischer Vielfalt in ihrer Gesamtheit einer internationalen Regulierung zuzuführen. Zielsetzung der Konvention ist auch, die aus den biologischen Ressourcen gezogenen wirtschaftlichen Vorteile gerecht zu verteilen. Zum ersten Mal verfügt eine Konvention, die sich dem Schutz und der Nutzung biologischer Vielfalt widmet, mit der GEF über einen Finanzmechanismus, der den Ländern der Dritten Welt zur Erfül-

lung der Konventionsziele und -pflichten Finanzmittel bereitstellt.

Die Bundesrepublik hat die Konvention 1993 ratifiziert. Anders als dem internationalen Klima- und Waldschutz hat sie dieser Konvention jedoch bisher keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. National fehlt der politische Wille bzw. die politische Durchsetzung gegenüber Interessengruppen (Gen- und Biotechnologiefirmen, Agrarindustrie und Bauernverbände), um in der Umsetzung beispielhafte Signale an die internationale Verhandlungsebene zu schicken. Dies gilt insbesondere für die seit Jahren verschleppte Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes und für das Bodenschutzgesetz, das immer noch nicht beschlossen ist. Die gleichberechtigte Behandlung der Schutz- und Nutzungsziele der Konvention hat noch keinen wirklichen Eingang in die deutsche Umsetzungsstrategie auf nationaler und internationaler Ebene gefunden. Auch der WBGU sieht erhebliche Defizite, was die Behandlung der Thematik als Querschnittsaufgabe angeht und mahnt im Jahresgutachten 1995 die Erarbeitung der *Nationalen Strategie* an. Sie soll - laut Planung des BMU - 1998 der Vertragsstaatenkonferenz vorgelegt werden.

Als „Bremser“ trat die Bundesregierung bisher bei den Verhandlungen über ein völkerrechtlich bindendes **Protokoll über den sicheren Umgang mit genetisch modifizierten Organismen** (*Biosafety-Protokoll*) auf, das vor allem von den Ländern der Dritten Welt seit Rio mit großer Vehemenz gefordert wird. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz in Djakarta (1995) setzte eine technische Arbeitsgruppe ein, die ein Regelwerk zum sicheren Umgang mit Biotechnologien erarbeiten soll. Die Federführung für dieses Protokoll liegt innerhalb der Bundesregierung beim Gesundheitsministerium. Die Bundesregierung setzt sich gemeinsam mit Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich für ein eher „schlankes“ Protokoll ein, das

möglichst wenige Reglementierungen und Eingriffe für die bio- und gentechnologischen Wachstumsbranchen zur Folge haben sollte. Die Skandinavier fordern ein eher starkes Regelwerk und die USA boykottieren jeglichen Versuch, ihrer Industrie Zügel anzulegen.

Allmählich erfährt die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt in der Öffentlichkeit größere Aufmerksamkeit. Dies ist auch dem Engagement nichtstaatlicher Organisationen zu verdanken. Geholfen hat ihnen dabei die in Leipzig (Juni 1996) veranstaltete FAO-Konferenz über pflanzengenetische Ressourcen, die weit über die Expertenzirkel hinaus relativ große Medienresonanz erfahren hat. Dies wiederum unterstützt die engagierte Arbeit von Einzelpersonen in den Ministerien.

6. Finanztransfer

Fragen des Finanztransfers von Nord nach Süd führten vor und während der Rio-Konferenz zu heftigen Kontroversen zwischen Industrie- und Dritte-Welt-Ländern. Der Süden forderte zusätzliche Finanzmittel zur effektiveren Bekämpfung von Armut und Umweltproblemen. Die jährlichen Kosten für die Umsetzung der Agenda 21 allein im Süden waren in der Agenda selbst auf mehr als 600 Milliarden US-Dollar geschätzt worden. Davon sollte der Norden 125 Milliarden US-Dollar aufbringen, was eine Verdoppelung der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe bedeutet hätte.

Das Thema Finanzen wurde als Querschnittsaufgabe für die Umsetzung der Agenda 21 betrachtet. Konsequenterweise enthalten deshalb alle Kapitel der Agenda 21 am Schluß Schätzungen zum Finanzbedarf der vorgeschlagenen Maßnahmen. Kapitel 33 der Agenda 21 widmet sich darüber hinaus verschiedenen Aspekten der Finanzierung von Umwelt und Entwicklung. Neben allgemeinen Leitlinien hierzu hält das Kapitel sieben konkrete Einzelforderungen fest. Dazu gehört u.a. die Bekräfti-

gung des 0,7-Prozentziels (Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Brutto-sozialprodukt); die Erhöhung der Mittel der Weltbanktochter IDA und des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), neue Finanzquellen durch Handel mit Zertifikaten und durch eine erhoffte „Friedensdividende“, die langfristige Lösung des Schuldenproblems und Leitlinien für den neuen globalen Umweltfonds (GEF).

