

Rundbriefe.

Rundbrief II/99

Nationale Nachhaltigkeit -

Wo ist die Strategie?

Inhalt

Editorial, Jürgen Maier

Schwerpunktthema: Nationale Nachhaltigkeitsstrategien

- "A better quality for life?", Jürgen Maier
- "Mühe allein genügt nicht!" - Schlechte Noten für die englische Regierung
- Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Entwicklungspolitik, Michael Frein

Aktuell: Berichte von der 7. CSD

- UN-Nachhaltigkeitskommission bemüht sich um neuen Schwung, Jürgen Maier und Heike Leitschuh-Fecht
- Arbeitsprogramm zu Tourismus und nachhaltiger Entwicklung, Christina Kamp
- CSD 7 - Bereich Oceans and Seas, Ralf Döring

Berichte

- AG Klima: Weiter keine Verantwortung für die Folgen des Fliegens, Manfred Treber
- AG Klima: Europäische Klimapolitik: Maßnahmen zu Umsetzung weiter verschoben
- AG Biologische Vielfalt: Im Spannungsfeld von Biotechnologie und Biodiversität, Achim Seiler
- Fortschritt und Stillstand beim EU-Entwicklungsministerrat, Klaus Wardenbach
- Volksvertreter ohne Macht?, Marita Wiggerthale
- Menschenrechte für BlumenarbeiterInnen, Frank Braßel

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

"A better quality for life?"

Britische Regierung beschließt Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Am 17. Mai wurde in London die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie »A Better Quality of Life« der Öffentlichkeit vorgestellt, und zwar gleich von 6 Ministern: dem Umwelt- und Verkehrsminister Prescott (gleichzeitig stellvertretender Premier) sowie seinen Kollegen aus den Ressorts für Finanzen, Industrie, Landwirtschaft, Bildung und Arbeit sowie Inneres. Sie löst die Nachhaltigkeitsstrategie der vorausgegangenen konservativen Regierung von 1994 ab, die im Gegensatz zu dieser zweiten Nachhaltigkeitsstrategie nicht nur für das Umweltressort gilt, sondern für das gesamte Kabinett. Begleitet wird die Studie von einem »Barometer der Lebensqualität« mit 14 Hauptindikatoren und 150 weiteren Indikatoren, die die erzielten Fortschritte meßbar machen sollen.

Die Strategie ist das Ergebnis eines einjährigen Konsultationsprozesses, der nach der Veröffentlichung des Entwurfes unter dem Titel »Opportunities for Change« im Februar 1998 stattfand. Begleitet wurde dies von der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsgrundsätzen für die neuen Regionalregierungen in Schottland, Wales und Nordirland.

The need for change

Die Strategie stellt einleitend unter der Überschrift »The Need for Change« fest, daß Politik nicht weitermachen könne wie in der Vergangenheit. Nachhaltigkeit bedeute, vier Ziele gleichzeitig zu verwirklichen:

- Sozialen Fortschritt, der die Bedürfnisse aller Menschen berücksichtigt
- Wirksamen Schutz der Umwelt
- Kluge Nutzung der natürlichen Ressourcen
- Aufrechterhaltung eines hohen und stabilen Niveaus von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Neben ökologischen oder im weiteren Sinne umweltpolitischen Nachhaltigkeitsindikatoren spielen auch soziale Indikatoren in der Strategie eine prominente Rolle wie etwa Arbeitslosigkeit, Armutsbekämpfung, Lebenserwartung, Kriminalitätsrate oder Zustand des Wohnungsbestandes.

Umweltaspekte in allen Ressorts

Ein wichtiger Punkt ist die Integration von Umweltfragen in alle Kabinettsressorts. Im Kabinett gibt es einen starken Kabinettsausschuß, der bei umweltrelevanten Fragen die Ressorts koordiniert. Sogenannte »Green Ministers« haben die Aufgabe, die Integration von Umweltfragen in jedem Ministerium sicherzustellen. Ein Interministerieller Ausschuß soll die Kohärenz aller relevanten Politikbereiche mit der Entwicklungszusammenarbeit sicherstellen.

