

Rundbriefe.

Rundbrief I/99

Inhalt

Editorial - Jürgen Maier

Schwerpunktthema: Tourismus 2000

- Die Mär vom nachhaltigen **Wachstum des Tourismus** - Christina Plüss
- Positionspapier "**Tourismus und nachhaltige Entwicklung** vorgelegt" - Bernd Räh
- **Tourismus und Konsum** - Die Ergebnisse der Intersessional lassen hoffen - Heike Leitschuh-Fecht
- **Reiseveranstalter auf dem Prüfstand** - Wie sanft ist der "sanfte" Tourismus? - Rolf Spittler
- Welche Qualität garantieren **Touristische Öko-Plaketten?** - Rolf Spittler
- **Tourismus in Schutzgebieten** - Dilemma oder Chance zur regionalen Wirtschaftsförderung? - Michael Meyer
- **Tourismusplanung in Ägypten**: Eine Sackgasse? - Andreas Frerk

Berichte aus den AG

- Vor der "Millennium-Runde" die "**Millennium-Reform**" - Tobias Reichert
- **Hochrangiges Aneinander-Vorbeireden bei der WTO** - Klaus Liebig
- **Die Ursachen der Waldzerstörung**, Teil 2 - Jutta Kill
- "**Pas d'ac à Dakar**" - die 2. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Wüstenkonvention - Jürgen Gliese
- "**Die Sitzung ist unterbrochen**" - Bericht über die 6. Verhandlungsrunde des Bio Safety-Protokolls in Cartagena/Kolumbien - Hartmut Meyer

Dokumentation

WTO-High Level Symposium über Handel & Entwicklung - Das Statement von Klaus Töpfer

Editorial

Ausnahmezustand, Ausgangssperre, Tränengas, brennende Müllcontainer - die Bilder aus Seattle gingen um die Welt. Auch wenn sich gerade in den USA der Unmut über die WTO und andere Freihandelsabkommen wie die NAFTA schon seit längerem aufgestaut hatte, mit einer solchen Wucht an Protesten hatte niemand gerechnet, nicht einmal die Protestierenden selbst. Die WTO-Ministerkonferenz konnte nur mit erheblicher Verspätung beginnen. Am Ende musste sie ohne Ergebnis beendet werden. Die anvisierte Millenniumsrunde war vorerst gescheitert. Gescheitert ist sie allerdings vorwiegend an den unvereinbaren Interessengegensätzen innerhalb der WTO-Mitgliedsstaaten, die von den Protesten nur noch zugespitzt wurden. Die politische Landschaft hat sich in den wenigen Jahren seit Gründung der WTO radikal geändert. Der Abschluss der Uruguay-Runde und die Abkommen zur Gründung der WTO 1994 wurde von der Öffentlichkeit noch mehr oder weniger ignoriert und im Bundestag durchgewunken, ohne dass mehr als eine Handvoll Abgeordnete ansatzweise verstand, was sie da ratifizierte. Die erste Ministerkonferenz vor 3 Jahren in Singapur fand noch im Elfenbeinturm unter weitestgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Allmählich beginnt die Öffentlichkeit zu begreifen, auf was sich die Regierungen mit der WTO eingelassen haben, welch weitreichender Demokratieabbau hier beschlossen wurde. Wie kann es sein, dass der demokratische Wille von 15 EU-Nationen, keine Wachstumshormone für Rindfleisch zuzulassen, von drei nicht gewählten WTO-Schiedsrichtern in einem nichtöffentlichen Verfahren annulliert wird? Bisher sind in allen Verfahren vor den WTO-Schiedsgerichten Umwelt- und Verbraucherinteressen, beschlossen von demokratisch gewählten Parlamenten, von den WTO-Funktionären als "Handelshemmnisse" bezeichnet und annulliert worden. Mit nachhaltiger Entwicklung hat dies nichts zu tun. Die WTO in ihrer jetzigen Verfassung ist zu einseitig einem "Freihandel über alles" verpflichtet, dass sie in dieser Form keinen Bestand haben kann. Der Reformbedarf ist unübersehbar: Wenn die WTO intellektuelle Eigentumsrechte schützen kann, dann kann sie auch die Schutzrechte der Umwelt und der Verbraucher schützen. Wenn die WTO Patente schützen kann, kann sie auch die Ernährungssicherheit schützen. Auch Patente sind schließlich monopolistische Handelshemmnisse, im Interesse von Innovationsanreizen. Wenn die WTO Hollywoodfilme schützen kann, kann sie auch

Mindestrechte von Arbeitern schützen.

Das Unbehagen mit der Schiefelage der WTO-Verträge beginnt auch auf die Regierungen überzugreifen. Wenn US-Präsident Clinton die Strassenschlachten von Seattle als *"rather interesting hoopla"* bezeichnet und hinzufügt *"I disagree with a lot of what they say, but I'm glad they're here, because they count in this debate"*, dann spricht das Bände.

Doch die Widersprüche und Interessensgegensätze der WTO ziehen sich bis tief in das Lager der Kritiker und Gegner der WTO. In Seattle demonstrierten US-Gewerkschaften für Mindest-Sozialstandards - ein Ziel, für das auch die USA und die EU, vor allem die Bundesregierung eintraten, gegen den erklärten Widerstand der Entwicklungsländer. Während etwa die deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer fordern, gibt es andere WTO-Kritiker und Globalisierungsgegner, die zwar nichts gegen eigene Exportüberschüsse haben, aber genau diesen verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer heftig bekämpfen.

Ein zentrales Hindernis für die Millenniumsrunde sind auch die Agrarsubventionen der EU und Japans. Die Forderung nach ihrem Abbau oder ihrer Abschaffung eint die USA und die Entwicklungsländer. Auch nach unserer Meinung müssen viele davon gestrichen werden, insbesondere die Exportsubventionen. Viele der agrarischen WTO-Gegner in Europa gehen aber auf die Straße, um genau das zu verhindern. Seattle war wohl auch das definitive Ende der Geheimdiplomatie der Industrieländer, die es bisher noch immer verstanden hatten, in informellen Runden vollendete Tatsachen auszuhandeln, die die große Mehrheit der Entwicklungsländer nur noch schlucken konnte. Doch gleichzeitig wird die von den NRO geforderte Öffnung der WTO für die Zivilgesellschaft insbesondere von wichtigen Entwicklungsländern am heftigsten bekämpft.

Widersprüche gibt es also genug. Wie weiter? Es wäre weltfremd zu glauben, die WTO in Genf könne nun ihre aus der Uruguay-Runde verbliebene Tagesordnung über Landwirtschaft und Dienstleistungen abarbeiten und einen neuen Anlauf für eine "große Runde" nach den US-Präsidentschaftswahlen machen. In Seattle wurde unmissverständlich deutlich, dass in einem demokratischen Prozess nun alle Interessen, die bisher dem Freihandel untergeordnet wurden, angemessen berücksichtigt werden müssen. Der Welthandel braucht multilaterale Regeln, wenn sich nicht das Recht des Stärkeren durchsetzen soll. In diesem Sinne braucht er eine Welthandelsorganisation. Aber deren Regeln müssen auch die Umwelt, die Ernährungssicherheit, den Verbraucherschutz, soziale Mindeststandards und andere Werte vor den zerstörerischen Folgen nicht-nachhaltigen Wirtschaftens schützen und den Auftrag der Agenda 21 einlösen, nämlich das Umsteuern zu einer nachhaltigen Form von Entwicklung, die nicht ihre eigenen Grundlagen zerstört.

Das heißt im Klartext: Nicht das Verbot von Hormonen im Rindfleisch, sondern die

Hormone selbst sind das Handelshemmnis für dieses Fleisch. Die Politik ist nun aufgerufen, die Konstruktionsfehler der WTO-Verträge gründlich zu analysieren und zu beheben. Das ist die Lektion von Seattle. Wird sie ignoriert, war Seattle wohl nur der Anfang vom Ende der WTO.

Jürgen Maier

Wachstum des Tourismus

Die Mär vom nachhaltigen Wachstum des Tourismus

Steigende Zahlen sind kein Grund für Euphorie

Der Tourismus wächst beständig, vermeldet die Welttourismusorganisation erneut 1998. Dank seinen hohen Wachstumsraten gilt der internationale Tourismus heute als erstrangige Wirtschaftsbranche, die in sämtlichen krisengebeutelten Regionen rund um den Globus als Hoffnungsträger aktiv gefördert wird. Doch zur Euphorie besteht immer weniger Anlass. Denn das Wachstum erweist sich bei näherer Betrachtung weder als zukunftssträchtig, noch als so unerschütterlich, wie es immer gepriesen wird. Der Reiseboom wird im Gegenteil von vielen Gastländern, insbesondere im Süden, teuer erkaufte.

Den weltweiten Schockwellen der Asienkrise zum Trotz hat die internationale Reisetätigkeit im vergangenen Jahr offenbar wiederum zugelegt: Laut ersten Hochrechnungen der Welttourismusorganisation (WTO) wurden 1998 insgesamt 625 Millionen grenzüberschreitende Reisen unternommen, das waren 2,4 Prozent mehr als im Vorjahr. Auch die Erträge aus dem internationalen Reiseverkehr stiegen um 2 Prozent auf total 444 Milliarden US Dollar. Mehr als 1,7 Millionen Menschen sind demnach Tag für Tag rund ums Jahr auf Auslandsreise unterwegs, sei es für Urlaub oder Geschäft, und die Einnahmen aus diesen Reisen belaufen sich durchschnittlich auf stolze 1,2 Milliarden US Dollar pro Tag.

Die Auslandsreise als Privileg

Die Zahlen sind in der Tat beeindruckend. Dennoch bleibt die Reise ins Ausland weltweit gesehen nach wie vor einer kleinen Minderheit der Menschheit vorbehalten: Nur gerade 5 Prozent der Weltbevölkerung, so schätzt die WTO, kommt in den Genuß dieses Privilegs, und meist gleich mehrmals im Jahr. So unternimmt etwa die rund 6 Millionen zählende Schweizer Wohnbevölkerung durchschnittlich gegen 12 Millionen Auslandsreisen jährlich.

Aus der Statistik der WTO läßt sich auch ablesen, wer am meisten vom internationalen Reiseboom profitiert: Rund die Hälfte der internationalen Ankünfte und annähernd zwei Drittel der Einnahmen aus dem internationalen Reiseverkehr gehen auf das Konto der Industrieländer. Während Frankreich 1998 wiederum mit Abstand die meisten fremden Reisenden empfangen konnte, vermochten die USA einmal mehr die höchsten Einnahmen zu verbuchen, gefolgt von Italien, Frankreich,

Spanien, England und Deutschland. Auf den 7. Rang der Liste der Spitzenverdiener am internationalen Tourismus konnte sich 1998 China heben, Rang 12 hält die Türkei, auf Rang 14 folgt Mexiko, Hongkong, Singapur und Thailand belegen die Plätze 15, 17 respektive 18.

Seit Beginn der achtziger Jahre konnten die Entwicklungsländer ihren Anteil am weltweiten Fremdenverkehr substantiell vergrößern. 1998 hat der afrikanische Kontinent, der seit Jahren das Schlußlicht der Tourismuskontinente bildet, mit einer Zunahme von 7,5 Prozent der Ankünfte die höchste Wachstumsrate aller Erdteile aufgewiesen, während die Region Mittlerer Osten mit 6,4 Prozent den besten Zuwachs der Einnahmen verbuchte.

Bitter fällt hingegen die Bilanz für die Region Südostasien/Pazifik aus: Die Ankünfte schrumpften 1998 um 1,2 Prozent, die Erträge gar um nahezu 7 Prozent. Bis noch vor zwei Jahren konnte Südostasiens mit zweistelligen Zuwachsraten jährlich aufwarten und galt als die Boomregion schlechthin, die dem Welttourismus die entscheidenden Wachstumsimpulse verhielt. Die Wende kam 1997 erst mit den Waldbränden, dann mit der Finanzkrise. Die ausländischen BesucherInnen blieben weg, die Geschäftsreisen nahmen drastisch ab, und den einheimischen Mittelklassen fehlt heute vielerorts schlichtweg das Geld fürs Reisen.

Die korrigierte Stagnation des Welttourismus

Der dramatische Einbruch der asiatischen Tiger versetzte der Wachstumskurve des internationalen Tourismus einen jähen Knick, der allerdings erst bei aufmerksamer Betrachtung der Statistiken der WTO zutage tritt. Noch vor Jahresfrist attestierten die ersten Hochrechnungen der WTO von 1997, die aufgrund grober Schätzungen aus den Empfängerländern erstellt werden, Zuwächse von annähernd 4 Prozent der Ankünfte und 3 Prozent der Einnahmen, was zunächst einfach als vorübergehende Verflachung des Wachstums kommentiert wurde. Die korrigierten Zahlen von 1997, die im Januar 1999 mit den ersten Hochrechnungen von 1998 vorgelegt wurden, fallen um einiges ernüchternder aus mit nur mehr gut 2 Prozent Zunahme bei den Ankünften und gar 0,1 Prozent bei den Erträgen, das heißt einer klaren Stagnation der Einnahmen. Viel zu optimistisch hatten dabei besonders die Einschätzungen der südostasiatischen Staaten zu Buche geschlagen, die, wie erst jetzt anhand der definitiven Ergebnisse deutlich wird, bereits für 1997 einen klaren Rückgang des Tourismusgeschäftes zu verzeichnen hatten. Und noch läßt sich nicht abschätzen, um wieviel die Hochrechnungen der WTO für 1998 korrigiert werden müssen.

Sicher ist aber, daß der Welttourismus keineswegs so unerschütterlich wächst, wie die Jahr für Jahr so beeindruckenden Zahlen weismachen. Doch genau sie verleiten weltweit weiterhin dazu, auf den Tourismus zu setzen als sicherer Ausweg aus Krise und Wirtschaftsflaute.

Insbesondere die Länder Südostasiens, für die der Tourismus oft nicht bloß der größte Devisenbringer, sondern auch einer der wichtigsten Arbeitgeber darstellt,

kurbeln nun nach Erhalt der millionenschweren Rettungskredite die Tourismusindustrie wieder mächtig an, um die Auflagen der internationalen Gläubiger, allen voran des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erfüllen. Unbesehen davon, wie fragil sich dieser Eckpfeiler der Wirtschaft gerade eben erwiesen hat, mußten doch in den Asean-Staaten in der Folge des Tourismuseinbruchs zwei Millionen Arbeitsplätze gestrichen werden. Und - obwohl von Seiten tourismuskritischer Organisationen dringend eingefordert - hat noch keine der betroffenen Regierungen ernsthaft abgeklärt, inwiefern die seit Jahren immer gigantischer werdenden Tourismusvorhaben, die mehrere Hundert Hektar grossen "Golf-cum-Casino-Resorts" und die damit verbundene Immobilienspekulation ihrerseits zum allgemeinen Finanzdebakel beitragen haben.

Kostspieliges Wachstum: Leere Kassen trotz Boom

Wiederbelebt werden soll das Geschäft mit dem Fremdenverkehr, wie die Tourismus-Minister der Asean-Region kürzlich auf einer Tagung in Singapur verlauten ließen, mit einem erheblichen Ausbau der ganzen Palette der Investitionsanreize für fremde Anleger: Gefordert werden unter anderem Steuerfreiheit für neue Anlagen, insbesondere Hotels, Resorts und Golfplätze, sowie 100 Prozent Eigentumsrechte für ausländische Investoren. In Thailand wird sogar das Recht auf Landkauf für Ausländer diskutiert, was bislang ein absolutes Tabu war. Während ausländische Unternehmen damit in klassischer Weise weitere Freiheiten zugestanden bekommen, wie sie in der Logik der Freihandelsabkommen im Dienstleistungsbereich vorgezeichnet sind, werden die Staatskassen der Empfängerländer mit zusätzlichen Kosten für aufwendige Werbeprogramme im Ausland belastet. So sollen etwa die Philippinen 6 Millionen US Dollar in die ihnen anvertraute Vorbereitung des "Visit Asean Year 2002" stecken.

Wie die Rechnung unter dem Strich ausgeht, zeigt eine erste Bilanz aus Thailand, das im vergangenen Jahr mit dem Promotionsprogramm "Amazing Thailand" aufwarten konnte: Während 1998 rund 7 Prozent mehr ausländische Gäste das Land bereisten, fielen die Einnahmen im selben Zeitraum um satte 10 Prozent. Wiederholt hat die hiesige Fachpresse im letzten Jahr Thailand als das günstigste Reiseland der Welt gepriesen, und die Kundschaft ließ sich angesichts der verlockenden Billigangebote nicht lange bitten.

Profitieren konnte sie vom Verfall der lokalen Währung, aber vor allem auch vom Umstand, daß die lokalen Anbieter aufgrund der schlechten Auslastung der Betten zu Beginn des Jahres die Preise massiv senken mußten. Anders gesagt, ermöglichte der Rückgang der Tourismusgeschäfte den Reiseveranstaltern aus den wichtigsten Entsendeländern, die Preise neu auszuhandeln, sprich so zu drücken, daß ein Zimmer sogar im Luxushotel für unter 50 US Dollar pro Nacht erhältlich wurde. Die mächtigen Reisekonzerne haben bei solchen Verhandlungen eindeutig die besseren Karten, denn sie können bei Bedarf jederzeit auf andere Häuser oder gar

Destinationen ausweichen. Längst herrscht ein Bettenüberangebot, und dies nicht nur in Thailand, wo die Hoteliers heute für die vehemente Expansion der letzten Jahre zur Kasse gebeten werden. In Vietnam oder in Indonesien unterbieten sich die Hoteliers ebenso gegenseitig im ruinösen Wettbewerb.