Fünf Jahre nach Rio ist bis auf die Gründung und Finanzausstattung der GEF keines dieser Ziele erfüllt. Die GEF wurde 1994 nach zähen Verhandlungen für eine Laufzeit von drei Jahren (1994-1997) lediglich mit 2.03 Milliarden US-Dollar ausgestattet und blieb angesichts der finanziellen Anforderungen weit unterhalb der Erwartungen. Dennoch ist in finanzieller Hinsicht die GEF das einzig „harte“ Ergebnis des Rio-Folgeprozesses. Weil die GEF u.a. als Finanzmechanismus der Klima- und Biodiversitätskonvention fungiert, ist sie anders als die anderen Empfehlungen des Kapitels 33 der Agenda 21 quasi zu einem völkerrechtsverbindlichen Instrument geworden.

Für alle anderen Vorschläge und Ziele gilt: sie sind nicht annähernd umgesetzt worden. Die Entwicklungshilfetatets aller Industrieländer sind rückläufig; die Mittel für die IDA wurden in zwei Auffüllungsverhandlungen nach Rio gekürzt; die Beiträge zur Entschuldung der ärmsten hochverschuldeten Länder sind minimal und weit von einem grundsätzlichen Ausstieg aus der Verschuldungspirale entfernt. Gerade den ärmsten hochverschuldeten Ländern wird die hohe Schuldenlast nicht abgenommen. Alleine der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) dieser Schuldnergruppe frißt die Hälfte der an sie geleisteten Entwicklungshilfe wieder auf.

Deutschland hat zu diesem ernüchternden Tatbestand das seine beigetragen. Das Finanzministerium blockiert ernsthafte Durchbrüche bei der bi- und multilateralen Entschuldung. Der Anteil der Entwicklungshilfe am deutschen BSP

ist seit den 70er Jahren auf einem historischen Tiefstand und liegt 1997 bei 0,28 Prozent. Bei den GEF-Verhandlungen (1993 bis 1994) war die Bundesregierung noch bereit, die mangelnde Zahlungsbereitschaft anderer Industrieländer durch einen erhöhten eigenen Finanzbeitrag zu kompensieren. Deutschland ist mit 380 Millionen DM der drittgrößte Einzahler der GEF. Diese vorbildliche Praxis wurde bei den Verhandlungen zur Wiederauffüllung der IDA gänzlich aufgegeben. Die Bundesregierung pocht angesichts eigener Haushaltslöcher nun auf „eine gerechte Lastenteilung der Industrieländer“. Weil die Industrieländer - allen voran die USA - sich insgesamt auf eine niedrigere Finanzausstattung der IDA im April 1996 verständigt hatten, hatte die Bundesregierung am Ende knapp über eine Milliarde DM (gedacht für eine Laufzeit von drei Jahren) „übrig“. Obwohl dieser Betrag schon im Haushalt des BMZ eingestellt war, floß ein Großteil des Geldes zurück an den Finanzminister und nicht etwa in bilaterale Umwelt- und Armutsprojekte in den ärmsten Ländern, für die die IDA-Mittel eigentlich zu Verfügung stehen sollten.

Die Bereitstellung finanzieller Mittel ist ein unbestechlicher Indikator für die Bedeutung von Politikfeldern und politischen Prioritäten. Sie reflektiert besser und direkter als auf der diskursiven Ebene die gesellschaftlichen Interessen und Machtkonstellationen. Welche Bedeutung die Nord-Süd-Politik für die Bundesregierung hat, zeigen die ernüchternden Fakten gerade im Rio-Folgeprozeß. Die 1997 anstehenden Verhandlungen zur Auffüllung der GEF werden an diesem Trend nichts ändern. Statt eines Einstiegs in neue Formen der Finanzierung von Umwelt und Entwicklung droht die GEF immer mehr zu einer Alibiveranstaltung der zum ökologi-

Gerade den ärmsten hochverschuldeten Ländern wird die hohe Schuldenlast nicht abgenommen. Alleine der Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) dieser Schuldnergruppe frißt die Hälfte der an sie geleisteten Entwicklungshilfe

schen Umsteuern unfähigen Industrieländer zu werden.

7. Institutionelle Fragen

Die Ursachen der unerfüllten Hoffnungen der Rio-Konferenz sind hauptsächlich wirtschaftlicher und politischer Natur. Daneben gibt es jedoch eine Reihe weiterer Hindernisse für internationale umweltpolitische Fortschritte, die im Völkerrechtssystem selbst liegen. Nach wie vor gilt das Grundprinzip nationalstaatlicher Souveränität. Internationale Regelwerke indessen beschränken staatliche Souveränität. Ist ein Abkommen erst einmal in Kraft getreten, übt es institutionelle Zwänge aus, denen sich ein souveräner Staat nur mit beträchtlichen politischen Kosten entziehen kann. Die Abtretung von Souveränität will deshalb gut überlegt sein. Bei aller Einsicht in die Notwendigkeit supranationaler Regulierung gerade im Umweltbereich: Was wie geregelt wird, ist stark von einzelstaatlichen Interessensstrukturen geprägt. Die Klima- und Biodiversitätsverhandlungen sind der schlagende Beweis dafür, daß die gegenwärtige internationale Umweltdiplomatie ohne freiwillige Abgabe von Souveränität nicht problem- und zeitadäquat agieren kann.