Das Unterhaus hat zudem ein Environmental Audit Committee eingerichtet, das alle Ministerien und andere Behörden unter die Lupe nimmt, inwieweit ihre Tätigkeit zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit beiträgt.

Die Strategie geht detailliert auf einzelne Sektoren wie Abfall, Finanzpolitik, Energieeffizienz und Wandel des Energiemixes, Luftqualität und Treibhausgas-Emissionen, Verkehr, Landwirtschaft, Stadtentwicklung, Wasser, Naturschutz, Forstwirtschaft usw. ein. In vielen Bereichen sind die Aussagen relativ unverbindlich, in anderen werden aber auch deutliche Maßnahmen angekündigt. So soll etwa die Dominanz des Autos in der Verkehrspolitik reduziert werden, da sie die Wahlmöglichkeiten in der Mobilität des einzelnen einschränke, und Zielgrößen für die Anteile des öffentlichen Verkehrs an der Verkehrsleistung festgelegt werden. Städte sollen das Recht erhalten, Straßenbenutzungsgebühren zu erheben. Darüber hinaus und die Mittel für den öffentlichen Verkehr erhöht werden.

Das Verursacherprinzip sowie ökonomische Instrumente wie differenzierte Steuern und Abgaben sollen künftig verstärkt angewandt werden, um Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. 2001 wird eine Energiebesteuerung für die Wirtschaft eingeführt, die aufkommensneutral die Lohnnebenkosten senken soll. Die Verantwortung des Verbrauchers für nachhaltigen Konsum soll durch Aufklärung und bessere Information gestärkt werden ? ein eigenes Weißbuch hierfür ist für den Sommer angekündigt.

Einen relativ geringen Stellenwert scheint die Nord-Süd-Dimension für die britische Nachhaltigkeitsstrategie einzunehmen. Im wesentlichen versteckt sich die Regierung hinter vagen Absichtserklärungen und Programmen internationaler Organisationen. Die Aussagen zur britischen Politik in der WTO sind nichtssagend. Über den »ökologischen Fußabdruck« Britanniens in der Welt wird gesagt, daß das ein sehr schwieriges Konzept sei, aber die Regierung will dazu immerhin ein Seminar abhalten.

Kommission für nachhaltige Entwicklung

Eine Reihe von existierenden Beiratsgremien werden abgeschafft und 2000 durch eine Sustainable Development Commission ersetzt, mit dem verschiedene Interessengruppen in die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden werden sollen. Mit einer Werbekampagne (jährlich etwa 20 Millionen Mark) soll in den nächsten drei Jahren die Öffentlichkeit nicht nur über die

Nachhaltigkeitsstrategie informiert werden, sondern auch unter dem Motto »Are You Doing Your Bit?« zur aktiven Unterstützung gewonnen werden. Ab 2000 sollen jährliche Berichte veröffentlicht werden, wie die Strategie umgesetzt wird. So gut die Nachhaltigkeitsstrategie sich auch liest, sind natürlich bei ihrer Umsetzung Interessenskonflikte nicht vermeidbar. Die Strategie betont beispielsweise das Vorsorgeprinzip, wenngleich die Regierung zugibt, daß seine umfassende Umsetzung in der Regierungspolitik noch weitere Anstrengungen erfordere, über die in den Folgeberichten berichtet werde. Eine besonders wichtige Rolle spielt das Vorsorgeprinzip in der aktuellen Debatte um genmanipulierte Nahrungsmittel. Erst massiver Druck der Öffentlichkeit und der Verzicht der meisten Lebensmittelketten auf genmanipulierte Lebensmittel führten im März dazu, daß Großbritannien die nunmehr weltweit weitestgehende Kennzeichnungspflicht für Gen-Food hat. Hintergrund: Blairs schwerreicher Wissenschaftsstaatssekretär Sainsbury hat große Investitionen im Gensektor getätigt, und Blair will Großbritannien als führendes Biotechnologieland sehen.