Dank der Weitsichtigkeit der internationalen Finanzexperten, die weltweit unbeirrt dasselbe Tourismusrezept zur Wirtschaftssanierung empfehlen, drängen immer mehr Länder mit vergleichbaren Hotels, Stränden und Attraktionen auf den Markt. Da liegt es auf der Hand, daß die Reiseveranstalter heute Angebote über Landesgrenzen und Kontinente hinweg gegeneinander ausspielen, bis die Betten unter den realen Kosten verschleudert werden. Die Reisenden hierzulande freut's, denn so können sie sich auch bei knapperer Kasse einen tollen Urlaub leisten. Und der Tourismus wächst beständig - "quod erat demonstrandum".

Wer wagt es, die Wachstumslogik zu durchbrechen?

Daß die Tourismüsländer unter hartem Konkurrenzdruck stehen und die Kosten zur Erhaltung der Attraktivität die Staatskasse eines Ziellandes enorm belasten können, hat mittlerweile sogar die Europäische Kommission in ihrem Bericht zum nachhaltigen Tourismus vom November 1998 ausdrücklich erkannt. Tourismus ist in jüngster Zeit wegen seiner kaum mehr übersehbaren Auswirkungen auf die lokale und globale Umwelt vermehrt ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Gerade auch von Seiten der internationalen Branchenverbände und der WTO wird heute der Ruf nach Nachhaltigkeit im Tourismus immer lauter, in erster Linie natürlich zur Erhaltung des touristischen Potentials. Im kommenden April steht der Tourismus nun erstmals auch auf der Tagesordnung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung des Rio-Nachfolge-Prozesses, und die Tourismusdebatte wird dadurch mit unzähligen Stellungnahmen neu belebt.

In sämtlichen Präambeln wird dabei auf die erstrangige weltwirtschaftliche Bedeutung des Tourismus verwiesen und meist geflissentlich die optimistische Prognose der WTO wiedergegeben, wonach der internationale Tourismus, einmal vom Schock der Asienkrise erholt, ab dem Jahr 2001 wieder um 4 Prozent jährlich zunehme, die Ankünfte im Jahr 2010 die Milliardengrenze erreichen und die Erträge daraus sich annähernd verviefachen würden. Wie ein solch rasantes Wachstum grundsätzlich mit den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang gebracht werden könnte, bleibt bislang völlig offen. Zu welchem Preis das Wachstum bereits heute den Gastländern und insbesondere den schwächeren lokalen Anbietern im Globalisierungskonzert abgerungen wird, steht offensichtlich gar nicht zur Diskussion.

Man darf in der Tat gespannt sein, wer hier den ersten Stein wirft. Gilt es doch, wenn von Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit Tourismus die Rede ist, nicht nur den Reisenden weiterhin einen schönen Urlaub in erholsamer Umwelt zu ermöglichen, sondern künftig auch den Menschen in den Gastländern, die in erster

Linie die Tourismuserschliessungen mitzutragen haben, eine würdige Existenz zu garantieren.

Das geht wohl nicht ohne Hinterfragung des ureigenen Reiseverhaltens ab. Doch dabei - keine Bange - darf es nicht bleiben; zu lange schon hat sich die Tourismusdebatte in individuellen Verantwortlichkeiten verfangen und damit gelähmt.

Wie würden wohl die Menschen aus Südostasien, die heute unter den Auswirkungen der Strukturanpassungen zu leiden haben, eine würdige Existenz skizzieren? Mit oder ohne Tourismus? Und wer wagt es, nicht allein die nationalen Regierungen, sondern die internationalen Finanz- und Handelskammern, IWF, Weltbank und Welthandelsorganisation, welche letztlich die Entscheidungsmacht über die Rahmenbedingungen des weltweiten Tourismus innehaben, zu einer neuen Tourismuspolitik herauszufordern, die auch den immer mächtigeren transnationalen Tourismuskonzernen verbindliche Leitplanken für eine ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige Tourismusedwicklung setzt?

Christine Plüss

Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung, Basel

Tourismus und nachhaltige Entwicklung

Positionspapier zur 7. CSD-Konferenz vorgelegt

Umwelt- und Entwicklungsorganisationen mit Tourismusschwerpunkt starten engere Zusammenarbeit

Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen hat 1997 das Programm zu weiteren Umsetzung der Agenda 21 verabschiedet. Erstmals ist darin als Aufgabe für das Arbeitsprogramm der UN-Commission on Sustainable Development (CSD) auch das Thema "Tourismus und Nachhaltigkeit" berücksichtigt. Die CSD hat nun zu ihrer 7. Konferenz im April 1999 neben den Schwerpunkten Ozeanen / Meeren und Konsum auch das Thema Tourismus auf die Tagesordnung gesetzt.

Aus diesem Anlaß hatte sich bereits im letzten Jahr die Arbeitsgruppe "Nachhaltiger Konsum" des NGO - Forums Umwelt und Entwicklung dieser Thematik angenommen. Zusätzlich wurden aber auch Umwelt- und Entwicklungsorganisationen mit Arbeitsschwerpunkten im Tourismus um Unterstützung angesprochen, die sich spontan in einem kleinen ad-hoc-Arbeitskreis zusammensetzten und innerhalb weniger Monate ein Positionspapier "Tourismus und nachhaltige Entwicklung" gerichtet an die Adresse der CSD-Versammlung erarbeitet haben.

Der 16 Seiten umfassende Text, in Form und Stil internationaler Konferenzgepflogenheiten angepaßt, setzt sich im ersten Teil zunächst in einer knappen Übersicht mit positiven und negativen Folgen des Tourismus auseinander. Demnach kann der Tourismus weltweit einen positiven Beitrag für eine gesunde und umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung sowie zur Verständigung der Kulturen und Völker untereinander leisten. Andererseits kann eine touristische Übernutzung den Bestand sensibler Natur- und Landschaftsräume (z. B. Küsten, Bergregionen) gefährden, zu empfindlichen Störungen von Flora und Fauna führen oder auch tiefe Eingriffe in die Kultur der Einheimischen in Ferienregionen mit all ihren negativen sozialen Folgen verursachen und damit einer positiven Entwicklung zuwiderlaufen.

Nachhaltiger Tourismus gefordert

Der Arbeitskreis fordert in seinem Positionspapier die Adressaten und Teilnehmer der CSD-Versammlung (in erster Linie die nationalen Regierungen) auf, sich deshalb für einen nachhaltig orientierten Tourismus einzusetzen. Dieser muß ethisch und sozial gerecht und kulturell angepaßt, ökologisch tragfähig sowie wirtschaftlich

sinnvoll und ergiebig sein.

Welchen Maßnahmen aus Sicht des Arbeitskreises auf der Regierungsebene dazu ergriffen werden müssen, faßt in einer Übersicht der dritte Teil des Positionspapieres zusammen. Hierbei handelt es sich u. a. um Maßnahmen zur Steigerung des Einkommens lokaler Bevölkerungen, Senkung der Sickerraten (Kapitalrückfluß in Quellländer), Achtung der Menschenrechte, politische Kontrolle und Partizipation der lokalen Bevölkerung, Schaffung gerechter, menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten sowie Erhaltung der ökologischen Tragfähigkeit und des ökologischen Gleichgewichtes besonders sensibler Regionen und eine nachhaltig orientierte Verkehrsentwicklung.

Eine Übersicht internationaler Übereinkommen, Chartas, Erklärungen direkt zum umwelt- und sozialverträglichen Tourismus, bzw. auch den Tourismus betreffender Thematiken zum Umweltschutz, Menschenrechten und zur Sozialverträglichkeit weist am Schluß des Papieres auf bestehende und entsprechend zu verwendende und zu beachtende Grundlagen für eine weltweit nachhaltige Tourismusedwicklung hin.

Zusammenarbeit auch international

Es gelang nicht nur, diese Forderungen fristgerecht als offiziellen Konferenzbeitrag beim CSD-Sekretariat einzureichen. Der Arbeitskreis steht in Verbindung mit dem "International Steering Committee" der Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, das die Vor- und Zuarbeiten von NGOs weltweit koordiniert, kanalisiert und in den CSD-Prozeß einschleust. Die Zuarbeit läuft sowohl direkt über Mitglieder des Arbeitskreises als auch indirekt über das Forum Umwelt und Entwicklung.

Die bisher erfolgreiche Arbeit des ad-hoc-Arbeitskreises an der Thematik "Tourismus und Internationales" soll auch über die CSD-Konferenz hinaus fortbestehen. Dank einer Projektförderung durch das Bundesamt für Naturschutz ist es möglich, in diesem Jahr weitere Treffen und Veranstaltungen in einem erweiterten Kreis durchzuführen. Sie finden statt unter Federführung des Vereins Ökologischer Tourismus in Europa (Ö.T.E.) und in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Naturschutzring, tourism watch sowie der gruppe neues reisen. Hierzu sind über den ad-hoc-Arbeitskreis hinaus weitere mit Tourismus befaßte Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zur Mitarbeit und Unterstützung herzlich eingeladen.

Vorbereitung auf die "Dialogue Sessions"

Auf dem ersten Treffen im neuen Jahr am 10.2. in Frankfurt wurde bereits ein weiteres Papier verabschiedet, daß sich gezielt an den geplanten Themen der "Dialogue Sessions" auf der CSD orientiert. In diesen "Dialogue Sessions" erhalten Vertreter und Vertreterinnen der "Major Groups" (Tourismusindustrie, Gewerkschaften, kommunale Körperschaften, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen) die Gelegenheit, ihre Vorstellungen und Forderungen zu präsentieren und zu diskutieren. Auch hiervon sind durch enge **Kontakte** und gegenseitigem Informationsaustausch viele Inhalte aus Deutschland in die

internationale Koordinierungsarbeit der Umwelt- und Entwicklungsorganisationen mit eingeflossen.

Ein zweitägiger Workshop Ende März befaßte sich mit einer Nachlese der offiziellen Vorbereitungskonferenz der CSD, den "Intersessionals". Ebenso wurde die in New York vorgelegte Position der Europäischen Union zum nachhaltigen Tourismus unter die Lupe genommen. Ein direkter Vergleich mit dem kürzlich ebenfalls erstellten Strategiepapier der Europäischen Union zur Unterstützung von Projekten zum nachhaltigen Tourismus in Entwicklungsländern dürfte möglicherweise Widersprüche, aber auch klare Positionen der EU zutage fördern.

Da die Diskussion um einen nachhaltigen Tourismus auch im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenz zur Biologischen Vielfalt eine Rolle spielt, bietet die kommende 5. Konferenz im Jahr 2000 in Nairobi einen weiteren Anlaß, unsere bisherige gemeinsame Arbeit koordiniert fortzusetzen. Der Einstieg in diese Thematik war deshalb ebenfalls Gegenstand des Workshops.

Umwelt und Entwicklung - Kooperation beim Tourismus

Die bisher gute Zusammenarbeit von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen in diesem ad-hoc-Arbeitskreis zur CSD ermutigt uns sehr, diesen eingeschlagenen Weg der verstärkten Kooperation weiter zu gehen.

In der Vergangenheit gab es noch nicht allzuvielen Beispiele für derartige Kooperationen und haben sich die Umwelt- und Entwicklungsorganisationen eher selten gemeinsam in Tourismusfragen zu Wort gemeldet. Auf dem internationalen Sektor haben zudem fast ausschließlich Probleme der Sozialverträglichkeit wie Sextourismus, Entfremdung und soziale Verwerfungen in bereisten Zielländern im Rahmen des entwicklungspolitischen Engagements am ehesten eine Rolle gespielt. "Nicht-miteinander-Können" dürfte aber weniger Ursache dafür sein, als die äußerst dünne personelle und finanzielle Decke vieler Organisationen. Vor allem bei den Tourismus-Umwelt-Organisationen haben sich die Kapazitäten in den letzten Jahren erheblich verringert, bzw. sind bei ständig steigenden Anforderungen nicht mit gewachsen. Die Zusammenarbeit wurde daher bislang wenig oder nur gering koordiniert und so hat sich hier - eher ungewollt - bedingt durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung entlang der Herkunft der jeweiligen Organisationen in Deutschland in den letzten Jahren eine Arbeitsteilung in der Tourismuskritik herausgebildet: die entwicklungspolitisch agierenden Organisationen thematisieren entlang des Generalthemas "Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit" die Sozialverantwortlichkeit im Tourismus, besonders gegenüber betroffenen Einheimischen; für die Natur- und Umweltschutzorganisationen wiederum stehen die negative Tourismusauswirkungen auf Menschen und Biosphäre stärker im Vordergrund.

Deshalb wollen wir die Gelegenheit im Rahmen dieser laufenden gemeinsamen Projektarbeit nutzen, mit einem intensiven Austausch untereinander eine Grundlage

dafür zu schaffen, die entwicklungspolitische und umweltpolitische Tourismuskonzeption insgesamt wieder näher aneinander zu rücken, miteinander zu verknüpfen und künftig mit stärkerem politischen Gewicht als bisher gemeinsam zu vertreten.

Gemeinsamer Messestand

Ein weiteres zartes Pflänzchen wächst bereits erfolversprechend heran. So präsentierten sich erstmalig seit 1992, dem Ende der Arbeitsgemeinschaft von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen "Tourismus mit Einsicht" zur jährlichen Internationalen Tourismus-Börse (ITB) in Berlin, in diesem Jahr wieder acht Organisationen auf der ITB mit einem gemeinsamen Messestand: Mit vielfältigen Informationen zum nachhaltigen Tourismus, einem umfangreichen Veranstaltungsprogramm sowie Lösungsansätzen und positiven Initiativen. Zusätzlich waren als Anbieter umweltorientierter Reisen "Verträglich Reisen" und der neue Zusammenschluß umweltorientierter Reiseveranstalter, das "forum anders reisen", Gäste und Mitaussteller auf dem NGO-Stand.

Bernd Räth

Der Autor ist Geschäftsführer des Ö.T.E, Ökologischer Tourismus in Europa (Ö.T.E.) e. V.,

Am Michaelshof 8-10,

53177 Bonn

Tel. 0228 / 359 008

Fax: 0228 / 359096

Weitere Informationen:

Heike Leitschuh-Fecht

CSD-Koordinatorin im Forum Umwelt und Entwicklung

Tel.: 069 / 7 07 91284

Das Positionspapier "Tourismus und nachhaltige Entwicklung" liegt in einer Doppelausgabe deutsch / englisch vor und kann auch bestellt werden beim:
Forum Umwelt und Entwicklung [[Kontakt](#)]

Tourismus und Konsum

Ergebnisse der Intersessional lassen hoffen

Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sowie nachhaltiger Tourismus waren die Themen der ersten Woche der diesjährigen Intersessional, der vorbereitenden Tagung auf die diesjährige Verhandlungsrunde der UN-Commission on Sustainable Development (CSD) in New York.

Das Procedere war diesmal neu: Das Sekretariat der CSD legte nicht wie sonst einen umfangreichen Katalog vor, über den die 53 Mitgliedstaaten dann verhandeln sollen. Der Grund: Der derzeitige Chairman der CSD, der neuseeländische Umweltminister Simon Upton will erreichen, daß die CSD möglichst kurze, aussagekräftige Papiere verabschiedet, die klare Handlungsziele benennen und mehr sind als "agreed language". Deshalb gibt es dieses Mal für jedes Thema ein umfangreicheres Papier, das die Analysen, Probleme und allgemeine Aufgabenstellungen enthält sowie ein knappes Aktionsprogramm, das klare Aufgabenstellungen benennen soll, und nur das wird verhandelt. Bis jetzt sieht es ganz so aus, als ob das Experiment gelingen und damit die Ergebnisse der CSD aufgewertet werden könnten.

Tourismus: Knackpunkt ausländisches Kapital

Zu Beginn der Intersessional herrschte allgemein Konsens bei beiden Themen. Positiv überrascht waren die Teilnehmer vor allem über die sehr konstruktiven Statements der Regierungsvertreterin aus Guyana, die für die G77 sprach. Zudem scheint es von deren Seite anders als 1998 keine Neuauflage ihrer Ablehnung gegenüber dem Ziel "Ökoeffizienz" zu geben. (Die kam diesmal aus den USA unterstützt von Australien, die die entsprechenden Passagen mit dem Hinweis darauf, daß man doch ein kurzes Dokument haben wolle, streichen lassen wollten). Im Verlauf der Diskussionen über die "Elemente für einen Entschließungsentwurf" kristallisierten sich dann aber (doch) noch mehr Konfliktpunkte heraus: Beim Tourismus betonten die G77-Vertreter einseitig stark den Beitrag des Tourismus zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Länder und wünschten sich verbesserte Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen. Die NGOs hingegen möchten als Minimalforderung wenigstens die Schaffung von Rahmenbedingungen festgeschrieben sehen, die sicherstellen, daß bei den Investitionen die ökologischen Auswirkungen beachtet werden und sie auch tatsächlich der lokalen Wirtschaft zu

Gute kommen und nicht nur in die Kassen großer, ausländischer Tourismuskonzerne sowie Produzenten fließen. Zustimmung fand allerdings die Passage, wonach nachhaltiger Tourismus mit in die Vertragsstaatenverhandlungen zur Biodiversitätskonvention aufgenommen werden soll.