Die Unzufriedenheit mit dem bestehenden Institutionengefüge globaler Umweltpolitik ist unübersehbar. Ohne Zweifel ist internationale Umweltschutzpolitik ein von allen UN-Mitgliedstaaten anerkanntes Arbeitsfeld der UNO. Über die Wirksamkeit der von der UNO eingesetzten institutionellen Instrumente (multilaterale Übereinkommen und Konventionen), ihrer prozeduralen Verfahren und über die institutionelle Verankerung der Umweltpolitik in der UNO hat jedoch eine offene Debatte begonnen. Verfahrensänderungen (z. B. Mehrheits- oder Konsensprinzip) aber auch eine grundlegende institutionelle Reform im Umweltbereich der UNO werden nach der Enttäuschung über die

Ergebnisse und den bisherigen Folgeprozeß von Rio wieder verstärkt diskutiert.

Das 1973 gegründete Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) sollte die Umweltaktivitäten aller internationaler Umwelteinrichtungen innerhalb und außerhalb der UNO koordinieren und als Katalysator dienen. Letztere Rolle hat UNEP vor allem in den 70er und 80er Jahren für das Zustandekommen internationaler Abkommen innegehabt (vor allem im Meeresschutz, beim Schutz der Ozonschicht und der Biodiversitätskonvention). UNEP hat wichtige Aufgaben in der Sammlung und Aufarbeitung von Umweltdaten übernommen, und es leistet wertvolle technische Hilfe beim Aufbau von Umweltinstitutionen und Informationssystemen vor allem in den Ländern der Dritten Welt. In der ihm zugedachten Koordinationsfunktion ist UNEP gescheitert, was nicht an UNEP selbst liegt, sondern an den institutionellen Eigeninteressen der zu koordinierenden Umweltorganisationen und einer chronischen Unterfinanzierung des Programmes. UNEP sollte eigentlich im Rahmen von UNCED aufgewertet sowie mit zusätzlichen Kompetenzen und Finanzen ausgestattet werden. Dafür setzte sich auch die Bundesregierung vor UNCED ein.

Statt dessen verschärfte sich die institutionelle Konkurrenz, als in Rio die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) eingerichtet wurde. Wie UNEP ist auch die CSD dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) unterstellt. Sie soll die Umsetzung der Agenda 21 auf nationaler und internationaler Ebene überwachen und koordinieren. Die CSD hat sich in den vier Jahren ihres Bestehens zum zentralen umwelt- und entwicklungspolitischen Dialogforum auf globaler Ebene entwickelt. NRO sind an ihren Aktivitäten stärker beteiligt als in allen anderen UN-Institutionen. Der politische Handlungsspielraum der CSD

ist allerdings gering. Sie verfügt weder über ausreichende Entscheidungskompetenzen noch über die notwendigen finanziellen Mittel. Ihre Einflußmöglichkeiten gegenüber den zentralen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen Weltbank, IWF und WTO sind bisher gleich Null. Die Arbeitsteilung zwischen UNEP und der CSD ist weiterhin nicht eindeutig geklärt.

Die Bundesregierung setzt sich im Vorfeld der Sondergeneralversammlung sowohl für eine Stärkung des UNEP als auch der CSD ein. Dabei ordnet sie UNEP eher koordinierende und katalysatorische Funktionen im Umweltbereich der UNO zu, während die CSD eher als Dialogforum für den Bereich Umwelt und Entwicklung angesehen wird. Sie hat aber darüber hinaus nicht präzisiert, wie sie sich eine Arbeitsteilung innerhalb der UNO im Umweltbereich vorstellt, und ob sie für die Stärkung von UNEP zusätzliche Finanzmittel bereitstellen will.

Die Vorschläge zu einer grundlegenden Umstrukturierung des Umweltbereichs im UN-System reichen von einer Erweiterung der UN-Charta um Aufgaben des Umwelt- und Ressourcenschutzes, über die Schaffung eines „Umwelt-Sicherheitsrates“ oder die Umfunktionalisierung des UN-Treuhandrates in einen „Umwelt-Treuhandrat“, eine Aufwertung von UNEP bzw. eine Zusammenlegung von UNEP und UNDP, bis hin zur Errichtung einer globalen Umweltbehörde. All diesen Vorschlägen gemeinsam ist der Wunsch nach einer Instanz, die mit umfassender Kompetenz, Verantwortung, Koordinations- und vor allem auch Kontrollfunktion (inkl. Sanktionsgewalt), eine globale Politik der Nachhaltigkeit durchsetzen hilft, die natürliche Ressourcen schützen und Konflikte um ihre Verteilung regeln soll. Die Vorstellungen darüber, welche Aufgaben eine solche global steuernde Instanz übernehmen soll, und wie vor allem die Entscheidungsstrukturen in einer nach wie vor hierarchischen asymmetrischen

Weltwirtschaftsordnung aussehen sollen, sind bislang völlig unklar.