Den Deutschen voraus

Ein wichtiger Unterschied zu Deutschland ist allerdings, daß es weniger organisierten Widerstand gegen eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit in Politik und Wirtschaft gibt. Während die CDU/FDP-Regierung bereits eine Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland per se ablehnte, legte Britanniens konservative Regierung 1994 als eines der ersten Länder eine solche vor. Bereits die Konservativen gingen in vielen Bereichen über das hinaus, was heute die SPD-Grüne-Regierung plant ? beispielsweise die jährliche automatische 5%ige Benzinpreiserhöhung, und das in einem Ölförderland. Als Umweltministerin Merkel Anfang 1998 ihre zurückhaltend »Entwurf für ein umweltpolitisches Schwerpunktprogramm« genannte Strategie veröffentlichte, wurde sie umgehend vom damaligen Wirtschaftsminister Rexrodt öffentlich lächerlich gemacht. Auch Anti-Nachhaltigkeits-Kreuzritter vom Schlage eines Hans-Olaf Henkel sucht man in Großbritannien vergeblich ? kein Wunder: Die Kohlelobby wurde von Thatcher zerschlagen, die alten Strom-Monopolkonzerne sind privatisiert und verloren im liberalisierten Strommarkt enorm an Marktanteilen und damit an Einfluß, die britische Autoindustrie befindet sich komplett in ausländischem Besitz, und die beiden Ölkonzerne BP und Shell akzeptieren steigende Energiesteuern und gehören mittlerweile zu den führenden Investoren in erneuerbare Energien. Die deutschen Gegenstücke dieser Branchen gehören dagegen zu den größten Blockierern von Nachhaltigkeit und genießen im Kanzleramt großen Respekt.

Jürgen Maier

Der Autor ist Geschäftsführer des Forums Umwelt & Entwicklung

"Mühe allein genügt nicht!"

Schlechte Noten für die englische Regierung

Friends of the Earth (FOE), die britische Schwesterorganisation des BUND hat das sogenannte White Paper on Sustainable Development ausführlich kommentiert: Für die Mühe gab es ein befriedigend, doch bei der Umsetzung erhielt die Regierung ein mangelhaft.

Charles Secrett, Geschäftsführer von Friends of the Earth gestand der derzeitigen Regierung im Vergleich mit ihren Vorgängern durchaus Fortschritte zu, doch habe das Nachhaltigkeitspapier sein Ziel (noch) nicht erreicht. Soll das Papier kein Papiertiger bleiben, braucht der britische Umweltminister massive Unterstützung von Premier Tony Blair. Eine Forderung, die deutsche Umweltorganisationen auch an das Kanzleramt richten. Blair hat zwar ein Vorwort zum Strategiepapier verfaßt, aber seinen Umweltminister und Vize John Prescott alleine zur Präsentation vor die Öffentlichkeit geschickt.

Wenn es dem Regierungschef mit Nachhaltigkeit wirklich ernst ist, reichen seine warmen Worte allein nicht aus, betonte Secrett. Ihnen müssen radikale und progressive Maßnahmen für eine Modernisierung der britischen Umweltpolitik folgen. Sonst geht der Fortschritt in den Entwicklungsländern auf Kosten der Umwelt und auch die heimische Wirtschaft werde bei ihrer Modernisierung und Umweltorientierung im Stich gelassen. Ein Überwachungsmechanismus oder eine Berichtspflicht an das Parlament ist jedoch im Strategiepapier nicht festgeschrieben.

Wachstum als Indikator für Nachhaltigkeit?