Eklatante Defizite beim jetzigen Entwurf zum Tourismus sehen die NGOs bei der Beachtung der Menschenrechte, der Verankerung partizipativer Entscheidungsprozesse (auch Lokale Agenda 21) sowie der Kosteninternalisierung, was in diesem Fall vor allem die Forderung nach einer Kerosinsteuer betrifft. Hierzu äußerten sich im übrigen die CSD-Delegationen der EU bei einem Treffen mit den NGOs zustimmend, sehen jedoch noch immer große Schwierigkeiten, dies bei ihren Finanzministern durchzusetzen.

Konsum: Ein Querschnittsthema

Der Entwurf zum Nachhaltigen Konsum identifiziert vier Bereiche: Implementierung in die Politik der Regierungen, "sauberere Produktion", Auswirkungen der Globalisierung sowie Urbanisierung. Einigkeit gab es über die besondere Verantwortung und deshalb führende Rolle der Industriestaaten auf diesem Gebiet. Das Thema soll auch bei den nächsten beiden CSD-Konferenzen auf der Tagungsordnung bleiben und im Jahre 2000 in die Diskussionen um nachhaltige Landwirtschaft, Handel und Finanzen integriert und im Jahr 2001 mit der nachhaltigen Energieversorgung und Mobilität verknüpft werden. Die NGOs vermissen im Papier insbesondere einen Hinweis darauf, daß Lebensqualität neu definiert werden müsse sowie den Bezug auf eine "umfassende integrative Strategie für nachhaltige Produkt- und Konsumpolitik", die auch die Bedeutung von Handels- und Investitionsentscheidungen hervorhebt. Außerdem sollten die Regierungen in die Ausarbeitung einer solchen Politik alle gesellschaftlichen Akteure einbeziehen. Nicht zuletzt fehlt auch im Konsumpapier für die CSD der Hinweis auf Maßnahmen zur Kosteninternalisierung.

Das Forum Umwelt und Entwicklung hatte als einzige NGO umfassende Papiere zu den oben genannten Bereichen sowie zum dritten CSD 7-Thema "Schutz der Meere" vorgelegt, die im Falle des Tourismuspapiers auch stark in den Vorbereitungsprozeß des NGO-Steering-Committees eingeflossen sind. Der deutschen Regierungsdelegation blieb bei der Intersessional wenig Spielraum für eigene Initiativen, da sie in der Rolle der derzeitigen EU-Präsidentschaft voll damit beschäftigt war, die daraus folgenden Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. Die Tourismusindustrie beteiligte sich an der Intersessional mit dem World Travel & Tourism Council und die International Hotels Environment Initiative. Letztere spielt eine äußerst konstruktive Rolle im CSD 7-Prozeß.

Die eigentliche CSD 7 vom 19. bis 31. April beginnt mit einer umfangreichen Dialog-Session zu Tourismus, an der die NGOs mit rund 20 VertreterInnen teilnehmen können und auf die sie sich intensiv vorbereiten. Daran schließt sich das sogenannte

"High-Level-Segment" mit den MinisterInnen an. Beide Veranstaltungen können Auswirkungen auf die weiteren Verhandlungen um die Beschlußpapiere haben, so daß derzeit nur schwer einschätzbar ist, welche weitere Wandlungen sie durchlaufen werden.

Heike Leitschuh-Fecht

Die Autorin ist CSD-Beauftragte des Forums Umwelt & Entwicklung und hat das Forum während der Intersessional in New York vertreten.

Reiseveranstalter auf dem Prüfstand

Wie sanft ist der "sanfte" Tourismus?

Ergebnisse einer BUND-Befragung zur Ermittlung des Umweltengagements von Reiseveranstaltern

Der Reisesektor verzeichnet jedes Jahr neue Zuwächse. Sonne, Sand und Meer sind hoch im Kurs. Doch auf der Strecke bleibt die Umwelt. Die Zunahme des Flugverkehrs gefährdet das Klima, Küstenlandschaften werden verbaut und die wirtschaftlichen Effekte in den Urlaubszielen stehen oft hinter den verursachten Kosten (z.B. durch Abfall oder Abwasser) zurück. Gefragt sind die billigsten Angebote: möglichst weit weg für wenig Geld. Bereits seit zwanzig Jahren wird vor dem Hintergrund dieser negativen Effekte ein Tourismus gefordert, der nachhaltig ist, indem er die Umwelt schont, die Entwicklung der Gastländer fördert und ein Mehr an Erlebnissen und Erfahrungen für die Reisenden bedeutet.

Die Möglichkeit, diese Ansprüche zu erfüllen, besteht längst. Es gibt eine Vielzahl von Reiseveranstaltern, die sich auf den "Sanften Tourismus" spezialisiert haben und die sich der Erhaltung der Umwelt und der Förderung der Region durch ihr Unternehmensleitbild verpflichtet sehen. Doch vielen Reisenden sind diese Veranstalter nicht bekannt. Welcher Veranstalter bietet nachhaltige Reiseangebote an? Wo können "umweltverträgliche" Reisen gebucht werden? Dies sind oft gestellte Fragen, die sich nicht immer einfach beantworten lassen. Denn es gibt leider viele Reiseveranstalter, die mehr mit der Umwelt- und Sozialverträglichkeit werben, als daß sie diese praktizieren. Die im wahrsten Sinne des Wortes grenzenlose Mobilität ist noch viel zu selbstverständlich. Es besteht nach wie vor ein Angebotsmangel und Informationsbedarf an Reisen, die den Ansprüchen der Umwelt- und Sozialverträglichkeit gerecht werden.

Zielsetzung der Befragung: Eine BUND-Empfehlung

Damit sich der Urlauber nicht nur auf die Werbeaussagen der Veranstalter verlassen muß, hat der BUND eine Befragung zur Ermittlung empfehlenswerter Reiseveranstalter durchgeführt. Das Ergebnis dieser Befragung ist die "BUND-'Hitliste' empfehlenswerter Reiseveranstalter", die die Veranstalter enthält, die in hohem Maße Umwelt- und Sozialverträglichkeit bei ihren Angeboten berücksichtigen. Darin kann der BUND jetzt Reiseveranstalter empfehlen, die ihre Produktgestaltung am Prinzip der Nachhaltigkeit orientieren. Interessierte bekommen mit diesem

Serviceangebot eine verlässliche Entscheidungs- und Orientierungshilfe für umwelt- und sozialverträgliches Reisen an die Hand.

Das Bewertungsverfahren

Mit der Befragung der Reiseveranstalter wurden nicht einzelne Reisen, sondern das Gesamtangebot des Veranstalters geprüft. Hierzu wurden Mindeststandards festgelegt, die ein Reiseveranstalter erfüllen muß, um sich nach Auffassung des BUND als Anbieter umwelt- und sozialverträglicher Urlaubsangebote darstellen zu können. Im einzelnen wurden folgende Aspekte unter die Lupe genommen: An- und Abreise, Mobilität im Zielgebiet, Unterkunft, Beherbergung und Verpflegung, Vor- und Nachbereitung der Reise, Betreuung der TeilnehmerInnen, Programmgestaltung und die internen Umweltschutzaktivitäten des Veranstalters.

Aus der Summe der Einzelwertungen der verschiedenen Themenbereiche folgte eine Gesamtbewertung. Aktivitäten, die die Umweltverträglichkeit/Nachhaltigkeit des Angebotes in Frage stellen, führten zur Abwertung. Abwertungen in einem Themenfeld konnten durch positive Maßnahmen in einem anderen Bereich ausgeglichen werden. Eine mehrfache Abwertung schließt aber die positive Gesamtbewertung eines Veranstalters aus.

Da die Auswirkungen des Flugverkehrs das größte Problem im Tourismus darstellen und auch nicht durch ein noch so umweltorientiertes Gesamtkonzept kompensierbar sind, floß das Themenfeld Mobilität als Hauptkriterium zu zwei Dritteln in die Bewertung ein. Als ein Hilfsmittel zur Bewertung der Umweltauswirkungen durch die An- und Abreise zum Urlaubsort wurde die Reiseentfernung im Verhältnis zur Gesamtreisedauer gewählt. Je länger der Aufenthalt am Urlaubsort, desto vertretbarer ist eine weite (Flug-)Anreise. Alle weiteren Themenfelder sind zu einem Drittel als Nebenkriterien berücksichtigt worden. Aufgrund dieser stärkeren Gewichtung des Mobilitätsaspektes muß beispielsweise ein Veranstalter, der überwiegend Fernflugreisen anbietet, in seinem unternehmerischen Gesamtkonzept durchweg positiv auffallen, um noch "empfehlenswert" sein zu können. Für die Einzelbewertung der Themenbereiche und die zusammenfassende Gesamtbewertung wurde folgende Abstufung in fünf Bewertungskategorien vorgenommen: "sehr empfehlenswert", "empfehlenswert", "bedingt empfehlenswert", "mangelhaft" und "ungenügend".

Die Ergebnisse der Befragung

Mit einem standardisierten Fragebogen, der eine möglichst objektive Bewertung und Vergleichbarkeit des Umweltengagements der verschiedenen Reiseveranstalter ermöglicht, sind über 300 Reiseveranstalter angeschrieben worden. 26% der befragten Reiseveranstalter (78), bei denen es sich vorrangig um die "Alternativveranstalter" handelt, waren bereit, den sechsseitigen Fragebogen zu beantworten.

Zusammenfassend ergibt die Bewertung folgendes Bild: Jeweils rund ein Drittel der

Reiseveranstalter kann als "recht gut", durchschnittlich und schlecht bis sehr schlecht bewertet werden. Zu dem "recht guten" Drittel aller Antworten zählen 10% der Veranstalter (8), die als "sehr empfehlenswert" und 22% (17), die als "empfehlenswert" bewertet werden können. Die mittlere Bewertungsklasse der "bedingt empfehlenswerten" Reiseveranstalter macht 31% (24) aus. 23% der bewerteten Veranstalter (18) müssen mit "mangelhaft" und 13% (10) sogar mit "ungenügend" bewertet werden. Überraschend ist, daß mit über einem Drittel der Anteil der absolut nicht empfehlenswerten Veranstalter sehr hoch ausfällt. Es ist zu vermuten, daß der Anteil der "Alternativanbieter" ohne jegliche Umweltschutzambitionen weitaus höher ist.

Eine Differenzierung der Veranstalter nach ihrer Größe ist notwendig, da diese Aufschluß über die Unternehmensstrukturen und die Wirtschaftlichkeit gibt. Ein Kleinveranstalter kann aber im Einzelfall auch, beispielsweise wenn er gemeinnützig als Verein organisiert ist, anders kalkulieren als ein Großveranstalter. Dieser steht unter einem größeren unternehmerischen Druck. Unter Berücksichtigung der Größe der Veranstalter fällt auf, daß knapp 70% der empfehlenswerten zu den Kleinveranstaltern (34 von 49) zählen. Bei den "sehr empfehlenswerten" sind es ausnahmslos Kleinveranstalter. Bei den mittelgroßen Veranstaltern sind immerhin 39% (7) als "empfehlenswert" und 28% (5) als "bedingt empfehlenswert" zu bewerten. Allerdings haben zu 72% Kleinveranstalter und nur zu 24% mittelgroße Veranstalter den Fragebogen beantwortet.

Die Bilanz der Befragung

Die meisten Mängel der Reiseveranstalter sind bei der An- und Abreise zu verzeichnen, speziell bei Flugreiseangeboten weisen die Veranstalter große Defizite hinsichtlich einer umweltverträglicheren Orientierung auf. Es sind auffallend viele Fernreisen in den Angeboten der "Alternativveranstalter" enthalten. Dennoch können einige beispielhafte Veranstalter ermittelt werden, die ihre Angebotsschwerpunkte im Bereich Erlebnisurlaub, Umweltbildung und Aktivferien im umwelt- und sozialverträglichen Rahmen haben. Die Angebote von Aktivferien mit Wandern und Radfahren dominieren bei den Antworten.

Es hat sich gezeigt, daß der äußerst heterogene Tourismusmarkt schwer mit einem standardisierten Fragebogen zu bewerten ist und die Vergleichbarkeit der unterschiedlichsten Reiseveranstalter mit sehr vielfältigen Angeboten erhebliche Mühe bereitet. Der Großveranstalter mit mehreren Millionen Mark Umsatz weist andere Strukturen auf als ein kleiner Veranstalter, der ohne festes Personal nur 5-10 Reisen anbietet. Das kann im Einzelfall zu einer uneinheitlichen Bewertung geführt haben, was aber insbesondere durch die Veröffentlichung der Kategorie "bedingt empfehlenswert" ausgeglichen werden konnte, da die hier enthaltenen Veranstalter zwar nicht voll überzeugten, aber durchaus empfehlenswert erscheinen. Die bei der Auswertung der Fragebögen deutlich gewordenen Schwierigkeiten sind bei der

Bewertung berücksichtigt worden.

Mit der Erstbewertung von Reiseveranstaltern konnten wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die eine Wiederholung sinnvoll machen. Geplant ist, die Bewertungsliste in Abständen von einigen Jahren als 'Hitliste' zu aktualisieren. Alles in allem kann festgestellt werden, daß es eine ausreichend große Zahl empfehlenswerter Reiseveranstalter gibt, die eine große Programmpalette abdecken. Für den Urlauber gibt es akzeptable Alternativen bei der Wahl des Reiseveranstalters.

Rolf Spittler

Der Autor ist Mitarbeiter der Akademie für Umweltforschung und -bildung in Europa
August-Bebel-Str. 16-18, 33602 Bielefeld
Tel./Fax 0521 / 61370

Die "BUND-Hitliste empfehlenswerter Reiseveranstalter" kann gegen Einsendung von 3,- DM in Briefmarken bezogen werden beim:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.

Arbeitskreis "Freizeit, Sport, Tourismus" -, Im Rheingarten 7, 53225 Bonn

Touristische Öko-Plaketten

Welche Qualität garantieren touristische Öko-Plaketten?

Eine Bewertung der Umweltauszeichnungen im Tourismus

Umweltauszeichnungen im touristischen Bereich gibt es erst seit 1987. Die Frage nach ihrer aktuellen Zahl ist nicht leicht zu beantworten, da einige Umweltauszeichnungen eingestellt wurden, neue hinzukamen. Bis 1989 waren es nur drei, 1998 wurden 44 Auszeichnungen erfaßt. In einer Recherche berücksichtigten die Akademie für Umweltforschung und -bildung in Europa (AÜbE) e.V. und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) 46 Umweltauszeichnungen im Tourismus, ohne jedoch Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Ein bundesweit einheitliches und verbraucherfreundliches Umweltgütesiegel wäre wünschenswert, um dem vorhandenen 'Siegelwust' entgegenzusteuern und den Reisenden eine Orientierungshilfe im 'touristischen Plakettenschwungel' zu bieten. Mit ihrer Untersuchung möchten AÜbE und BUND Anregungen für eine entsprechende Konzeption und Umsetzung geben. Die Darstellung von Stärken und Schwächen der einzelnen Umweltauszeichnungen motiviert vielleicht sogar die Initiatoren, Inhalte und Rahmenbedingungen ihrer Auszeichnungen zu überprüfen und zu optimieren.

Zwei verschiedenen Typen der Umweltauszeichnungen

Im Tourismus-Bereich gibt es bisher zwei Arten von Umweltplaketten: Da ist auf der einen Seite die *Umweltauszeichnung (UA) für einen bestimmten Umwelt- und Sozialverträglichkeits-Standard*, Grundlage ist ein detaillierter Kriterienkatalog, der eine exakte Bewertung zuläßt. Daneben gibt es die *Umweltauszeichnung für Projekte* mit der bestimmte Personen, Organisationen, Gruppen oder Initiativen für ein Projekt im Bereich der Umwelt- und Sozialverträglichkeit ausgezeichnet werden. Hier gilt ein allgemein gehaltener Kriterienrahmen, der nur die Bewertung bestimmter Aspekte erlaubt.

Das Bewertungsverfahren

Für jede Umweltauszeichnung wurden die Rahmenbedingungen und die inhaltlichen Anforderungen geprüft. Während bei den Rahmenbedingungen die Punkte 'Finanzierung', 'rechtliche Absicherung', 'Design' und 'Vermarktung' als erfüllt bzw. nicht erfüllt eingeschätzt wurden, sind die inhaltlichen Anforderungen anhand von 10 Kriterien prozentual gewichtet und jeweils von sehr gut bis sehr schlecht beurteilt

worden. Das Vergabeverfahren wird durch die 4 Kriterien 'Jury', 'Kontrolle', 'Vergabedauer' und 'Vorgaben' bestimmt.

Der Kriterienkatalog setzt sich aus der Qualitätsanforderung und der Qualitätssicherung zusammen. Soziale Aspekte, Transparenz und Umweltaspekte bestimmen die Anforderung an die Qualität, 'Dynamik', 'Innovation' und 'Muß-Kriterien' die Qualitätssicherung. Anhand vorhandener Unterlagen wurden die Umweltauszeichnungen beider Typen jeweils nach den genannten Bewertungsverfahren und -kriterien beurteilt. Bei der Umweltauszeichnung für Projekte beziehen sich die inhaltlichen Kriterien beim Vergabeverfahren auf die Jury; beim Kriterienkatalog auf die Qualitätsanforderung, die die sozialen Aspekte, Umweltaspekte sowie die Transparenz beinhaltet. Bei den Rahmenbedingungen wurden bei der Finanzierung nur die Projektträger und die zielgruppengerechte Vermarktung untersucht. Alle Kriterien für das Design und die rechtliche Absicherung gelten auch hier. Als Ergebnis der Qualitätseinschätzung wurden vier Qualitätsstufen von geringer Qualität über mittlere Qualität bis zu hoher und sehr hoher Qualität vergeben.