8. Die Rolle der NRO

Mit der Agenda 21 wurden das Engagement und die Rolle nichtstaatlicher Akteure bei der Umsetzung von Umwelt- und Entwicklungszielen erstmals in einem internationalen Dokument besonders hervorgehoben. Die Agenda 21 widmet zehn ihrer 40 Kapitel unter dem Stichwort *major groups* der Partizipation unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. In dieser Aufwertung kommt zum Ausdruck, daß sich der Staat und internationale Organisationen nicht mehr als alleinige Zentren von Politik und Gesellschaft begreifen. Die Sachkompetenz von Umwelt-, Frauen- und Entwicklungsorganisationen, Kirchen und Verbraucherorganisationen wird gesucht und durch nationale und internationale Konsultationen, aber auch durch Beteiligung in Regierungsdelegationen und formalen Beobachterstatus (z.B. bei der GEF und dem Montrealer Protokoll) einbezogen.

Viele Regierungen - so auch die Bundesregierung - unterstützen folgerichtig finanziell und politisch die Arbeit und das Engagement von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen im gesamten Rio-Prozeß.

In Deutschland ist es gelungen, mit dem Forum Umwelt & Entwicklung gemeinsame Strukturen der am Rio-Folgeprozeß interessierten NRO zu schaffen. Die Finanzierung von Veranstaltungen, Veröffentlichungen und der Teilnahme an internationalen Verhandlungsprozessen durch das BMU und BMZ hat dazu beigetragen, daß die NRO-Arbeit im Rio-Folgeprozeß kontinuierlich gestaltet und längerfristig ausgelegt werden konnte. Nicht zuletzt hatten die Existenz und die Arbeit des Forums einen gewissen Mobilisierungseffekt für NRO, die sich bisher nicht mit dem Rio-Prozeß befaßt hatten.

Der internationalen Aufwertung von NRO und der partiellen finanziellen

Unterstützung ihrer Arbeit im Rio-Folgeprozeß steht in Deutschland allerdings der Abbau in früheren Jahren erstrittener Partizipations- und Beteiligungsrechte gegenüber. Mit sogenannten Beschleunigungsgesetzen wie dem Investitionserleichterungsgesetz, im Naturschutz und im Verkehrswegebau wurden Mitspracherechte von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden auf der lokalen Ebene als „bürokratisches Entwicklungshemmnis“ abgebaut. Dieses Vorgehen widerspricht diametral den in der Agenda 21 formulierten Mitwirkungsrechten für nichtstaatliche Gruppen.

Die internationale Aufwertung von NRO besonders im Rahmen der UN-

Konferenzen der letzten fünf Jahre darf zudem nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre Mitwirkung vor allem auf die „weichen“ Themenfelder beschränkt ist. Geht es um „harte“ nationalstaatliche Interessen in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik, bleibt die Tür in der Regel für NRO weiterhin verschlossen. Der Einfluß der NRO auf die reale Entscheidungsfindung für eine öko-soziale und gerechte Entwicklung ist daher noch immer als bescheiden anzusehen. Auch die NRO sollten daher anläßlich der Sondergeneralversammlung eine selbstkritische Bilanz ihrer Aktivitäten und politischen Reichweiten ziehen. Das Forum Umwelt & Entwicklung wertet seine Aktivitäten u.a. im Rahmen eines Symposiums im Juni 1997 aus.

Was tun?

Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Sondergeneralversammlung (SGV) 1997 wird das wichtigste umwelt- und entwicklungspolitische Globalereignis seit Rio sein. Sie sollte auch nach Meinung des Forums Umwelt & Entwicklung auf der höchsten politischen Ebene stattfinden. Grundsätzlicher Zweck der SGV sollte es sein, das Thema nachhaltige Entwicklung zurück an die Spitze der globalpolitischen Tagesordnung zu bringen. Von der Sondergeneralversammlung müssen klare politische Signale und die Verpflichtung zu einer verbindlicheren Gestaltung des weiteren Umsetzungsprozesses der Agenda 21 ausgehen.

Die Sondergeneralversammlung bietet aber auch auf Bundesebene den Anlaß, verstärkte Anstrengungen zu unternehmen, um die Stagnation deutscher Umwelt- und Entwicklungspolitik zu überwinden. Das folgende Bündel von Empfehlungen richtet sich daher sowohl an die Vereinten Nationen und die Sondergeneralversammlung, als auch an die politischen Entscheidungsträger in Deutschland. Einzelne Empfehlungen wenden sich auch an die Nichtregierungsorganisationen direkt, denn ohne ihre weitere konzeptionelle Arbeit, ihre Mobilisierung von Öffentlichkeit und Medien und ihren ständigen Druck auf Regierungen und UN sind soziale und ökologische Fortschritte nicht zu erwarten.