Wirtschaftswachstum allein kann schwerlich ein Indikator für nachhaltige Entwicklung sein, wenn man dabei an Phänomene wie den "jobless growth" denkt. Und auch das Bruttosozialprodukt wurde inzwischen aus der Liste der Hauptindikatoren für Nachhaltigkeit gestrichen. Das *White paper* unterstreicht in Paragraph 3.31 denn auch folgerichtig die Frage nach der Qualität des Wachstums - wie auch Blair in seinem Vorwort - dennoch wird das BSP weiterhin als geeigneter Indikator für nachhaltige Entwicklung angeführt.

Die arbeitsmarktpolitischen Chancen und Möglichkeiten einer umweltorientierten Produktion werden immer noch unterschätzt. Dabei behindern Umwelttechnologien die Wettbewerbsfähigkeit keineswegs und können im Gegenteil Arbeitsplätze und

neue Berufsbilder in großem Umfang schaffen. Diese Aspekte werden im Weißpapier nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem verläßt sich das Strategiepapier zu sehr auf die Selbstverpflichtung der Wirtschaft. Friends of the Earth weist auf die mageren Erfolge der Vergangenheit und drängt auf finanz- und steuerpolitische Anreize durch die Regierung, damit umweltfreundliches Verhalten gefördert und schädliches unterbunden wird. Ähnliches gilt auch für eine größere Bürgerbeteiligung. Hier stellt die britische Regierung in den nächsten Jahren zwar Summen in Millionen Höhe für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung, um an die Verantwortung des Einzelnen zu appellieren, bietet aber im Gegenzug keine konkreten Vorschläge oder Gremien für eine breitere Partizipation.

Sektorübergreifende Nachhaltigkeit

Die britische Umweltorganisation sähe ihre Regierung auch im Hinblick auf die Gestaltung eines sozial- und umweltpolitisch verträglicheren Handels- und Finanzsystems in einer innovativeren Rolle. Leider wiederholt das Regierungspapier die vermeintlichen Erfolge der weltweiten Handelserleichterungen und läßt die wachsenden Sorgen und Probleme der Entwicklungsländer außer acht.

Das Papier hat Nachhaltigkeit als sektorübergreifende Gesamtaufgabe der nationalen Politik noch nicht erkannt. Sogenannte "Grüne Minister", die in ihren Ministerien auf die Integration von Umweltaspekten, reichen hier nicht aus. Es fehlen dementsprechend auch dringend notwendige quantifizierbare Ziele. So müßte die Regierung langfristig vor allem Ziele für eine Reduzierung des Ressourcenverbrauchs festlegen. Auch eine umfassende ökologische Steuer- und Ausgabenreform steht noch an, das Papier enthält unter diesem Stichwort jedoch nur vage Formulierungen.

Fazit der Friends of the Earth: Die Regierung hat sich bemüht, aber Mühe allein reicht eben nicht.

Übersetzung Marlene Klein

Weitere Informationen bei Friends of the Earth, Großbritannien

Tel.: 0044 - 171 - 490 15 55

<http://www.foe.co.uk/pubsinfo/infoteam/pressrel/1999/19990517134207.html>

Nachhaltigkeitsstrategie und Entwicklungspolitik

Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Entwicklungspolitik

"Der Koalitionsvertrag ist keine Bibel", hat der Bundeskanzler uns wissen lassen. Recht hat er. Jedoch kann mit "ewigen Weisheiten" nicht vom Tisch gefegt werden, was die Regierung bei ihrem Amtsantritt dem Wählervolk versprochen hat.

Von daher lohnt es sich schon, den Koalitionsvertrag immer mal wieder aus der Schublade zu holen, um die Bundesregierung an ihre Versprechen zu erinnern. Im Koalitionsvertrag heißt es: "Die Bundesregierung wird eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Zielen erarbeiten. Dies geschieht im Dialog mit den wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie ist ein wichtiges Instrument zur Förderung der ökologischen Innovationen wie auch zur Umsetzung der Agenda 21." Dieser Passus steht bekanntermaßen unter der Überschrift "Ökologische Modernisierung", was aus Sicht der Entwicklungspolitik verwundern muß. Denn schließlich versteht sich die Agenda 21 als ein Leitfaden für Umwelt und Entwicklung. Zwar heißt es im Koalitionsvertrag im Kapitel zur Entwicklungspolitik, daß sich diese "u.a. an dem Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung" orientiere. Ein Verweis auf die Nachhaltigkeitsstrategie findet sich hier jedoch nicht mehr.