Bewertungsergebnisse

Während bei den Umweltauszeichnungen für einen bestimmten Umwelt- und Sozialverträglichkeits-Standard 10 Bewertungskriterien bewertet werden konnten, wurden bei den Umweltauszeichnungen für Projekte aufgrund ihrer projektspezifischen Eigenarten nur 4 Kriterien beurteilt. Deshalb ist ein direkter Qualitätsvergleich der beiden Typen der Umweltauszeichnungen nur eingeschränkt möglich und die Darstellung der Qualität der UA wird nach den beiden Typen differenziert vorgenommen.

Von den 30 untersuchten Umweltauszeichnungen für einen bestimmten Umwelt- und Sozialverträglichkeits-Standard besitzen fast die Hälfte (46%) eine hohe bis sehr hohe Qualität. 13% haben eine sehr hohe Qualität, d.h. sie haben keine bzw. nur geringe Mängel aufzuweisen. Jede dritte Umweltauszeichnung besitzt eine hohe Qualität, d.h. einige Mängel im Kriterienkatalog bzw. Vergabeverfahren sind bei ihnen vorhanden. Die restlichen 54% bzw. jede zweite Umweltauszeichnung für einen bestimmten Umwelt- und Sozialverträglichkeits-Standard hat viele bis erhebliche Mängel in ihren Inhalten. Von den 9 Umweltauszeichnungen für Projekte besitzen 8 (89%) hohe bis sehr hohe Qualität und eine hat geringe Qualität. Nur jede fünfte Umweltauszeichnung im Tourismus hält einer sehr kritischen Betrachtung stand und weist einen sehr hohen Qualitätsstandard auf, die noch ein einigen kleinen Punkten verbessert werden könnte. Bei jeder zweiten Auszeichnung sind i.d.R. viele Mängel zu beanstanden. Bei der genaueren Betrachtung der einzelnen Kriterien werden die häufigsten Mängel der meisten Umweltauszeichnung deutlich. Während die Anforderungen an die Kriterien 'Transparenz', 'Umweltaspekte' und 'Vergabezeit' i.d.R. beim Großteil der UA gut bis sehr gut erfüllt werden, trifft

dies bei den Kriterien 'Dynamik', 'Kontrolle' und 'Muß-Kriterien' nur bedingt zu und die Kriterien 'Innovation' 'Jury', 'soziale Aspekte' und 'Vorgaben' weisen bei sehr vielen UA hohe Defizite auf.

Soziale Aspekte werden von über 60% aller UA kaum bzw. nicht berücksichtigt, bei jeder zweiten UA werden Umweltverbände kaum bzw. nicht an der Jury beteiligt. Bei einem Drittel aller UA werden keine innovativen Maßnahmen gefördert und die Vorgaben sind viel zu niedrig, d.h. weniger als 80% der Kriterien müssen erfüllt werden.

Abbildung 2 verdeutlicht die gravierenden Qualitätsunterschiede der Umweltauszeichnungen. Sie zeigt jeweils ein exemplarisch ausgewähltes Qualitätsprofil der UA jeder Qualitätsstufe auf. Die bewerteten Kriterien wurden je nach Bewertungsgruppe aggregiert und die prozentualen Anteile im Kreisschema dargestellt.

Forderungen und Ausblick

Den überwiegenden Teil der Umweltauszeichnungen liegt der positive Grundgedanke zugrunde "Etwas für die Umwelt zu tun" - sei es auch häufig aus ökonomischen Bestreben heraus. Die Bereitschaft des Marktes diese ökologischen Bewegungen mitzumachen ist da, immer mehr Anbieter ziehen mit aus Überzeugung oder aber aus Angst vor wirtschaftlichen Einbußen. Der Großteil der Reisenden will "das Beste für sein Geld", viele ökologische und soziale Maßnahmen verbessern aber gleichzeitig die Qualität der Reiseangebote. Der ökologische Pfad ist geschlagen, doch er ist mit Dutzenden von kommunalen, regionalen, bundes- und europaweiten branchenspezifischen Plaketten gepflastert.

Es gibt zu viele Umweltauszeichnungen, dieser "ökologischen touristischen Plaketteneuphorie" muß entgegengesteuert werden. Kurzfristig müssen die existierenden Auszeichnungen lokalisiert, systematisiert und qualitativ verbessert werden. Langfristig gesehen muß für den Verbrauchern ein einheitliches, übersichtliches System geschaffen werden. Daß das längst keine Utopie mehr ist, demonstriert Österreich mit seinem "Österreichischen Umweltzeichen für Tourismusbetriebe", wo sich regionale Siegel unterordnen bzw. auflösen. Und was tut sich in Deutschland? Hier sind wir wieder beim "Grünen Koffer" [1] angelangt, der seit 1991 wiederholt zwischen Wirtschafts- und Umweltlobby hin und her geschoben und dann wegen fehlender finanzieller Unterstützung in die Ecke gestellt wurde. In der aktuellen Diskussion ist zur Zeit der "Blaue Engel". Es wird überlegt, ob der Blaue Engel als Umweltauszeichnung für Kommunen genutzt werden kann. Ist nun nach fast acht Jahren die Zeit reif, den "Grünen Koffer" aus der Ecke zu holen, aufzupolieren und ihn als die "Öko-Plakette" für den Reisenden vorab in Deutschland und später in Europa zu vermarkten?

Die politischen Voraussetzungen für die Einführung eines bundesweit einheitlichen und verbraucherfreundlichen Umweltgütesiegels sind günstig, da die Weichen in der

Politik nun auf "Rot-Grün" gestellt sind. Der "Grüne Koffer" bietet, wenn seine Kriterien überarbeitet werden, nicht nur als Umweltgütesiegel für deutsche Fremdenverkehrsorte eine gute Ausgangsbasis. Nach seiner ursprünglichen Intention könnte er auf andere Branchen ausgeweitet werden und über die Bundesgrenzen hinweg, europaweit gelten.

Rolf Spittler

Der Autor ist Landschaftsökologe und Geschäftsführer der Akademie für Umweltforschung und -bildung in Europa (AUbE) e.V.

Eine Kurzfassung der Untersuchung ist gegen Einsendung von 5,-- DM in Briefmarken und der ausführliche Untersuchungsbericht für 15,-- DM gegen Rechnung zu beziehen bei der:

Akademie für Umweltforschung

und -bildung in Europa (AUbE) e.V.

August-Bebel-Str. 16-18, 33602 Bielefeld

Tel./Fax: 0521 / 61370

[1] In Deutschland befindet sich der "Grüne Koffer" seit 1991 in Planung. Der "Grüne Koffer" des Ökologischen Tourismus in Europa (Ö.T.E.) sollte ursprünglich umweltverträgliche Beherbergungsbetriebe, Reiseveranstalter und Fremdenverkehrsorte auszeichnen. Dafür wurde 1991 ein allgemeiner Kriterienrahmen erstellt. 1994 wurden speziell Kriterien für Fremdenverkehrsorte entwickelt. Doch noch heute lehnen die Wirtschaftsverbände den "Grünen Koffer" ab und verhindern seine Markteinführung, indem sie eigene Auszeichnungen realisieren.

Tourismus in Schutzgebieten

Dilemma oder Chance zur regionalen Wirtschaftsförderung?

Schaut man landauf und landab in unsere bundesdeutschen Groß- und Kleinschutzgebiete trifft man vielfach auf ein Dilemma zwischen Schutzbestrebungen, Tourismusentwicklung und den Wünschen der Einheimischen. Fest steht wohl, daß vielerorts die Natur vor den Erholungssuchenden und einem zunehmenden Landschaftsverbrauch geschützt werden muß, dabei aber oft das regionale Wirtschaftsgefüge auseinander gerissen wird und den Einheimischen der Schutz der Natur nicht entsprechend plausibel gemacht werden kann.

Die Bundesrepublik Deutschland zählt seit den 50er Jahren zusammen mit Großbritannien zu den Vorreitern um eine Unterschutzstellung von wertvollen Kulturlandschaften. In einem Zeitraum von 40 Jahren - so sollte man meinen - wurden genug Erfahrungen gesammelt und verbreitet, die ein transparentes und nachhaltiges Management von Schutzgebieten ermöglichen. Dennoch ist in vielen Gebieten ein Mißmanagement und/oder eine touristische Übernutzung zu erkennen, welche in einigen deutschen Nationalparks besonders augenscheinlich zu Tage treten.

Die Schutzgebietkategorien

Laut dem Bundesumweltministerium handelt es sich bei Nationalparks um großräumige, rechtverbindlich festgesetzte Gebiete, die im überwiegenden Teil des Gebietes die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen und sich in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden. Für andere Nutzungen bestehen z.T. starke Einschränkungen. Nationalparks dienen vornehmlich der Erhaltung einer möglichst artenreichen heimischen Pflanzen- und Tierwelt. Der Schutzstatus der Naturschutzgebiete entspricht in etwa dem der Nationalparks, jedoch handelt es sich hier um kleinflächigere Gebiete.

Landschaftsschutzgebiete sind in der Regel großflächige Gebiete mit weniger starken Einschränkungen für andere Nutzungen, als dies bei den oben genannten Gebieten der Fall ist. Sie dienen in erster Linie zur Erhaltung von Vielfalt und Schönheit des Landschaftsbildes.

Bei Naturparks handelt es sich um Gebiete, die sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und überwiegend aus Landschaftsschutz- und Naturschutzgebieten bestehen.

Hinzu kommen noch die Biosphärenreservate welche Gebiete schützen, in denen nebeneinander Natur- und Kulturlandschaftsteile vorkommen. Sie bestehen in der Regel aus einem Kerngebiet, das als Naturschutzgebiet oder Nationalpark geschützt ist, und Pufferzonen, in denen nachhaltige, umwelpflegliche Landnutzungen stattfinden.

Touristischen Nutzung fördert die Wirtschaft

Da gibt es die beispielhafte Geschichte vom Abruzzo Nationalpark in Italien, wo sich die Einwohner zunächst vehement gegen eine Planung zum NP ausgesprochen hatten, da sie den wirtschaftlichen Niedergang ihrer Region befürchteten. Nach etwa 15 Jahren im Nationalpark beschwerte sich die Hotellerie und Gastronomie außerhalb desselben, warum die NP-Grenzen so eng gesteckt wurden, und sie nun nicht von dem boomenden Tourismus profitieren. Daraufhin wurde der NP erweitert.

Auch in Deutschland ist die Bedeutung der Nationalparke und anderer Schutzgebiete als "Wirtschaftsförderer" vor allem in strukturschwachen Regionen erkannt. Der Beschluß des Bayerischen Landtages zum Nationalpark "Bayerischer Wald" sah die Förderung des Fremdenverkehrs, und damit die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung ausdrücklich vor. Auch heute gelten touristische Nutzungsmöglichkeiten als wichtiges Argument für die Ausweisung von Großschutzgebieten. So wird in Brandenburg die Ausweisung von Großschutzgebieten neben Naturschutz und Erholungsvorsorge unter anderem als Instrument der Wirtschaftsförderung angesehen.

Dennoch birgt der Anspruch als "Wirtschaftsförderer" und Aufhänger für hochfliegende Zukunftsvisionen aus dem Mund von Planern und Förderern des Schutzgebietes die Gefahr, den Erwartungen der regionalen Bevölkerung nicht gerecht zu werden. Werden die Visionen nicht real, kocht der Volkeszorn.

So scheint als heres Ziel für die Zukunft nur eines zweckmäßig, nämlich die Initiierung von regionalen Interessensgruppen, welche demokratisch und durch die Zuarbeit der Fachleute ihre Schutzgebiete selbst planen. Gewissermaßen als immerwährenden Prozeß des voneinander Lernens und Umsetzens, eingebettet in eine Lokale Agenda 21, welche die Faktoren Umwelt und Soziales wie einen roten Faden durch die regionalen (Wirtschafts-) Kreisläufe zieht.

Naturschützer und Touristiker - Gegner oder Partner?

Tatsache ist, daß eine intakte Natur und Landschaft eine der Grundlagen für den Tourismus bilden, ohne sie funktioniert es nicht. Auf der anderen Seite ist eine weitere Grundlage die funktionierende touristische Infrastruktur, welche konventionell einhergeht mit der Zerstörung von Natur, wie z.B. Flächenverbrauch und -versiegelung, Belastungen der Luft und des Wassers, etc. Desweiteren besteht ein hohes Störungs- bzw. Zerstörungspotential in den touristischen Aktivitäten auf die Flora und Fauna, welches noch nicht ausreichend analysiert ist.

Somit liegt auf der Hand, daß Naturschützer die betroffenen Gebiete weitmöglichst

vor dem Eingriff der touristischen Planung und der Touristen schützen wollen und das Touristiker die größtmögliche wirtschaftliche Effizienz durch eine bestmögliche touristische Infrastruktur, sprich Angebot und Serviceleistung erreichen wollen. In der Vergangenheit, aber auch bis in die heutigen Tage läßt sich feststellen, daß bis auf wenige Ausnahmen der Tourismus seine zerstörerische Kraft nicht verloren hat, bzw. die Tourismusbranche zu einem ökologischen Umdenken nur durch restriktive Maßnahmen oder durch die Antwort der Natur zu bewegen ist. Auch ist eine Belastung der Bereisten durch den Tourismus offensichtlich.

Der Konflikt zwischen Tourismus und Umwelt- und Naturschutz tritt gerade in Schutzgebieten sehr deutlich ans Licht. Deshalb gilt es, eine ausgewogene Strategie für das Management von Schutzgebieten bundesweit zu entwickeln, welche gleichermaßen die Grundlagen von Umweltverträglichkeit, Sozialverantwortlichkeit und Wirtschaftlichkeit vereint, so daß sowohl den Wünschen der einheimischen Bevölkerung, den Naturschützern als auch den Touristikern Rechnung getragen wird. Denn dann hieße es, die Gegnerschaft der Touristiker und Naturschützer zu wandeln in eine nachhaltige Partnerschaft zum Schutze unseres Naturerbes.

Fazit - Nicht aufgeben, sondern weitermachen

Der Prozess durch Rio, die Berliner Erklärung und das Europäische Diplom für Schutzgebiete, um nur wenige zu nennen sind Meilensteine hin zur Nachhaltigkeit auch und gerade in Schutzgebieten. In den letzten Jahren entstehen vielerorts Lokale Agenden 21, welche ein transparentes und umfassendes Management zur Nachhaltigkeit auch im Tourismusbereich beinhalten. Dies wird sich auch auf die zukünftige Planung von Schutzgebieten auswirken, und wir können hoffen, daß es eine allgemeingültige Strategie "Nachhaltiger Tourismus in Schutzgebieten", wie sie in dem Buch "Loving them to death?" der Föderation der Natur- und Nationalparke Europas (jetzt EUROPARC) beschrieben wurde, geben wird.

Michael Meyer

Ökologischer Tourismus in Europa (Ö.T.E.) e.V.

Am Michaelshof 8-10

53177 Bonn

Tourismusplanung in Ägypten

- eine Sackgasse?

In den letzten Jahrzehnten ist die Bedeutung des Tourismus für Ägypten enorm gestiegen. Wenn auch politische Konflikte zeitweise für schwankende Besucherzahlen gesorgt haben, ist der Trend zur vollständigen Erschließung des touristischen Potentials ungebrochen. Im Gegensatz zu den kulturhistorischen Attraktionen wurde dabei das reiche Naturerbe Ägyptens lange Zeit vom Tourismus übersehen, insbesondere die Küstenlandschaften des Roten Meeres und des Sinai mit ihren Sandstränden, ausgedehnten Korallenriffen und einer großartigen Meeresfauna. Kein Wunder also, daß der Expansionsdrang des ägyptischen Tourismusministeriums jetzt vor allem auf diese Region gerichtet ist. Mit gewaltigen Investitionen werden gegenwärtig zahlreiche Hotels und andere Ferienanlagen aufgebaut. Die erheblichen ökologischen und sozioökonomischen Gefahren dieser Entwicklung werden offensichtlich in Kauf genommen, als Gegenleistung für den wirtschaftlichen Nutzen, den sich die Regierung vom (Massen-) Tourismus verspricht.

Nicht alle ägyptischen Tourismusgebiete waren Anfang der 90er Jahre gleichermaßen von den Schwankungen der Besucherzahlen betroffen: die ausländischen Besucher mieden vor allem die Gebiete, in denen zuvor gezielte Attentate gegen Touristen erfolgten. Daher hatten die oberägyptischen Fremdenverkehrszentren die stärksten Rückschläge zu verzeichnen. Am Roten Meer verlief die Entwicklung dagegen weit weniger negativ und im Süd-Sinai erreichte die Auslastung der Beherbergungsbetriebe sogar einen Rekordwert. Ein weiterer Grund für die ägyptische Regierung, die Tourismusentwicklung durch einen Ausbau der Tourismuszentren am Roten Meer und auf dem Sinai anzukurbeln. Mit mehr als 3 Mrd. US-Dollar stellte 1996 der Tourismus die zweitgrößte Devisenquelle für die Ägypter nach den Überweisungen einheimischer Gastarbeiter dar. Die Hauptrolle spielen die Besucher aus den westlichen Industrieländern, deren Zahl von etwa 100 000 im Jahr 1956 auf über 2 Mio. im Jahre 1995 angestiegen ist. Im Jahr 2000 sollen - so die ehrgeizige Vorstellung des ägyptischen Tourismusministers - insgesamt 6,3 Millionen ausländische Besucher Ägypten bereisen, bis 2012 sogar 15 Millionen.