1. UN-Umwelt- und Entwicklungsrecht ausbauen

Agenda 21

Die Umsetzung der Agenda 21 - des Aktionsprogrammes von Rio für das 21. Jahrhundert - leidet darunter, daß die Agenda 21 zu viele Kann-Bestimmungen enthält, ihre Finanzierung nicht gesichert ist und die zur Umsetzung der Agenda eingesetzte Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) keine ausreichenden Befugnisse besitzt.

Das Forum Umwelt & Entwicklung fordert die vollständige Umsetzung der Agenda 21 nach einem verbindlichen Zeitplan und lehnt die Verabschiedung einer neuen, unverbindlichen „Erd-Charta“ ab. Unter den zahlreichen Maßnahmen zur Umsetzung der Agenda 21 möchten wir die folgenden herausgreifen:

- Die international koordinierte Einführung ökologischer Steuern, beispielsweise einer Steuer auf Kerosin für den Flugverkehr.
- Ein internationales Abkommen zum Abbau und Verbot umwelt- und entwicklungsschädlicher Subventionen, beispielsweise bei der Rohstoffförderung, dem Rohstoffverbrauch und in der Land- und Forstwirtschaft (z.B. EU-Rindfleischexporte).
- Die Einführung sozialer und umweltpolitischer Mindeststandards im Welthandel.

- Die Festlegung verbindlicher Indikatoren, um die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung um den Verbrauch von Ressourcen und den wirtschaftlichen Wert der Luft-, Boden- und Wasserqualität zu ergänzen.
- Die verstärkte Förderung der Lokalen Agenda 21 durch Bund, Länder und Gemeinden.

Klimarahmenkonvention

- Die SGV wird aufgefordert, die Weichen für die Verabschiedung eines wirksamen Protokolls zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen auf der im Dezember 1997 in Kioto stattfindenden 3. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention zu stellen. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt den Protokollvorschlag der Allianz kleiner Inselstaaten (AOSIS), der eine CO₂-Reduktion von 20 Prozent bis 2005 gemessen am Basisjahr 1990 für alle Industriestaaten vorsieht.
- Global müssen die CO₂-Emissionen ab dem Jahr 2000 bis zur Mitte des nächsten Jahrhunderts jährlich um 1 Prozent gesenkt werden. Aus diesem Grunde müssen nach Abschluß des Kioto-Protokolls die CO₂-Emissionen auch in den Entwicklungsländern langfristig begrenzt werden.
- Das Forum Umwelt & Entwicklung fordert die Bundesregierung auf, den Klimaverhandlungen dadurch Glaubwürdigkeit zu verleihen, daß sie ihr eigenes CO₂-Reduktionsziel von 25 Prozent bis zum Jahr 2005 fristgerecht umsetzt. Dazu ist eine grundlegende Wende in der Verkehrs- und Energiepolitik erforderlich.

Biodiversitätskonvention

- Die Bundesregierung wird aufgefordert, die nationale Strategie, die Leitbilder für den Schutz und die Nut-

zung biologischer Vielfalt formulieren soll, endlich zu verabschieden.

- Die SGV wird aufgefordert, sich für die Verabschiedung eines Protokoll zur Biologischen Sicherheit einzusetzen. Darin sollen sowohl die Anwendung von Haftungsregelungen für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen, als auch das grenzüberschreitende Inverkehrbringen dieser Organismen auf einem hohen Schutzniveau geregelt werden.
- Entsprechend dem Mandat der zweiten Biodiversitäts-Vertragsstaatenkonferenz von Djakarta („Djakarta Mandat“) soll die SGV den Auftrag erteilen, die Bestimmungen der Konvention auch im Bereich der marinen Biodiversität zu konkretisieren.
- Nach dem Vorbild der EU-Richtlinie zum Schutz von Flora, Fauna und Habitaten (FFH-Richtlinie) muß ein Naturschutz-Protokoll zur Biodiversitätskonvention mit verbindlichen Kriterien für die Ausweisung eines weltweiten Netzes von Schutzgebieten verabschiedet werden.

Abkommen zum Schutz der Wälder

- Auf Grundlage der Arbeiten des *Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) soll die SGV den Auftrag für die Aushandlung eines Wälderprotokoll zur Biodiversitätskonvention erteilen. Das neue Abkommen soll sowohl die Wälder der Tropen, als auch boreale Wälder und Wälder der gemäßigten Breiten in seinen Schutz einbeziehen.
- Die SGV soll folgende Leitlinien für ein internationales Waldschutzabkommen vorgeben:
 - Die Beendigung des Naturwaldverlustes in allen klimatischen Regionen.

Dazu muß völkerrechtlich verbindlich ein Zeitplan festgelegt werden.

- Die Vergrößerung der globalen Waldfläche durch naturnahe Aufforstung in allen klimatischen Regionen entsprechend einem völkerrechtlich verbindlichen Zeitplan.
- Der Schutz der biologischen Vielfalt in allen Waldtypen, u. a. durch die Formulierung spezifischer Umweltziele.
- Die Achtung der kulturellen Vielfalt und die Sicherung der Nutzungsrechte der traditionellen Bevölkerung.

2. Nachhaltige Entwicklung gegenüber dem Welthandelsrecht stärken

- In das WTO-Abkommen soll eine Integrations- und Vorrangklausel für Belange der nachhaltigen Entwicklung aufgenommen werden.
- Innerhalb der WTO-Arbeitsgruppe Handel und Umwelt muß geklärt werden, inwieweit handelspolitische Maßnahmen in multilateralen Umweltabkommen erlaubt sind. Multilaterale Umweltabkommen müssen grundsätzlich Vorrang vor Handelsrecht genießen.
- Bei der Aushandlung des Multilateralen Investitionsabkommens der OECD müssen die Belange der nachhaltigen Entwicklung Vorrang vor anderen Zielen des Abkommens erhalten.

3. Institutionen erneuern

Reform der CSD

- Die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) ist zur Zeit ein Gremium ohne ausreichende Befugnisse. Sie muß politisch aufgewertet werden. Insbesondere müssen ihre Kompetenzen gegenüber dem IWF,

der Weltbank und der WTO gestärkt werden.

- Aufgabe der CSD muß es weiterhin sein, die Umsetzung der Agenda 21 auf nationaler und internationaler Ebene zu überwachen und - wie mit dem Internationalen Forstpanel - die Entwicklung neuer Umwelt- und Entwicklungsabkommen anzustoßen. Um die Umsetzung der Agenda 21 überprüfen und vorantreiben zu können, muß die nationale Berichtspflicht an die CSD reformiert werden. Das CSD-Sekretariat muß das Recht erhalten, zukünftig neben den Berichten der Regierungen in noch stärkerem Umfang die unabhängigen Beiträge von Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftlichen Institutionen in seiner Arbeit zu berücksichtigen.

Reform anderer Institutionen

- Im Gesamtzusammenhang der UN-Reform müssen auch die anderen UN-Institutionen der Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit wie das Umweltprogramm UNEP und das Entwicklungsprogramm UNDP gestärkt und mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet werden.
- Das Verhältnis zwischen den UN-Institutionen für nachhaltige Entwicklung und der WTO sowie den multilateralen Entwicklungsbanken muß neu geordnet werden.
- Die Behandlung von Fragen der ökologischen Sicherheit muß im UN-System institutionell verankert werden.
- Bei der Verletzung von internationalem Umwelt- und Entwicklungsrecht müssen differenzierte Sanktionsmöglichkeiten bestehen, die innerhalb des UN-Systems institutionell verankert sind.

4. Finanzierung verbessern

- Die multilateralen Entwicklungsbanken müssen ihre Aktivitäten grundsätzlich nach sozialen und ökologischen Leitlinien ausrichten.
- Die Beiträge der großen Industriestaaten sollten bei der nächsten Wiederauffüllungsrunde der Globalen Umweltfazilität (GEF) 1997 spürbar aufgestockt werden, nachdem eine grundlegende Evaluierung der bisherigen Projektarbeit unter Einbeziehung der NRO stattgefunden hat.
- Das von den Vereinten Nationen vorgesehene Ziel, die öffentliche Entwicklungshilfe der Industrieländer auf mindestens 0,7 Prozent ihres Bruttosozialproduktes zu erhöhen, muß entgegen der derzeitigen Trends innerhalb eines klar definierten Zeitplanes erreicht werden. Die öffentliche Entwicklungshilfe muß sich in Zukunft auf die am wenigsten entwickelten Länder konzentrieren.

5. Nationale Vorreiterrolle ausfüllen

Wo Deutschland innerhalb der internationalen Umweltverhandlungen eine eher positive, pro-aktive Rolle einnimmt und wo es sich als Bremser oder passiv-abwartend verhält, unterscheidet sich je nach Konvention und teilweise schon bei Teilaspekten der einzelnen Konventionen und Prozesse. Die bundesdeutsche Positionsfindung ist zudem erheblich beeinflusst von der Abstimmung innerhalb der EU, die in der Regel als Verhandlungsblock agiert. Deutschland spielt bei der Positionsfindung innerhalb der EU aber auf Grund seiner politischen und wirtschaftlichen Stärke eine herausragende Rolle.

- Die deutsche „Vorreiterrolle“ in den Verhandlungen des Rio-Folgeprozesses hat sich bisher auf die beiden in der deutschen Öffentlichkeit populären Themen Klima und Wald beschränkt. Bei der Umsetzung der

Agenda 21 hat sich Deutschland beiterklärt, als Pilotland für die Entwicklung von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zu fungieren. Für die kommenden Jahre sollte die Bundesregierung sich ebenso aktiv an der Weiterentwicklung der weniger bekannten Biodiversitätskonvention und der Desertifikationskonvention beteiligen. Zudem wurde die entwicklungspolitische Seite des Rio-Folgeprozesses gegenüber den Umweltkonventionen bislang vernachlässigt. Dieses Ungleichgewicht muß überwunden werden.