Investitionsboom auf dem Sinai

Oberste Priorität wird der Errichtung einer Riviera am Golf von Aquaba (Ostküste

des Sinai) zwischen Nuweiba und Taba eingeräumt. Nach Plänen der Tourism Development Authority sollen dort zehn neue Feriencentren mit mehr als 33 000 Gästezimmern entstehen, gleichbedeutend mit einer Zunahme von 82% der 1994 in Ägypten existierenden Hotelzimmer. Auf dem Süd-Sinai ist in der Nabq-Region ein ca. 800 ha großes Tourismusgebiet geplant, daß in seiner Endstufe 30 bis 35 Hotels und Feriendörfer mit 14.000 Betten umfassen soll. Investitionen ähnlichen Ausmaßes sind an der Küste des Roten Meeres zwischen Zafarana und Hurghada geplant.

Die Schattenseiten des Tourismus

Je stärker sich der Tourismus in einer Region entwickelt, um so mehr verändert er die natürliche und soziale Umwelt. Diese Erkenntnis dürfte inzwischen auch bis Ägypten vorgedrungen sein. Doch in der Praxis verblasen die internationalen Vereinbarungen, einen "nachhaltigen Tourismus" zu fördern, meist zu folgenlosen Absichtserklärungen. Angesichts des großen Ausmaßes der geplanten Tourismusprojekte drängt sich die Frage nach deren Auswirkungen bzw. nach der Verträglichkeit der Projekte mit den Rahmenbedingungen der betroffenen Regionen geradezu auf.

Soziokulturelle Belastungen

Schon der Verstädterungsprozeß, der Luxuskonsum der neureichen Geschäftemacher und die zunehmende Verbreitung westlicher Waren, Werbung und Filme haben zu sozialen Konflikten geführt. Diese äußern sich häufig in religiösen Formen und Symbolen, wie dem Tragen von Schleier bzw. Vollbart und in der Ablehnung westlicher Normen und Verhaltensweisen. Besonders problematisch sind Situationen, in denen sich ausländische Besucher unangepaßt an die vom Islam geprägten Sitten der Ägypter verhalten: "unehrenhafte", knappe Bekleidung, nacktes Sonnenbaden, Austausch von Zärtlichkeiten in der Öffentlichkeit, Überheblichkeit beim "Feilschen" und Fotografieren, Alkoholkonsum oder offenes Zeigen von Homosexualität stoßen bei den Bereisten meist auf Unverständnis, da sie den Verlust ihrer eigenen kulturellen Werte befürchten. Statt Gastfreundschaft erwächst aus den Begegnungen häufig Verachtung oder höchstens Tolerierung der Gäste als Außenseiter.

Aber nicht nur die Gäste sorgen für Konfliktstoff: So hat sich die ägyptische Regierung in der Vergangenheit relativ rücksichtslos gegenüber den beduinischen Stämmen des Sinai verhalten, die bis auf wenige Ausnahmen ihre traditionellen Eigentumsrechte an ihrem Stammesrevier verloren haben. Nach ägyptischem Recht gehört alles unbebaute Wüstenland dem ägyptischen Staat, der deshalb auch über die für den Fremdenverkehr so attraktiven Strände frei verfügen kann.

Belastung von natürlichen Potentialen

Abgesehen von den Emissionen der Flugzeuge, Busse, Jeeps und Leihwagen gehen die schwerwiegendsten Auswirkungen auf Landschaft, Arten und Ökosysteme von der Tourismusinfrastruktur und den damit verbundenen baulichen Maßnahmen aus.

Besonders problematisch sind Abwässer, da sie räumlich, insbesondere im Meer, kaum einzugrenzen sind und durch die Veränderung der Nährstoffverhältnisse weitreichende Schäden in den betroffenen Lebensräumen anrichten. Vor allem gilt das für die in dieser Hinsicht sehr empfindlichen Korallenriffe. Verursacher sind nicht nur die touristischen Großprojekte, sondern auch die Vielzahl kleinerer Unternehmen des informellen Sektors (Gasthäuser, Souvenirshops etc.), die sich im Umfeld von Ferienzentren ansiedeln und die für die Umwelt oft ein viel größeres Problem darstellen, da sie meist über keine technischen Vorrichtungen zur Abwasserbehandlung und Müllentsorgung verfügen. Weitere Schäden werden durch Aktivitäten der Touristen verursacht, z. B. durch Ankerwerfen, unvorsichtiges Tauchen, Fischfütterungen, Abbrechen von Korallen als Souvenirs und Trittschäden bei Wanderungen über das Riffdach.

Wie wenig Rücksicht bisher auf ökologische Belange genommen wurde, zeigt sich beispielsweise an einer Mülldeponie bei Dahab, die in einem Wadi-Bett errichtet wurde: Wind und Regen verteilen den Müll von dort aus bis ins Meer. Einzige Ansatzpunkte zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen sind bisher die Ausweisung von Nationalparks, die nur an der Südspitze des Sinai bei Ras Mohammed ernsthaft überwacht werden sowie die Beteuerungen von Investoren, aus den negativen Erfahrungen von Hurgada mit seiner ungeplanten und chaotischen Entwicklung in den 70er und 80er Jahren gelernt zu haben.

Ökonomische Abhängigkeit

Die einseitige Ausrichtung der Wirtschaft auf den Tourismus führt zu einer erheblichen Abhängigkeit von der Konjunktur und den Trends in den Herkunftsländern. Problematisch wird es vor allem dann, wenn die Touristen ausbleiben. In diesem Fall wird nichts produziert - im ungünstigsten Fall sind sogar alternative Beschäftigungsfelder vom Tourismus bereits verdrängt worden. Weitere ökonomische Belastungen gehen von Bodenspekulationen und Bodenpreissteigerungen aus. Durch die Spezialisierung auf den touristischen Bedarf und die stärkere Kaufkraft der ausgabefreudigen Touristen steigen üblicherweise auch die Preise für alltägliche Güter. Das Ziel des Tourismus, einen Beitrag zur Entwicklung wirtschaftsschwacher Regionen zu leisten, ist daher äußerst differenziert zu betrachten.

Das gilt auch im Hinblick auf die erhofften Deviseneinnahmen. Ein beträchtlicher Teil davon fließt als sogenannte Sickerrate für umfangreiche Importe der Hotelketten, ausländische Berater und Führungskräfte, Werbung und die Gewinne ausländischer Investoren wieder zurück ins Ausland. Der ägyptischen Volkswirtschaft bleiben lediglich der restliche Devisenanteil, die vom Tourismus abhängigen Arbeitsplätze und die Hoffnung, daß die touristische Erschließung der dünn besiedelten Küstenregionen weitere Wirtschaftszweige und Menschen aus den Ballungszentren nachziehen wird. Dabei dürfte die Mehrheit der touristischen Arbeitskräfte am

unteren Ende der Hierarchie angesiedelt sein. In seiner Fallstudie über den Tourismus in Luxor hat Standl (1990) diese Auswirkung ausführlich dargestellt. In Luxor wird zwar ein Teil der Hotels von Einheimischen kontrolliert, doch handelt es sich dabei ausschließlich um Hotels mit niedrigem Standard. Die meisten Arbeiten erfordern keine besondere Qualifikation, da es sich um einfache Tätigkeiten in den Hotels (Raumpflege, Küche), im örtlichen Transportgewerbe (Minibusfahrer, Eseltreiber, Taxifahrer, Segelbootfahrer, Pferdekutscher, Fährbetriebsarbeiter oder Fahrradverleiher) oder im Souvenirverkauf handelt.

(K)eine nachhaltige Entwicklung mit Tourismusgroßprojekten?

Eine wesentliche Anforderung an eine nachhaltige Entwicklung besteht darin, daß eine einseitige Ausrichtung auf den Tourismus vermieden werden sollte, da sie Abhängigkeiten schafft. Darüber hinaus sollte jedes regionale touristische Angebot mit den übrigen Bereichen der regionalen Wirtschaftsstruktur verflochten sein, damit ein möglichst großer Anteil der Wertschöpfung durch touristische Vorleistungen und das touristische Produkt der Region bzw. dem Land selbst zugute kommt. In beiden Punkten schneiden die ägyptischen Tourismus-Großprojekte schlecht ab, da sie die Tendenzen zur Monostruktur und zu räumlichen Disparitäten eher verstärken. In den meisten Planungsgebieten ist eine Wirtschaftsstruktur, mit der sich die regionale Wertschöpfung erhöhen ließe, nur begrenzt vorhanden, da es sich in der Regel um Regionen handelt, die aufgrund ihrer natürlichen Gegebenheiten lediglich eine extensive Nutzung zulassen.

Ägypten ist auf die Deviseneinnahmen durch den Tourismus dringend angewiesen, da die wirtschaftliche Basis des Landes zu schwach ist, um die Versorgung der schnell anwachsenden Bevölkerung zu gewährleisten. Warenimporte und hohe Auslandsschulden tragen wesentlich dazu bei, daß der Handlungsspielraum des Landes sehr begrenzt ist. Daher ist es kein Widerspruch, daß Ägypten versucht, den Tourismussektor trotz politischer Risiken massiv auszubauen. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob diese Rechnung aufgeht und tatsächlich ein positiver Gesamteffekt eintritt. Vielmehr überwiegt der Eindruck, daß das Land mit seiner Planung - langfristig betrachtet - einen falschen Weg beschreitet. Zu gering erscheinen die Anstrengungen, die ökologischen Probleme, die mit dem Ausbau des Massentourismus in einem solchen sensiblen Naturraum verbunden sind, zu vermindern und zu instabil erscheinen die politischen Verhältnisse in der gesamten nahöstlichen Region und besonders innerhalb Ägyptens.

Wie sehen die Alternativen aus?

Denkbar wäre z. B. eine Selbstregulierung durch die Tourismusbranche in Richtung Wachstumsbeschränkung - für viele der einzige Weg, ökologische, ökonomische, soziale oder sonstige Tragfähigkeitsgrenzen zu respektieren. Eine sinnvolle Maßnahme wäre, sich um "Qualität statt Masse" zu bemühen. Doch erfolgversprechende Anzeichen für eine solche Strategie lassen auf sich warten. Für

das Problem der Abhängigkeit vom Tourismus wäre damit aber auch noch keine Lösung gefunden. Weitere Notwendigkeiten zur Neuausrichtung der Tourismusentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit sind daher die Diversifizierung der Landnutzung und die Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung in Entscheidungsprozesse. Zudem müssen auch die durch Umweltbelastung und -verbrauch entstehenden externen Kosten internalisiert und die Touristen besser auf die kulturellen Unterschiede vorbereitet werden. Realistisch betrachtet ist es jedoch schon als Erfolg zu werten, wenn die Ägypter beginnen, die faktische Tragfähigkeit der Planungsgebiete durch Einsatz von technologischem Fortschritt und Infrastrukturinvestitionen zu erhöhen. Erste Bestrebungen dazu gibt es bereits. Nach Angaben von Abu Reida, Gouverneur des Red-Sea-Governorate, haben inzwischen fast sämtliche Hotels ihre eigene Kläranlage und Umweltsünder würden schwer bestraft. Auch der Einsatz von Solarenergie soll zum Zuge kommen.

Andreas Frerk

Der Autor studiert Geographie, Agrarsoziologie und Städtebau an der TU München und ist zur Zeit Praktikant beim Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn.

Informationen über den Tourismus in Ägypten:

BUNDESSTELLE FÜR AUßENHANDELS-INFORMATIONEN (1998): CD-ROM zur Außenwirtschaft.

EGYPTIAN TOURIST AUTHORITY, erreichbar unter: www.touregypt.net.

MEYER, GÜNTER (1996): Tourismus in Ägypten. Entwicklung und Perspektiven im Schatten der Nahostpolitik. In: Geographische Rundschau, Jg. 48, H. 10, S. 582-588.

STANDL (1990): Wirtschafts- und sozialgeographische Untersuchungen zur Entwicklung und Struktur der touristischen Dienstleistungsunternehmen in Luxor / Ägypten. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft. Band 35/36 für 1988 und 1989. Erlangen, S. 203-270.

STUDIENKREIS FÜR TOURISMUS UND ENTWICKLUNG (1997): Ägypten verstehen. Sympathie Magazin Nr. 2.

"Millennium-Reform"

Vor der "Millennium-Runde" die "Millennium-Reform"

Die besondere Situation der Entwicklungsländer im Welthandelssystem

Die "High-level Symposia" der WTO zu Handel & Umwelt sowie zu Handel & Entwicklung liegen knapp zwei Wochen zurück [1], im November steht in Seattle die WTO-Ministerkonferenz an. Dort wird es zu einer Vorentscheidung darüber kommen, ob die von der EU geforderte "Millennium-Runde" zustande kommt, oder die Verhandlungen eher im sektoralen Rahmen geführt werden. Die NROs bereiten sich auf europäischer und internationaler Ebene intensiv auf diese Ereignisse vor.

Auf einer gemeinsamen Tagung von BMZ und VENRO Anfang März stellte Tobias Reichert als Vertreter der AG Handel im Forum Umwelt und Entwicklung den derzeitigen Diskussionsstand und die Forderungen wichtiger international aktiver NRO dar. Dabei hob er vor allem die Zusammenhänge von Handel & Entwicklung und die Rolle der Entwicklungsländer in der WTO hervor.

In: Im Verhältnis der WTO zum UN-System liegt vielleicht der Kern der Probleme der NROs mit dem Ansatz der WTO. Die WTO legt in ihrer Präambel steigenden Lebensstandard, Vollbeschäftigung und nachhaltige Entwicklung als Ziele fest. In dieser Allgemeinheit werden die meisten NROs dieser Zielsetzung zustimmen können. Die WTO geht aber explizit davon aus, daß zunehmender, und weiter liberalisierter Welthandel automatisch diesen Zielen dient. Hier haben die meisten NRO gegenteilige Beobachtungen und Erfahrungen gemacht:

Aus ihrer Sicht ist es notwendig sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung durch direkt auf sie abzielende Politikansätze und Institutionen zu fördern. Liberalisierter Handel kann dafür ein sinnvolles Instrument sein, ist es aber nicht in allen Fällen. Im Gegenteil, es gibt Situationen in denen die Ausweitung des Handels bestehende Probleme verschärft, oder neue hervorruft.

Es ist daher nicht sachgemäß, daß die auf UN-Ebene bestehenden Organisationen und Konventionen wie das Hochkommissariat für Menschenrechte, die Internationale Arbeitsorganisation, die Kommission für nachhaltige Entwicklung, die Biodiversitäts- und Klimaschutzkonvention keine völkerrechtlich bindenden Entscheidungen treffen können, beziehungsweise keine ausreichenden Instrumente zu deren Durchsetzung haben. Im Gegensatz dazu hat die WTO sehr viel mächtigere Mittel, die Einhaltung der Liberalisierungsverpflichtungen zu erzwingen. Implizit wird damit dem Freihandel

im internationalen System ein höherer Rang eingeräumt als der nachhaltigen Entwicklung.

Die NROs fordern dagegen die Stärkung der Durchsetzungsmechanismen der UN-Organisationen und die Unterordnung der Handelsliberalisierung unter die Ziele der nachhaltigen Entwicklung. Handel kann ein Instrument, aber kein Ziel an sich sein.

Die Auswirkungen von Handelsliberalisierung

Wenn die Beobachtung der NROs richtig ist, daß Handelsliberalisierung nicht automatisch sozialen und ökologischen Zielen dient, ist es notwendig die tatsächlichen Effekte sehr viel eingehender zu untersuchen, als dies bisher üblich ist. Die "trade policy reviews" der WTO messen die Mitgliedsländer ausschließlich an der Umsetzung der Liberalisierungsziele. Die Auswirkungen auf die Umwelt, die soziale Situation, Arbeitnehmer- und Menschenrechte und die Situation der Frauen wird nicht berücksichtigt. Dies gilt sogar für den Agrarsektor, obwohl im Artikel 20 des Agrarabkommens ausdrücklich die Untersuchung der Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf "non-trade-concerns" wie Umwelt und Ernährungssicherheit gefordert wird.

In den Bewertungsprozeß müssen sowohl die relevanten internationalen Institutionen als auch die NROs und zivilgesellschaftlichen Gruppen in den jeweils betrachteten Ländern einbezogen werden. Die Beteiligung der nationalen Regierungen und aller relevanten Ministerien sollte selbstverständlich sein.

WTO-interne Entscheidungsprozesse:

Seit dem Aufschrei über das intransparente Vorgehen der WTO auf der Ministerkonferenz in Singapur, bei der das Sekretariat "wichtige" (Industrie-)Länder zu informellen Treffen einlud, und weniger wichtige (Entwicklungs-)Länder außen vor blieben, hat sich die WTO zu größerer interner Transparenz verpflichtet.

Gleichwohl sind die Vertretungen der Entwicklungsländer durch die schiere Masse der Ausschusssitzungen, Arbeitsgruppen und informellen Treffen nicht in der Lage, allen für sie relevanten Diskussionsprozessen zu folgen. Vor allem die informellen Treffen stellen weiterhin ein Problem dar, da keine Protokolle veröffentlicht werden, und somit nicht anwesende Delegationen den Diskussionsprozeß nicht nachvollziehen können.