- Langfristig ist eine internationale Vorreiterrolle nur dort möglich, wo eine nationale Vorbildrolle wahrgenommen wird. Dazu müssen auf Seiten der Politik auch Konflikte mit nationalen Interessengruppen geführt und durchgestanden werden. Bisher wurden von der Bundesregierung diese Konflikte tunlichst vermieden, etwa wenn es um die Umsetzung des CO₂-Minderungsprogrammes gegen die Interessen der Energiewirtschaft und der Automobilindustrie oder um die Belange biologischer Sicherheit gegenüber der Chemiewirtschaft ging. Signalwirkung für den ökologischen Umbau des Industriestandortes Deutschland können die ökologische Steuerreform und der Abbau umweltschädlicher Subventionen, beispielsweise für die Mineralölindustrie, im Kohlebergbau und in der Landwirtschaft haben.

Unter dieser Voraussetzung wäre es auch möglich, den deutschen Einfluß innerhalb der EU-Umweltpolitik besser zur Geltung zu bringen. Denn die Positionsfindung innerhalb der EU hängt auch von der Glaubwürdigkeit der Politik einzelner Mitgliedstaaten und von dem politischen Gewicht, mit dem einzelne Themen von den Mitgliedstaaten in die Verhandlungen hineingetragen werden, ab.

6. NRO politisch und konzeptionell stärken

- Die Informations- und Mitwirkungsrechte von NRO in internationalen politischen Prozessen müssen weiter ausgebaut und rechtlich verankert werden. Das momentane Ungleichgewicht zwischen guten Beteiligungsmöglichkeiten in Diskussionsforen wie der CSD, ausbauwürdigen Beteiligungsrechten in den internationalen Umweltkonventionen (z. B. Klimarahmenkonvention, Biodiversitätskonvention) und dem restriktiven Informationszugang, der WTO und der multilateralen Entwicklungsbanken muß überwunden werden.
- All die in internationalen Konventionen und Verhandlungsprozessen gewonnenen Beteiligungs- und Informationsrechte lassen sich nur dann sinnvoll nutzen, wenn Nichtregierungsorganisationen eine gewisse Verhandlungsmacht mit in diese Prozesse bringen. Diese Verhandlungsmacht ist normalerweise abhängig davon, inwieweit NRO in ihrem Handeln gesellschaftlich legitimiert sind und sowohl die Medien, als auch ihre Mitglieder und die Öffentlichkeit mobilisieren können. Diese beiden Faktoren bedingen sich in der Regel gegenseitig.
- Mit dem Forum Umwelt & Entwicklung wurde im Nachklang zu UNCED die bis dato eher punktuell stattfindende Vernetzung zwischen Umwelt- und Entwicklungs-NRO in Deutschland auf eine organisatorische und strukturelle Basis gestellt. Die Finanzierung der Arbeit des Forums Umwelt & Entwicklung und insbesondere der Projektstelle muß aus diesem Grunde langfristig gesichert werden.
- Während die Vernetzung im Rahmen des Forums gut gelungen ist, muß die Rückkoppelung zwischen den NRO-Vertretern, die auf der nationalen und internationalen Ebene, und damit auf einem recht abstrakten Niveau, arbeiten, und den ehrenamtlichen Mitgliedern und Sympathisanten an der Basis verbessert werden. Positive Beispiele dafür, wie ein solcher Diskurs zwischen ehrenamtlicher Basis und den mit den internationalen Verhandlungsprozessen befaßten Verbandsfunktionären organisiert werden kann, sind die zahlreichen Basisaktivitäten im Zusammenhang mit dem Berliner Klimagipfel 1995 oder der Leipziger FAO-Konferenz 1996.
- Neben der ökologischen müssen sich umwelt- und entwicklungspolitische NRO zukünftig stärker der sozialen Komponente des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung zuwenden. Zur Zeit werden ökologische Modernisierungsvorschläge sowohl im Norden als auch im Süden durch die vorhandenen sozialen Probleme in der öffentlichen Wahrnehmung überlagert. In Deutschland müssen die NRO sich deshalb zukünftig stärker auf die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den Sozialpartnern einlassen, um die positiven Zusammenhänge zwischen der sozialen und ökologischen Modernisierung herauszuarbeiten.

Das Forum Umwelt & Entwicklung

Ein halbes Jahr nach Rio, am 16. Dezember 1992, gründeten 35 Verbände das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen. Dieser Zusammenschluß zu einer Arbeitsplattform hat folgende Ziele:

- Rio ernst zu nehmen und gemeinsam das Machbare zu versuchen, um weltweit zum Abbau von Armut und zum Schutz der Schöpfung beizutragen,
- national und international darauf zu drängen, daß die Beschlüsse von Rio, insbesondere die Agenda 21, umgesetzt werden,
- in Arbeitsgruppen Standpunkte zu Themen zu erarbeiten, die nach Rio weiter verfolgt werden müssen,
- bestimmte Bereiche der Informations- und Bildungsarbeit zu koordinieren,
- Regierung und Parlament durch gemeinsames Auftreten inhaltlich herauszufordern,
- für internationale Kontakte als deutscher Partner zur Verfügung zu stehen,
- die Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen in den Gremien des Rio-Folgeprozesses wahrzunehmen.