Viele afrikanische Delegationen bestehen nur aus einer Person, die auch noch für andere in Genf ansässige Institutionen wie UNCTAD zuständig ist. Einige Staaten unterhalten gar keine eigene Mission in Genf. Daß deren Vertreter bei durchschnittlich über 40 WTO Terminen pro Woche in der Regel nicht anwesend sind versteht sich von selbst.

Ein ähnliches Problem stellt sich bei Streitschlichtungs- und Anti-Dumping-Verfahren. Vielen Entwicklungsländern fehlen die personellen Ressourcen und die finanziellen Mittel, um die komplexe Beweisführung in den WTO-Gremien adäquat vorzubereiten.

In der WTO sollten daher wichtige Entscheidungen in den formellen Gremien diskutiert und vorbereitet werden. Auch über die Ergebnisse informeller Sitzungen notwendig ist ein besserer Informationsfluß. Gleichzeitig müssen den ärmsten Entwicklungsländern Mittel bereitgestellt werden, um eine arbeitsfähige Delegation in Genf zu unterhalten. Der Idee, einen "Rechtsbeistand" für Entwicklungsländer in Streitschlichtungsverfahren einzurichten, stehen die NROs grundsätzlich positiv gegenüber.

Ungleichgewicht im Agrar- und Textilbereich

Zwei wichtige Beispiele für das Ergebnis intransparenter und ungleichgewichtiger Verhandlungen, damals noch in der Uruguay-Runde des GATT, sind die Abkommen über Textilien und Landwirtschaft. Das Abkommen über Landwirtschaft setzt zwar erstmals Obergrenzen für die Subventionierung der Landwirtschaft. Diese sind aber vor allem vom vorherigen Subventionsniveau abhängig. Mit anderen Worten: die Industrieländer, die in der Vergangenheit hohe Subventionen gezahlt haben, dürfen dies auf leicht vermindertem Niveau weiterhin tun, die Entwicklungsländer, die ihre Landwirtschaft eher besteuert haben, dürfen Subventionen nur in sehr begrenztem Maß gewähren. Dagegen gelten die Verpflichtungen zur Marktöffnung für beide Ländergruppen gleichermaßen, wenn auch mit einer etwas geringeren Reduktionsverpflichtung für Zölle in Entwicklungsländern.

Auch die erlaubten Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft sind stark auf die Instrumente der Industrieländer zugeschnitten. Sie bestehen aus Infrastrukturmaßnahmen und direkten Einkommensbeihilfen, die die öffentlichen Haushalte stark belasten. Die Probleme die damit gelöst werden sollen: der Abbau von Überschüssen bei gleichzeitiger Einkommenssicherung für die Landwirte, sind nicht die der Entwicklungsländer.

Das Textilabkommen, das den bisher durch Quoten geregelten Handel mit Textilien in die normalen GATT-Regeln integrieren soll, hat die längsten Übergangsfristen aller Abkommen der Uruguay-Runde. Erst zum Jahr 2005 müssen alle Quoten in Zölle umgewandelt werden, und für die Hälfte aller Produktgruppen dürfen die Quoten bis zum Ende der Übergangsfrist beibehalten werden. Die bisherige Umsetzung zeigt, daß alle wichtigen Produkte bis 2005 einer Quotenregelung unterworfen bleiben werden.

Effiziente Umsetzung des "special and differential treatment" für Entwicklungsländer

Das "Special and Differential treatment" für Entwicklungsländer wird heute in der Regel so ausgestaltet, daß sie strukturell dieselben Liberalisierungsmaßnahmen durchführen müssen wie Industriestaaten, dafür aber längere Übergangsfristen und geringere quantitative Zollreduktionen festgelegt werden.

Daß dieser Ansatz nicht ausreichend ist, zeigt wiederum das Beispiel Landwirtschaft. In Industriestaaten, wo der Agrarsektor nur einen kleinen Teil des

Sozialprodukts und der Erwerbsbevölkerung ausmacht, kann die Einkommenssicherung für Landwirte durch Direktzahlungen ein sinnvolles Instrument sein. In Entwicklungsländern wo die Landwirtschaft einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige darstellt, und häufig die Mehrzahl der Arbeitskräfte beschäftigt, wird dieses Instrument nicht funktionieren. Zudem ist es für die aus Gründen der Ernährungssicherheit notwendige Schaffung von Produktionsanreizen ungeeignet. Das Agrarabkommen bietet hier sinnvolle Ansätze, indem es die Subventionierung von Betriebsmitteln und Krediten für arme Bauern in rückständigen Gebieten zuläßt. Notwendig wären aber noch weitergehende Maßnahmen insbesondere bei der Preispolitik und ihrer außenwirtschaftlichen Absicherung, die nach dem derzeitigen Agrarabkommen nicht zulässig sind.

Darüber hinaus benötigen viele Entwicklungsländer finanzielle Unterstützung, um notwendige Investitionen in den oft seit langem vernachlässigten Agrarsektor nachzuholen. Dabei darf nicht vergessen werden, daß die durch die Subventionspolitik der Industrieländer niedrig gehaltenen Agrarpreise einen wichtigen Anreiz darstellten, die Entwicklungsschwerpunkte woanders zu setzen. Wenn die Industriestaaten ihre Politik jetzt ändern, müssen sie sich auch an den dadurch entstehenden Anpassungskosten in den Entwicklungsländern beteiligen.

Resümee

Trotz der beschriebenen Probleme plädieren die meisten international aktiven NROs nicht für die Abschaffung der WTO. Um das Bild eines britischen Farmers zu verwenden: "Angesichts des Handelsverkehrs ist es sinnvoll einen Verkehrspolizisten zu haben. Zur Zeit sieht der Verkehrspolizist es aber als seine Aufgabe an, das Verkehrsaufkommen zu erhöhen und überläßt es den Fahrern der teuren Autos, die Verkehrsregeln zu machen." Aufgabe eines Verkehrspolizisten sollte es dagegen sein, aufzupassen daß niemand unter die Räder kommt, und eine besonderes Auge auf die schwächeren Verkehrsteilnehmer zu haben. Zudem sollte sich die Straßenverkehrsordnung nicht außerhalb der Verfassung und anderen gesetzlichen Regeln bewegen.

Ohne die skizzierten Reformen ist die WTO aus Sicht der NROs nicht sinnvoll in der Lage weitgehende Liberalisierungsvorhaben in neuen Bereichen wie Investitionen oder Wettbewerbspolitik voranzutreiben. Vor der Millennium-Runde muß die Millennium-Reform der WTO stehen.

Tobias Reichert

AG Handel im Forum Umwelt und Entwicklung

Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um Auszüge seines Vortrags anläßlich einer gemeinsamen Tagung von BMZ und VENRO am 8.3. 99.

[1] Siehe hierzu auch den Artikel "[Hochrangiges Aneinander-Vorbeireden bei der WTO](#)" von Klaus Liebig.

Hochrangiges Aneinander-Vorbeireden bei der WTO

Einschätzungen zu den High Level Symposia

"Handel & Umwelt" sowie

"Handel & Entwicklung"

Mit strahlendem Sonnenschein über dem Genfer See und einem sichtlich gut gelaunten Renato Ruggiero (Generaldirektor der WTO) begannen die beiden "Hochrangigen Symposien" der Welthandelsorganisation am 15. März. Jeweils 2 Tage waren für Diskussionen über die Themen Handel & Umwelt sowie Handel & Entwicklung vorgesehen. Neben den Delegationen der 134 Mitgliedsstaaten nahmen an beiden Symposien auch VertreterInnen von Nicht-Regierungsorganisationen, von der Industrie und von multilateralen Institutionen (wie zum Beispiel der Weltbank) teil. Anders als bei manchen früheren Treffen zum Thema Umwelt waren tatsächlich viele Regierungsdelegationen hochrangig besetzt (die deutsche Bundesregierung war beispielsweise durch zwei Staatssekretärinnen vertreten). Leider kam es dennoch zu keiner wirklich konstruktiven Diskussion - ganz zu schweigen von irgendwelchen Ergebnissen. Dafür waren die beiden Symposien wohl auch gar nicht ausgelegt. Die Organisatoren hatten die (jeweils drei) Diskussionsforen unter dermaßen allgemein gehaltene Themen gestellt (z.B.: "Beziehungen zwischen Handels- und Umweltpolitik"), daß die Fokussierung auf eine bestimmte Fragestellung fast unmöglich war. Darüber hinaus hatten fast alle Delegationen ihre Statements vor den Symposien formuliert, so daß sie weder auf die Impulsreferate noch auf die anderen Äußerungen reagierten. Wozu dann der ganze Aufwand? Offiziell dienten die beiden Symposien dem Ziel, die Rolle der WTO im Kontext umwelt- und entwicklungspolitischer Ziele zu klären. Die Grundhaltung der WTO und aller anderen Freihändler lautet: Handelsliberalisierung steht nicht im Konflikt zu Umweltschutz und Entwicklung, sondern hilft dabei, diese Ziele zu erreichen. Demgegenüber werfen viele NGOs der WTO vor, durch ihre einseitige Liberalisierungspolitik die Umwelt zu schädigen. Viele Entwicklungsländer beklagen gemeinsam mit NGOs, daß die WTO in erster Linie den Interessen der Industrieländer und der dort beheimateten Multinationalen Konzernen diene, aber den Menschen in den Entwicklungsländern bislang viel zu wenig Vorteile gebracht habe. Diese Positionen wurden während der vier Tage mehr oder weniger

differenziert ausgeführt.

Erstaunliche Koalitionen

Dabei zeichneten sich - nur auf den ersten Blick - erstaunliche Koalitionen ab. Im Handel & Umwelt Symposium nahmen Ruggiero, die EU-Kommission und die USA einen Teil der NGO-Forderungen in ihren Statements wohlwollend auf. Die NGOs wurden pausenlos für ihre konstruktive Mitarbeit gelobt und einige ihrer VertreterInnen saßen auf den Podien als Hauptredner. Demgegenüber lehnten die Entwicklungsländer geschlossen jede Integration des Umweltthemas in die **WTO** ab. Sie wittern unter dem Umweltmantel der Industrieländer die Gefahr protektionistischen Mißbrauchs. Ihr offensichtlich tiefes Mißtrauen erstreckt sich im übrigen auch auf die nördlichen NGOs, denen sie teilweise unterstellen, mehr am Schutz von Delphinen anstatt an der wirtschaftlichen Entwicklung ärmerer Länder interessiert zu sein.

Ganz anders auf dem Entwicklungssymposium: Hier wurde den Entwicklungsländern von den Industrieländern bescheinigt, daß ihre Mitarbeit im multilateralen Handelssystem von entscheidender Bedeutung sei und mehrere Redner aus Entwicklungsländern äußerten sich auf den Podien (dafür gar keine NGO-Vertreter). Redner der Industrieländer versicherten, daß in Zukunft alle Anstrengungen unternommen werden würden, um Entwicklungsländern einen größeren Teil der Liberalisierungsgewinne zukommen zu lassen und sie besser in das multilaterale Handelssystem zu integrieren. An diesen zwei Tagen zogen Entwicklungsländer und NGOs in ihren Forderungen nach Reformen im Welthandelssystem weitgehend an einem Strang (was wohl dadurch erleichtert wurde, daß über das potentielle Konfliktthema Sozialstandards praktisch nicht gesprochen wurde).

Diese Konstellationen und der gewählte Zeitpunkt für die beiden Symposien legen die Vermutung nahe, daß die **WTO** bzw. die in ihr maßgeblichen Mitgliedsstaaten EU, USA, Kanada und Japan (die sogenannte Quad-Gruppe) die KritikerInnen weiterer Liberalisierungsschritte für ein konkretes Anliegen gewinnen wollten: Denn Ende November findet in Seattle die dritte Ministerkonferenz der **WTO** statt, und die Industrieländer haben sich mehr oder weniger deutlich dafür ausgesprochen, bei dieser Gelegenheit den Startschuß für eine "Millenniumsrunde" zu geben.

Ganz einfach "Nachhaltige Entwicklung"

Es ist den Regierungen der Quad-Gruppe ziemlich klar, daß sie in ihren Ländern nur die Zustimmung zu einer weiteren Liberalisierungsrunde erhalten, wenn das Umweltthema dabei eine wichtige Rolle spielt. Denn die Öffentlichkeit in den USA und in der EU ist durch die letzten umweltpolitischen Streitfälle vor den **WTO**-Schiedsgerichten sehr sensibilisiert. Andererseits wird auch die Zustimmung der Entwicklungsländer benötigt, da sie in der **WTO** die große Mehrheit der Länder stellen. Also muß die nächste Runde auch eine "Entwicklungs"-Runde werden, wie mehrere Sprecher der Industrieländer betonten. Was liegt also näher, als die neue

Runde unter das Motto "Nachhaltige Entwicklung" zu stellen, so daß beide Kritikergruppen mit im Boot sitzen? Kein schlechter Gedanke, möchte man meinen, denn wer hat schon etwas gegen nachhaltige Entwicklung?

Ganz so einfach ist die Sache leider nicht, wie auf den Symposien mehrfach deutlich wurde. Denn für die Kritiker ist es fraglich, ob gerade die **WTO** diesem Ziel dienen kann. So machten mehrere Entwicklungsländer darauf aufmerksam, daß ihre Kapazitäten schon jetzt nicht ausreichen, um die bereits eingegangenen Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde umzusetzen. Außerdem beklagten sie die Asymmetrie bei den Gewinnen der letzten Runde, die vor allem bei den ohnehin schon reicheren Ländern angefallen seien (was von diesen übrigens auch nicht bestritten wurde). Der indische Botschafter brachte seine Befürchtungen auf den Punkt: Anders als in früheren Runden hätten die Entwicklungsländer bei der Uruguay-Runde eine große Rolle gespielt. Um so beängstigender sei es daher, daß dann so wenig für sie dabei herausgekommen wäre. Er sieht dann auch keinen Grund, von einer neuen Runde Besseres zu erwarten, da sich an den Machtverhältnissen und unterschiedlichen Möglichkeiten der formal gleichen Staaten nichts geändert habe.

Es fehlt an Transparenza

Diese kritische Einschätzung wurde auch von den NGOs geteilt: Einer **WTO**, die nach wie vor faktisch keine gleiche Mitsprache garantiert und überdies durch eine Vielzahl inoffizieller Treffen und "Non-Papers" intransparent sei, wird kein großes Vertrauen entgegengebracht. Außerdem wurde mehrfach die Forderung nach einer kritischen Evaluation der Auswirkungen bisheriger Handelsliberalisierung auf eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung angemahnt, bevor über weitere Liberalisierungsschritte nachgedacht wird.

Mehrere Industrieländer nahmen diese Forderung auf, allerdings auf den Kopf gestellt: So kündigte Sir Leon Brittan (der, bis zu seinem Rücktritt am gleichen Abend, zuständige EU-Kommissar) an, daß die EU-Kommission die vermutlichen Ergebnisse(!) der Millenniumsrunde evaluieren wolle, eine Aufgabe, die geradezu hellseherische Fähigkeiten erfordert!

Verbesserungsvorschläge

Es soll hier aber keineswegs verschwiegen werden, daß auf beiden Symposien auch viele bedenkenswerte Vorschläge gemacht wurden, um das Handelssystem besser auf umwelt- und entwicklungspolitische Zielsetzungen auszurichten. Im folgenden können nur einige wenige Punkte aufgegriffen werden: Von Entwicklungsländern wurde gemeinsam mit den USA, Kanada und vielen NGOs gefordert, die Fischerei-Subventionen einzustellen, da sie gleichzeitig die weltweiten Fischbestände gefährden und die Entwicklungsländer benachteiligen. Ähnliche Beispiele für die sogenannten "Win-Win"-Situationen wurden auch für die Landwirtschaft oder den

Energiesektor genannt. Zu diesen für sie sensiblen Themen äußerte sich die EU wenig bis gar nicht und bot stattdessen den Entwicklungsländern Hilfe beim Aufbau von Institutionen und Know-How für die Umsetzung von eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen an. Allgemein anerkannt wurde auch die Notwendigkeit, ärmeren Entwicklungsländern Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um den Streitschlichtungsmechanismus effektiv nutzen sowie in der **WTO** bei Sitzungen überhaupt präsent sein zu können.

An die Adresse der Industrieländer gerichtet sagte UNCTAD-Generalsekretär Rubens Ricupero, daß umweltpolitische Forderungen nur Sinn machen, wenn damit unterstützende Maßnahmen für die Entwicklungsländer verbunden seien. Und der pakistanische Botschafter stellte nüchtern fest, daß es im Bereich nachhaltiger Entwicklung schon einen weltweiten Konsens gebe, nämlich den in der Rio-Konferenz 1992 multilateral ausgehandelten. Das Problem sei nur, daß sich die Industrieländer nicht an ihre damals eingegangenen Verpflichtungen halten und nun statt dessen unilaterale Maßnahmen im Welthandelssystem legitimieren wollen. Die weitaus bessere Alternative sei es aber, multilaterale Umweltabkommen auszuhandeln und den Entwicklungsländern bei deren Umsetzung zu helfen. Dieser Ansicht stimmten im Prinzip alle zu, was aus dem Munde der US-amerikanischen Botschafterin allerdings eher zynisch klang, nachdem die USA erst vor kurzem den Abschluß des Biosafety-Protokolls durch ihre Blockade praktisch gegen den Rest der Welt verhindert haben.

Umwelt contra Entwicklung?