Das Forum Umwelt & Entwicklung trifft sich als Plenum zweimal pro Jahr und berät die jeweils nächsten Schritte der Zusammenarbeit. Die Koordination und Information nach innen und außen übernimmt die Projektstelle Umwelt & Entwicklung.

Die Arbeitsgruppen

Der Zweck des Forums Umwelt & Entwicklung ist, gemeinsame Standpunkte und damit Strategien zu erarbeiten, um politisch neue Maßstäbe setzen zu können. Daher wurden bisher elf Arbeitsgruppen mit je einem Schwerpunktthema gebildet. Jede am Forum Umwelt & Entwicklung beteiligte Organisation kann in diesen Arbeitsgruppen mitarbeiten:

- Biologische Vielfalt
- Desertifikation
- Frauen
- Handel
- Jugend
- Klima
- Lebensweise
- Nachhaltige Entwicklung
- Nachhaltige Landwirtschaft
- Stadt- und Regionalentwicklung
- Wälder

Da die Arbeitsgruppen mit ihrer interdisziplinären Besetzung viel Sachverstand konzentrieren, finden sie zunehmend Beachtung bei Fachjournalisten, Ministerien und Institutionen. Die von ihnen erstellten Analysen und Empfehlungen gelangen in Zusammenarbeit mit der Projektstelle an die Öffentlichkeit.

Die Projektstelle des Forums Umwelt & Entwicklung

Die Projektstelle ist Sprachrohr und Koordinationsinstrument des Forums Umwelt & Entwicklung und Umschlagplatz gemeinsam erarbeiteter Positionen der beteiligten Verbände. Sie unterhält Kontakte zu Organisationen aus Entwicklungsländern und stimmt sich mit internationalen Verbänden für gemeinsame Aktivitäten ab. Sie begleitet auf UN-Ebene die nach Rio weiterlaufenden internationalen Arbeiten zu Umwelt und Entwicklung. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es, der deutschen Öffentlichkeit den Zusammenhang zwischen Umwelt und Entwicklung zu verdeutlichen und für eine Änderung der verschwenderischen Wirtschafts- und Lebensweise in den industrialisierten Ländern einzutreten, die natürliche Lebensgrundlagen zerstört und Millionen Menschen, insbesondere in Ländern des Südens, ihrer Lebenschancen beraubt.

Die Arbeit der Projektstelle wird definiert von einem Leitungskreis, der sich zusammensetzt aus VertreterInnen von je vier Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, einer Vertreterin der Frauenverbände und einer/m VertreterIn der Jugendverbände. Der Leitungskreis repräsentiert die Standpunkte und Forderungen des Forums Umwelt & Entwicklung gegenüber Regierungsinstitutionen und der Öffentlichkeit. Die Projektstelle wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziell gefördert, Anstellungsträger ist der Deutsche Naturschutzring e.V. (DNR).

Beteiligte Verbände im Forum Umwelt & Entwicklung

AgrarBündnis • Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienste • Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz • AT-Verband • Brot für die Welt • BUKO • Bund der Deutschen Katholischen Jugend • BUND-Jugend • Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) • Deutsche Welthungerhilfe • Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophenvorbeugung • Deutsches Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft (DITSL) • Deutscher Naturschutzring (DNR) • Deutscher Tierschutzbund • Deutscher Volkshochschulverband • Eine Welt Jugendnetzwerk • Evangelische Kirche Deutschland • FIAN • Frieden mit der Erde • Germanwatch • Grüne Liga • Heinrich-Böll-Stiftung • Infoe • Kindernothilfe • Misereor • Naturschutzbund Deutschland (NABU) • Naturschutzjugend • NEPAL • NRO-Frauenforum • Ökolöwe • Oro Verde • Regenwaldforum • Senior Expert Service • Stiftung Entwicklung und Frieden • Südwind • Terre des Hommes • Urgewald • Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) • WEED • World Wide Fund for Nature Deutschland • und weitere Verbände.

Weitere Informationen über das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen erhalten Sie beim:

Forum Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8-10

D - 53177 Bonn

Telefon: 0228-359704

Fax: 0228-359096

E-mail: dnr@oln.comlink.apc.org

Internet: <http://www.oneworldweb.de/forum>

Fünf Jahre nach dem Erdgipfel

Publikationen des Forums Umwelt & Entwicklung

Fünf Jahre nach dem Erdgipfel - Bilanz und Perspektiven.

In dieser Reihe erscheinen sechs Veröffentlichungen

- Umwelt und Entwicklung - Eine Bilanz**
- Klimapolitik**
- Schutz der Wälder**
- Biologische Vielfalt**
- Finanzierung von Umwelt und Entwicklung**
- „Indikatorenbericht von unten“**

Alle genannten Veröffentlichungen können kostenlos bezogen werden über das

Forum Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8 - 10

53177 Bonn

Fax: 0228-359096