So stellte sich im Laufe der vier Tage der Eindruck ein, daß es zwar einzelne Ideen zur Weiterentwicklung des Welthandelssystems gibt, die konsensfähig klingen, es aber (noch ?) nicht sind. Denn im wesentlichen redeten die Delegationen aneinander vorbei. Insbesondere spielten die einen die Umweltkarte, während die anderen mit Entwicklung konterten. Auch den NGOs viel es nicht immer leicht, dieser Spaltung zu entgehen. So bestätigte sich eine Befürchtung vieler TeilnehmerInnen, daß die Durchführung zweier getrennter Symposien (anstelle eines Symposiums zum Thema "Nachhaltige Entwicklung") im Grunde ein Rückschritt hinter die Beschlüsse von Rio ist. Dadurch wurde der vielfach unnötige Nord-Süd-Konflikt eher verschärft anstatt konstruktiv nach Lösungen zu suchen. Es bleibt abzuwarten, ob die bloße Tatsache, daß diesmal altbekannte Positionen "hochrangig" ausgetauscht wurden, ein politischer Fortschritt ist. Aber wie gesagt: Das Ziel der Symposien lag ohnehin weniger darin, inhaltliche Ergebnisse zu erzielen, als vielmehr KritikerInnen von der Notwendigkeit einer umfassenden weiteren Liberalisierungsrunde zu überzeugen. Und ob die Organisatoren dies erreicht haben, wird sich bereits in wenigen Monaten zeigen.

Klaus Liebig

(AG Handel des Forum Umwelt & Entwicklung,

Mitarbeiter am volkswirtschaftlichen Seminar der Universität
Göttingen)

Wer an den Details der einzelnen Statements interessiert ist, sei auf die hervorragende Zusammenfassung im Newsletter des International Institute for Sustainable Development verwiesen, im Internet erhältlich unter der Adresse: www.iisd.ca/linkages. Auch auf der Homepage der WTO finden sich zahlreiche Statements und Hintergrundpapiere zu den Symposien.

Die Ursachen der Waldzerstörung

Bericht vom internationalen Workshop "Underlying causes of deforestation and forest degradation"

Vom 18. bis 22. Januar 1999 fand der internationale Workshop zum Thema "Ursachen von Waldzerstörung" ("Underlying causes of deforestation and forest degradation", s. auch Rundbrief 4/98) in San José, Costa Rica statt. Der Workshop, der insgesamt 125 Teilnehmer/innen aus NROs, Indigenen Völkern, Bürgerinitiativen ländlicher Gemeinden, Regierungen und internationalen Institutionen zusammenbrachte, war die Abschlußveranstaltung einer gemeinsamen Initiative, deren Zielsetzung es war, Bewegung in die seit Jahren auf der Stelle tretende internationale Walddiskussion zu bringen. Eine Reihe von Schlüsselpunkten, die helfen sollen, das Augenmerk der internationalen Diskussionen auf die wirklichen Ursachen von Waldzerstörung und auf Aktivitäten zu ihrer wirkungsvollen Bekämpfung zu richten, kristallisierten sich im Laufe der Diskussion heraus.

Bereits der Intergovernmental Panel on Forests (IPF), der Vorgänger des heutigen Intergovernmental Forum on Forests (IFF) nannte weitere Analysen über die tatsächlichen Ursachen von Waldzerstörung eine zentrale Notwendigkeit, um dem weltweiten Waldverlust Einhalt zu gebieten. Folgerichtig griff der IPF diesen Punkt auch bei der Formulierung seiner Handlungsempfehlungen auf. Die internationale Staatengemeinschaft wurde im Kapitel "Ursachen von Waldverlust" aufgefordert, insbesondere folgenden Aktivitäten Priorität beizumessen:

- Der IPF regte an, mit Hilfe von Fallstudien die wichtigsten Ursachen von Waldzerstörung im Kontext des jeweiligen Landes/der jeweiligen Region zu ermitteln.
- Weiterhin sprach der IPF die Empfehlung aus, auch die geschichtliche Perspektive sowie grenzüberschreitende makro-ökonomische Faktoren in die Ursachenanalyse miteinzubeziehen ("..to analyse comprehensively the historical perspective of the causes of deforestation and forest degradation in the world, and other international underlying causes, including transboundary economic forces").
- Schließlich empfahl der IPF, im Rahmen eines offenen und partizipatorischen Prozesses Nationale Strategien zu entwickeln und umzusetzen, die an den

Wurzeln der Zerstörung ansetzen und die Ursachen für Waldverlust beseitigen.

Nahezu zwei Jahre nachdem der IPF seine Empfehlungen aussprach und kurze Zeit später der IFF ins Leben gerufen wurde, um die Arbeit des IPF fortzusetzen, sind zwar zahlreiche Seiten mit Vorbereitungsdokumenten und Zwischenberichten von IFF Sitzungen gefüllt - doch eine Analyse der Ursachen von Waldverlust durch die im IFF vertretenen Regierungen steht weiterhin aus. Gibt es ein deutlicheres Zeichen für den mangelnden politischen Willen der internationalen Staatengemeinschaft, und damit auch jedes einzelnen Mitglieds dieser Gemeinschaft, die notwendigen Schritte endlich zu tun, die für ein Ende des weltweiten Waldverlustes unabdingbar sind?

Initiative für regionale Fallstudien

Aus diesem Vakuum staatlicher Aktivitäten heraus entstand die Initiative "Underlying Causes of Deforestation and Forest Degradation". Im Rahmen der Initiative wurden mehr als 45 Fallstudien erarbeitet, auf deren Basis in 7 regionalen Workshops und einem Workshop Indigener Völker die Ursachen von Waldzerstörung aus dem Blickwinkel der jeweiligen Region herausgearbeitet wurden. Die Fallstudien wurden noch ergänzt durch 37 zusätzliche Studien von NROs, Indigenen Organisationen, Internationalen Institutionen oder Forschungseinrichtungen. Die Empfehlungen aus diesen 8 Veranstaltungen dokumentieren das breite Spektrum der Ursachen, Akteure und Lösungsansätze, die sich aus dem sehr komplexen Wirkungsgefüge der Waldzerstörung und den regionalen Besonderheiten ergeben.

Doch obwohl sich für jede Region spezifische Probleme und Lösungsansätze ergaben, zeigten die Diskussionen während der regionalen Workshops auch eine Reihe Gemeinsamkeiten, die die Basis für die vier Themenschwerpunkte des internationalen Workshops in Costa Rica lieferten.

Landrechte, Ressourcenmanagement und Beteiligung von Interessengruppen

Als eine der bedeutendsten Ursachen für die fortschreitende Zerstörung von Wäldern wurde die fehlende Anerkennung bzw. Mißachtung von Land- und Nutzungsrechten Indigener Völker und vom Wald abhängiger Gemeinden identifiziert. Verstärkt wird die Bedeutung dieses Faktors noch durch die der Erschließung von Wäldern oft folgende Besiedlung der Gebiete, die traditionell von Waldvölkern genutzt wurden. Ein weiterer Diskussionspunkt waren die Auslöser für Migrationsbewegungen in intakte Waldgebiete, denn zahlreiche Fallstudien verwiesen auf den Zusammenhang zwischen ungleicher Landverteilung und dem Besiedlungsdruck auf intakte Waldgebiete. Weitere Ursachen, die in dieser Arbeitsgruppe diskutiert wurden, waren die fehlende oder mangelnde Beteiligung insbesondere der direkt Betroffenen an Entscheidungsprozessen, die Privatisierung von Wäldern, das Überwiegen von Wirtschaftsinteressen bei Waldnutzungsentscheidungen sowie verfehlte

Subventionen und andere Vergünstigungen, die Waldverlust fördern statt ihm Einhalt zu gebieten.

Handlungsempfehlungen beinhalteten u.a. die konsequente Umsetzung von internationalen und nationalen Abkommen, die die Landrechte Indigener Völker sichern, eine wirkungsvolle Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen an Nutzungsentscheidungen sowie eine Ratifizierung bzw. Umsetzung der ILO-Konventionen 87, 98, 105, 110 und 169 durch die im IFF vertretenen Staaten.

Handel und Konsum

Im Mittelpunkt der Diskussionen stand nicht die Frage, inwieweit Handel an sich eine der Ursachen von Waldverlust sei - es ging vielmehr um die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen Handelsliberalisierungen auf Wälder, denn zahlreiche Fallstudien zeigten eine deutliche Verbindung zwischen Liberalisierungsbestrebungen, makro-ökonomischen Faktoren und Waldzerstörung auf. Weiteres zentrales Thema dieser Arbeitsgruppe waren die Auswirkungen des immer noch immens steigenden Verbrauchs von Holzprodukten sowie Produkten, für deren Herstellung Wälder gerodet werden (insbesondere die Folgen der Ausweitung von Palmölplantagen wurden diskutiert).

Handlungsempfehlungen beinhalteten u.a. Aufklärungskampagnen über die Folgen des Konsumverhaltens, insbesondere die Folgen des Papierverbrauchs in industrialisierten Ländern; die Entwicklung und Umsetzung wirkungsvoller Initiativen, die nachhaltige Konsummuster fördern sowie eine drastische Reduzierung des Papierverbrauchs in der Werbeindustrie. In Bezug auf Handelsaspekt war die zentrale Empfehlung, Verhandlungen hin zu einem rechtsverbindlichen Instrument erst aufzunehmen, wenn sich Möglichkeiten abzeichnen, die Dominanz internationaler Handelsabkommen über andere internationale Abkommen aufzuheben. Weitere zentrale Forderungen waren die Öffnung der Sitzungen in WTO und anderen Handelsforen für NROs mit ECOSOC Status sowie effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Handels mit illegal geschlagenem Holz und daraus gewonnenen Produkten.

Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Finanzströme

In allen regionalen Workshops wurden Ursachen von Waldzerstörung identifiziert, die in enger Verbindung mit dem vorherrschenden Wirtschaftsparadigma stehen. Die negativen Auswirkungen von Entwicklung, die ein wirtschaftliches Wachstum auf Kosten von Umwelt und sozialer Gerechtigkeit erzielt, wurden in zahlreichen Fallstudien dokumentiert und in der Arbeitsgruppe intensiv diskutiert. Weitere Diskussionspunkte waren die Auswirkungen von makroökonomischen Policies, insbesondere von Strukturanpassungsprogrammen in vielen Ländern des Südens. Insgesamt fünf Fallstudien dokumentierten einen direkten Zusammenhang zwischen der Umsetzung von Strukturanpassungen und Waldzerstörung, etwa durch eine verstärkte Ressourcenausbeutung in den Bereichen Bergbau und Holzeinschlag. Des

weiteren diskutierte die Arbeitsgruppe die Notwendigkeit, der Rolle Transnationaler Konzerne bei der Waldzerstörung mehr Aufmerksamkeit zu schenken und Maßnahmen zu entwickeln, die negativen Auswirkungen der Aktivitäten Transnationaler Konzerne zu unterbinden.

Handlungsempfehlungen beinhalteten u.a. den Zugang zu Projektunterlagen und den sozialen, ökologischen und kulturellen Folgen von Projektaktivitäten für die Betroffenen zu gewährleisten, die Förderung von lokalen Betrieben, die eine diversifizierte Nutzung von Wäldern anstreben und nachhaltig wirtschaften; eine verbesserte Kooperation und Information ökologisch und sozial verträglicher Investmentfonds, die Entwicklung von Umwelt- und Sozialstandards durch Kreditversicherungsanstalten sowie effektive Entschuldungsprogramme, die eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und insbesondere eine nachhaltige Waldnutzung fördern.

Wertschätzung und Inwertsetzung von Waldprodukten und Leistungen des Waldes

Zahlreiche Fallstudien verwiesen darauf, daß nahezu ausnahmslos kulturelle und spirituelle Funktionen, die der Wald insbesondere für die lokale Bevölkerung erfüllt, bei Nutzungsentscheidungen ignoriert werden. Auch soziale und ökologische Aspekte und Funktionen spielen, auch wenn genannt, in der Realität häufig eine geringe Rolle im Entscheidungsprozeß, der von wirtschaftlichen Überlegungen dominiert werde. Die Arbeitsgruppe erörterte die Schwierigkeit, nicht-wirtschaftliche Funktionen des Waldes zu quantifizieren und diskutierte die Notwendigkeit eines Wertewandels, denn nur wenn der Wald als ganzes statt als Ansammlung von Bäumen gesehen werde, sei eine nachhaltige Nutzung, die alle fünf Aspekte (spirituelle, kulturelle, soziale, ökologische und ökonomische) berücksichtigt, umsetzbar. Um eine ganzheitlichere Wahrnehmung von Wäldern zu fördern, müssen auch die Definitionen von Wald umfassend sein und über die derzeit gebräuchliche FAO Definition hinausgehen.

Handlungsempfehlungen beinhalteten u.a. eine Neuformulierung der international gebräuchlichen FAO Definitionen von Wald, Entwaldung, Aufforstung und Plantagen, die den heutigen Erkenntnissen über ökosystemare Zusammenhänge Rechnung trägt und diesbezüglich die Herangehensweise der Biodiversitätskonvention aufgreift; eine innovative Informations- und Umweltbildungsarbeit, die Wald in seiner Ganzheit in den Mittelpunkt stellt sowie die Entwicklung umfassenderer Datenerhebungen, die auch Nicht-Holz Produkte einschließen.

Leider keine alten Hüte

Viele der in Costa Rica diskutierten Themen mögen manchen als alte Hüte erscheinen - doch sie spielen auch heute leider noch nur eine untergeordnete Rolle in der internationalen Walddiskussion, die sich in den vergangenen Jahren dadurch auszeichnete, daß sie um den heißen Brei herumredete statt wirkungsvolle

Maßnahmen zur Beendigung des weltweiten Waldverlusts zu beschließen. Die Initiative, die in Costa Rica ihren Höhepunkt fand, liefert zahlreiche Ansatzpunkte für eine substantielle Diskussion während und vor allem in der Vorbereitung auf die dritte Sitzung des IFF im Mai 99. NROs werden unabhängig von den Diskussionen während dieses Treffens beginnen, die Erkenntnisse der regionalen und des globalen Workshops in die Tat umzusetzen. Es bleibt zu hoffen, daß auch Regierungen ihre abwartende Haltung überwinden und selbst Initiative zeigen und die drängenden Probleme angehen, die weiterhin Wälder in dramatischem Tempo verschwinden lassen oder zu Ansammlungen von Bäumen degradieren.

Jutta Kill

Die Autorin ist Koordinatorin der AG Wälder im Forum Umwelt & Entwicklung. Weitere Informationen sowie die vollständigen Berichte des Workshops sind über die Webseite des Worldrainforest Movement unter www.wrm.org.uy erhältlich.

Dakar

Die 2. Vertragsstaatenkonferenz der UN-Wüstenkonvention

Dakar ist nicht nur als Zielort der berühmten Wüstenrally bekannt, Anfang Dezember fand in der senegalesischen Hauptstadt die zweite Vertragsstaatenkonferenz (VSK) der UN-CCD und damit - nach Angaben der Veranstalter - die größte Umweltkonferenz auf afrikanischem Boden statt. Auf der Agenda standen die nationalen Aktionsprogramme (NAP) in den betroffenen Ländern, jedoch ohne formale Berichtspflicht, die institutionellen und organisatorischen Regelungen für den Global Mechanism (GM) die mittelfristigen Aufgaben des Ständigen Sekretariats und die damit verbundene Finanzierung sowie Sitzungen des Committee on Science and Technology (CST).

Weitere Programmpunkte waren zwei halbtägige "Open Dialogue" Sitzungen mit einem themenbezogenen Austausch zwischen allen Teilnehmern der Konferenz (d.h. nicht nur den parties) sowie ein round table mit 35 Parlamentariern, zu der Vertreter von SPD und PDS angereist waren. Die Bundesregierung war durch die parlamentarische Staatssekretärin des BMZ Uschi Eid vertreten, die in ihrer Ansprache nicht zu letzt auf die Notwendigkeit verbesserter Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit zur Desertifikationsproblematik in den Geberländern hinwies. Während des sitzungsfreien Wochenendes fand das 12th Global Biodiversity Forum (GBF) statt, das gemeinsam vom RIOD-Netzwerk (Réseau International d'ONG sur la Désertification) und der IUCN (International Union for the Conservation of Nature) veranstaltet wurde. Zum selben Zeitpunkt fand auch ein RIOD-Treffen statt, das dem Austausch zu den nationalen NRO-Aktivitäten diente.

Verhandlungsrhetorik

Insgesamt waren die Verhandlungen wieder vom Widerspruch zwischen der Rhetorik über die Konvention als "innovativem Instrument" und dem von der G77/China nicht eben innovativ geführten politischen Diskurs um die Reichtumsverteilung zwischen Nord und Süd gekennzeichnet. Besonders bei der Frage der - von der Konvention geforderten - Bevölkerungsbeteiligung an den Entscheidungsprozessen der NAP-Gestaltung bzw. der dazu notwendigen institutionellen Öffnung war teilweise wenig Innovationsenthusiasmus festzustellen. Wesentlich leidenschaftlicher waren dagegen die Forderungen nach einer Erhöhung des Mitteltransfers für Desertifikationsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bzw. nach

zusätzlichen (Finanz)Strukturen. Eine Ausrichtung der Diskussion auf pragmatische technische Ansätze zur Schaffung und Nutzung von Synergien und Effizienzsteigerung auf der Basis bestehender Möglichkeiten und Strukturen konnte sich nicht durchsetzen. Die Haupt-Sparring-partner waren dabei die EU und die Gruppe der afrikanischen Staaten. Dabei standen sich fachliche und politische Positionen gegenüber.

Eine Berichtspflicht über Umsetzungserfolge auf der nationalen Ebene (NAP) besteht erst für die CoP3 Ende 1999 in Recife. Präsentationen und Diskussionen der NAP-Prozesse waren daher eher werbende Selbstdarstellung z.T. verknüpft mit Klagen über mangelnde Unterstützung durch die Geberregierungen (etwa: "mangelnde Solidarität der EU mit Afrika").

Global Mechanism

Rhetorik auch beim Global Mechanism: nicht durch den Konventionstext begründet, aber Ausdruck eines wishful thinking der G77, welches sich im kontinuierlichen Gebrauch der Vokabel Financial Mechanism verdeutlichte. Der alte Konflikt um den Charakter des GM (Informations-Broker vs. Finanzierungsschiene) wird kultiviert. Rechtliche Bedenken der OECD gegenüber der Vereinbarung zwischen IFAD als host agency und dem GM sorgen dafür, daß der GM auch zukünftig Konfliktstoff sein. Das für den GM beschlossene Arbeitsprogramm wurde allerdings auf Fragen der Finanzierungsbedarfe und ihrer Koordinierungsmöglichkeiten zugeschnitten.

Aufgaben und Kosten - Das Ständige Sekretariat

Die Diskussion über das mittelfristige Arbeitsprogramm des Sekretariats drehte sich um die Frage, ob das Konventionssekretariat operative Funktionen übernehmen sollte und könne; diese Position, die vom Sekretariat und mit Unterstützung der G77 eingebracht wird, und auf eine zentrale Rolle des Sekretariats bei den nationalen, subregionalen und regionalen Aktionsprogrammen (NAP, SRAP und RAP) sowie im Wissensmanagement abzielt, geht weit über die Sekretariatsfunktionen hinaus, wie sie Kapitel 23 der Konvention beschreibt, und auf die die OECD besteht.

Das Jahresbudget 1999 der Konvention beträgt 6,1 Mio US\$. Für die 50% der Mittel, die die Bundesrepublik für Konventionsveranstaltungen im Zusammenhang mit der Sekretariatsansiedlung in Bonn zur Verfügung stellt (und über die das Sekretariat mit dem BMZ bilateral verhandelt) wird ein Treuhandfonds eingerichtet. Das den Beitragsleistungen der Vertragsstaaten zugrundeliegende Budget wird bei knapp 5 Mio US\$ liegen, der deutsche Beitragsanteil liegt bei 14,25%. Die Übernahme von conference serving costs durch die UN für das Haushaltsdoppeljahr 2000/2001 wurde beantragt.

Das Abkommen über den Sitz des Ständigen Sekretariats in Bonn (Sitzstaatabkommen) wurde gebilligt (auch wenn der Abschluß der Ratifizierung im Bundesrat noch anhängig ist); die Arbeitsaufnahme des Sekretariats ist im Laufe des Februar '99 vorgesehen.

Wenig Resonanz auf Beiträge der Zivilgesellschaft

Zu den "achievements" der NRO bei der CoP2 gehörten 2 halbtägige open dialogue sessions zu local knowledge und zur Einbindung der Zivilgesellschaft in den NAP-Prozeß. Gleichzeitig fanden allerdings wichtige Parallelveranstaltungen statt, so daß Zweifel an einer ernsthaften Wahrnehmung dieser Einrichtung durch die Delegierten angebracht sind. Zwar wurde die Möglichkeit des Austauschs im Rahmen der Konferenz gelobt und eine Empfehlung für eine Beibehaltung des dialogue bei CoP3 ausgesprochen, doch zeigten bspw. auch Delegierte, die zu anderer Gelegenheit die Beiträge der Zivilgesellschaft vehement einfordern, wenig Präsenz bei den Veranstaltungen.

Im Übrigen waren die Diskussionen im NRO-Bereich einer ähnlichen Gemengelage unterworfen, wie die der Vertragsstaaten. Eine inhaltliche Diskussion des Konferenzgeschehens fand bestenfalls oberflächlich statt. Mangelnder Wissens- und Erfahrungshintergrund eines Großteils der über 100 anwesenden NRO (stark überproportionaler Anteil westafrikanischer NRO) sowie unzureichende Vorbereitung und Organisation des NRO-Inputs.

Kein regionales Gleichgewicht

V.a. die NRO aus anderen Regionen Afrikas und aus Lateinamerika beklagten die Überzahl westafrikanischer NRO. Bei einer Reihe von NRO-Vertretern verdichtete sich der Eindruck, daß die Auswahl der NRO-Teilnehmer gezielt für die oben erwähnten politischen Diskussionen instrumentalisiert wurden.

Die schwache kritische Auseinandersetzung mit Konferenzinhalten und -geschehen unterstreicht wie wichtig eine intensive regionale Zusammenarbeit im Vorfeld der CoPs ist. Es hat sich gezeigt, daß kontinuierlicher inhaltlicher Austausch und Auseinandersetzung auf der regionalen Ebene eine wichtige Voraussetzung ist für konstruktive NRO-Beiträge zum Konventionsprozeß. Für Europa - wie für die anderen Regionen bzw. Subregionen - stellen sich daher in nächster Zukunft zwei zentrale Aufgaben: Den Fortbestand des RIOD-Netzwerkes entsprechend seiner Grundgedanken und auf dezentraler Ebene durch regionale Kooperation besser zu organisieren und zu sichern.

Die CoP unterstützte in diesem Zusammenhang die Bemühungen der MOE/GUS-Nachfolge-Staaten um einen eigenen (fünften) Regional-Annex.

Die für März/April 99 geplante RIOD-Vollversammlung wird wahrscheinlich erst Mitte 1999 stattfinden. Wesentlich für den Erfolg des Treffens wird sein, daß aus den Regionen bereits mehr oder weniger abgestimmte Konzepte vorliegen und das Treffen stärker den Austausch über die regionalen Konzepte und der nötigen zwischenregionalen Abstimmung dient. Ob dafür der Zeitvorlauf von maximal 3 Monaten sowie die geplante umfangreiche Teilnehmerzahl geeignet sind, scheint fraglich. Das strukturelle Dilemma besteht nicht zuletzt darin, daß es offenbar aller Orten einfacher ist Gelder für eine Veranstaltungen zu mobilisieren, als für u.U.

billigere aber weniger "auffällige" Konsultations- und Abstimmungsprozesse, dessen Ergebnisse sehr wahrscheinlich ungleich nachhaltiger sein dürften.

Jürgen Gliese

Der Autor ist Koordinator der AG Desertifikation des Forums und hat das Forum in Dakar vertreten.

Die UN-Konvention: www.unccd.de

"Die Sitzung ist unterbrochen"

Bericht über die sechste Verhandlungsrunde des Biosafety-Protokolls in Cartagena/Kolumbien

Am Mittwoch, dem 24.2.99, morgens um 6:00 wurden 150 Menschen Zeugen eines in den Umweltverhandlungen der UN bisher einmaligen Vorganges - es lag kein konsensfähiges Schlußpapier vor! Die Teilnehmer der außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz (ExCOP) der Konvention über die Biologische Vielfalt (CBD) konnten nach zweieinhalbjährigen Verhandlungen nicht wie vorgesehen das Biosafety-Protokoll beschließen, sondern wurden in eine längere Kaffeepause entlassen.

Skeptische Beobachter waren mit unguten Gefühlen zur 6. Verhandlungsrunde der "Open-Ended Ad-Hoc Working Group on Biosafety" (BSWG-6) geflogen. Entgegen den Erwartungen vieler Teilnehmer führte schon BSWG-5 im August 1998 in Montreal zu keiner Annäherung der Positionen (siehe Bericht FUE Rundbrief 4/98, S. 24). Vom 14. bis zum 23.2.1999 sollte in Cartagena/Kolumbien aus dem immer noch alle kontroversen Meinungen widerspiegelnden Protokollvorschlag aus Montreal das völkerrechtlich verbindliche Biosafety-Protokoll (siehe **Kasten: Artikel 3**) entstehen. Die Verhandlungen der ersten Tage führten zur Klärung etlicher wissenschaftlicher Detailfragen wie etwa:

- der Definition von "gentechnisch veränderter Organismus" (Art. 3 h),
- dem Protokollanhang zur Risikoanalyse (Anhang II), der Konkretisierung des Verhältnisses zwischen Vorsorgeprinzip und wissenschaftlichen Beweisen (Art. 8.7; Anhang II 4.; siehe **Kasten: Vorsorgeprinzip**).

Die Skepsis wurde weiterhin genährt durch zahlreiche Ereignisse im Vorfeld von BSWG-6, die als Vorboten einer Aufweichung der bisherigen starken Haltung des Südens in Sachen Biosafety gewertet wurden.

- Nach BSWG-5 lud die US-amerikanische Soja- und Gentechnologie-Industrie Vertreter aus Entwicklungsländern zu einer Tour durch die USA ein, um ihnen den Beitrag der Gentechnologie zur Sicherung der Welt Ernährung zu

demonstrieren.

- Indien als einer der zentralen Staaten der CBD und der Biosafety-Verhandlungen änderte seine Politik in Fragen der Patentierung von Lebewesen und wird vermutlich die Linie der TRIPs-Vorgaben einschwenken - ein Schritt, der die indische junge Biotechnologie-Industrie weltmarktfähig machen soll.
- Wissenschaftler aus Entwicklungsländern traten mit Standpunkten in die Öffentlichkeit, nach denen das Biosafety-Protokoll vor allem Gentechnologieförderung ermöglichen sollte, die dann implizit auch zur Klärung von Fragen der ökologischen, gesundheitlichen und sozialen Folgen der Gentechnologie beitrüge.
- Im Januar fand in Mexiko mit der finanziellen Unterstützung Kanadas ein Treffen für Entwicklungsländer zur Stärkung der Biosafety-Gesetzgebungskompetenz statt. 25% der Teilnehmer gehörten zur sogenannten Miami-Gruppe (USA, Kanada, Australien, Argentinien, Chile, Uruguay), die sich der Durchsetzung eines Biosafety-Protokolls verschrieben hat, welches ihre Handelsinteressen nicht stören kann. USA, Kanada und Argentinien bauen derzeit fast 100% aller gentechnisch veränderten Organismen (GVO) an, die als Agrarprodukte exportiert werden.

Konfliktlinien

In Cartagena wurde schnell deutlich, daß das Biosafety-Protokoll nicht durch Versprechungen auf Technologietransfer und finanzielle Unterstützung "gekauft" werden konnte. Die Afrikanische Gruppe, zahlreiche weitere Staaten der G77 und Länder aus Mittel- und Südamerika vertraten nach wie vor ihre Forderungen nach einem starken Biosafety-Protokoll. In den zentralen politischen Streitpunkten wie:

- Geltungsbereich des Protokolls und des Genehmigungsverfahrens,
- Art und Weise der Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips,
- Aufnahme sozioökonomischer Kriterien in die Risikoanalyse,
- Optionen zu Haftungs- und Entschädigungsfragen

bewegten sich die Delegationen aus Entwicklungs- und Industrieländern mit ihren unterschiedlichen Auffassungen über die angemessenen Maßnahmen zum Schutz der Biologischen Vielfalt und der menschlichen Gesundheit vor den Folgen gentechnisch veränderter Organismen nur wenig aneinander zu. Für Freitag kündigte der dänische Vorsitzende der **BSWG**, Veit Koester, einen Protokollentwurf auf Grundlage der zweieinhalbjährigen Diskussionen an. Nach stundenlanger

Verzögerung lag das "Protocol on Biosafety" dann auf dem Tisch und schlug wie eine Bombe ein: das Biosafety-Protokoll sollte zwar begrüßenswerte Artikel über sozioökonomische Risikoabschätzung (Art. 24) und Haftungsfragen (Art. 25) enthalten, die Risikoanalyse und das Vorsorgeprinzip waren gut geregelt - aber es gab nicht zum regulieren! Die vorgeschlagene Regelung der Anwendungsbereiche (Artikel 4 und 5) schließt fast alle Organismen vom Genehmigungsverfahren und der Risikoanalyse aus. Dieser Entwurf, der mit Unterstützung weiterer europäischer Unterhändler erstellt wurde, ist ein Spiegelbild der sich im Verlauf der Biosafety - Verhandlungen gewandelten EU-Positionen. Zuerst wurde eine industriefreundliche Haltung vertreten, der jegliche verbindliche Gesetzgebung zuwider ist, unter Druck der kritischen Öffentlichkeit stimmt die EU später Positionen zu, die stärker dem Gesundheits- und Umweltschutz verpflichtet sind (siehe Bericht FUE Rundbrief 3/98, S. 27). Im folgenden soll das weitere Schicksal der Verhandlungen an den zwei wesentlichen politischen Kontroversen dargestellt werden: die Anwendungsbereiche und das Verhältnis zur WTO in der Formulierung des ersten Protokollentwurfes.

Vorschläge zu den Anwendungsbereiche

Laut Artikel 4 "Anwendungsbereich des Protokolls" fallen grundsätzlich alle GVO unter das Protokoll, ausgenommen folgender GVO:

- GVO, von denen es unwahrscheinlich ist, daß sie negative Einflüsse auf die Biologische Vielfalt und die menschliche Gesundheit haben und die in Annex III aufgelistet werden,
- GVO, die im geschlossenen System eingesetzt werden,
- GVO, die menschliche Arzneimittel sind.

Artikel 5 "Anwendung des Zustimmungsverfahren nach vorheriger Information" (Advance Informed Agreement: AIA) definiert als Kernartikel des Biosafety-Protokolls diejenigen GVO, vor deren Import das Genehmigungsverfahren mit seinen Risikoanalysen durchgeführt werden müssen. Das AIA soll nur gelten für GVO, die zur Aufzucht und Vermehrung in der Umwelt bestimmt sind.

Was bedeuten diese Vorgaben? Nach Artikel 5 ist eine Risikoanalyse nur nötig für den ersten Import spezifischer transgener Pflanzen und Tiere, die im Freien angebaut oder gehalten werden. Der Import von GVO, die für menschliche und tierische Ernährung bestimmt sind, ist nicht genehmigungspflichtig und ginge somit ohne Risikoanalyse vonstatten. Das beträfe etwa 90% des grenzüberschreitenden Transfers von GVO, z.B. alle Soja- und Maisimporte für die Lebens- und Futtermittelindustrie! Ein vorgesehener Passus für entsprechende nationale Gesetzgebung wurde als belanglos und sogar als naiv eingeschätzt, weil solche gesetzgeberischen Aktivitäten sowieso jedem Staat offenstehen und nach der

Revision der WTO im Jahre 2000 vermutlich ohne viel Federlesens als Handelshemmnis vor dem WTO-Gericht landen werden.

Sonderfall "Geschlossenes System"

Nach Artikel 4 ist sogar zu befürchten, daß GVO zu Ernährungszwecken nicht einmal unter das Protokoll fallen, da z.B. europäische Unterhändler noch auf **BSWG-5** vorschlugen, den Umschlag und Transport von GVO von den Schiffen bis in die Fabriken als geschlossenes System anzusehen! Jeder Importeur kann durch die Feststellung, seine GVO seien fürs Gewächshaus oder den Stall bestimmt, das Biosafety-Protokoll aushebeln! Zudem führten die USA nahezu unbemerkt den Begriff "physikalische Strukturen" als Kontrollmaßnahme zur Begrenzung des Kontaktes von GVO mit ihrer Umgebung in die Definition des "Geschlossenen Systems" ein (Art. 3 (a)). In Kenntnis z.B. der Praxis deutscher Zulassungsbehörden müssen auch Sicherheitsabstände um (Freisetzung)Felder mit gentechnisch veränderten Pflanzen als physikalische Strukturen angesehen, die den Genfluß in die Umwelt begrenzen. Der Import ihres Saatgutes würde dann noch nicht einmal unter das Protokoll fallen!

Da fragten sich selbst gutwillige Delegierte, welcher GVO denn noch unter das Protokoll fallen bzw. einer Risikoanalyse zugeführt werden soll. Transgene Schnittblumen aus Kolumbien? Die letzten überlebenden transgenen Joghurtkulturen im Darm des Flugreisenden aus den USA?

Verhältnis Biosafety-Protokoll zur WTO

Ein weiterer zentraler Streitpunkt wird im Artikel 31 "Verhältnis zu anderen internationalen Übereinkommen" formuliert, mit dem die voraussehbaren Konflikte zwischen WTO und Biosafety-Protokoll entschärft werden sollen. Der Vorschlag für Artikel 31 ist ein Zitat des entsprechenden Textes der CBD (CBD-Art. 22.1) und konnte damit keine der widerstreitenden Interessensgruppen befriedigen. Entgegen der üblichen Darstellung, das Biosafety-Protokoll sei nur für (Entwicklungs)Staaten ohne Gentechnik-Gesetzgebung wichtig, braucht auch die EU ein Biosafety-Protokoll als völkerrechtlich verbindliches Regelwerk, welches eine Vorrangstellung gegenüber der WTO hat, um ihre eigenen Gesetze - z.B. die verbindliche Kennzeichnung von Nahrungsmitteln aus GVO - im Falle der angekündigten WTO-Klage der USA wirkungsvoller verteidigen zu können. Die Miami-Gruppe sieht hingegen den WTO-Gerichtshof als letztes Mittel, um ihre Exportinteressen gegenüber einem Biosafety-Protokoll durchzusetzen können, welches alle Befugnisse über Risikoanalyse und Importgenehmigungen in die Hände des Importstaates legt.

[weiter: "Die Sitzung..."]