Anforderungen aus entwicklungspolitischer Sicht

Eine Nachhaltigkeitsstrategie geht über einen Umweltplan hinaus. Eine Nachhaltigkeitsstrategie hat - so sie den Namen denn verdient - die Entwicklungspolitik und die Situation in den Ländern des Südens einzubeziehen. Alles andere wäre angesichts der ökonomischen Globalisierung auch wenig hilfreich. Daß eine Nachhaltigkeitsstrategie lediglich die andere Seite der Medaille der NRO-Forderung und dem Versprechen der Bundesregierung (Koalitionsvertrag Kap. XI, 11) bezüglich entwicklungspolitischer Kohärenz darstellen würde, sei hier lediglich erwähnt.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist an ein nachhaltiges Deutschland die Forderung zu stellen, einen Beitrag zu globaler Nachhaltigkeit leisten. Dabei ist in einer ersten Annäherung zu unterscheiden zwischen der aktiven Förderung von nachhaltiger Entwicklung auf der einen und dem Unterlassen beziehungsweise Abstellen von kontraproduktivem Handeln auf der anderen Seite.

Zum ersten Problemkreis gehört sicherlich die Erhöhung der Mittel für

Entwicklungszusammenarbeit in Richtung des 0,7%-Ziels, aber auch die verstärkte Verwendung dieser Mittel für Maßnahmen der Armutsbekämpfung. Weiterhin ist das Verhalten der Bundesregierung in internationalen Verhandlungsprozessen und supranationalen Organisationen zu benennen. Stichworte wären der Einsatz für sozial und ökologisch orientierte Strukturanpassungsprogramme, für eine Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit internationaler Umweltabkommen etwa gegenüber dem WTO-Regime, für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer in der WTO, für ein starkes Biosafety-Protokoll und für eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes unter Einbezug der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Maßstab für die Bewertung wäre dabei, inwieweit Deutschland diejenigen Positionen vertritt und unterstützt, die im Verhandlungsprozeß für eine starke Nachhaltigkeit eintreten, mithin dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verbindung mit internationaler sozialer Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung Priorität einräumen. Komplementär dazu sollte ein nachhaltiges Deutschland alles unterlassen, was dem Prinzip der Nachhaltigkeit entgegensteht. In bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit heißt dies, nicht nachhaltigen Maßnahmen, wie etwa großen Staudämmen, die finanzielle Unterstützung zu verweigern. Darüber hinaus ist zu fordern, daß durch die Außenwirtschaftsbeziehungen Nachhaltige Entwicklung im Süden nicht konterkariert wird. Zu denken wäre hier an eine ökologisch und sozial orientierte Reform der Hermes-Exportbürgschaften, an die Förderung eines nachhaltigen Tourismus, aber auch an Maßnahmen zur Verhinderung des Imports von Tropenholz oder Krabben aus nicht nach-haltigen Aquakulturen. Letzlich geht es hier um den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Menschen im Süden, etwa den Schutz des Rechts auf Gesundheit durch den Verzicht auf den Export ökologisch und gesundheitlich bedenklicher Chemikalien oder den besonderen Schutz von Kindern durch den Verzicht auf Importprodukte, die mittels ausbeuterischer Kinderarbeit hergestellt wurden.

Perspektiven

Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie hätte aus entwicklungspolitischer Sicht die Aufgabe, die oben angedeuteten Problemfelder aufzunehmen, zu systematisieren und im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie zu operationalisieren. Letzteres heißt nichts wesentlich anderes, als Ziele und Maßnahmen zu deren Erreichung zu benennen, so daß Erfolge oder Mißerfolge auf dem Weg zu einem nachhaltigen Deutschland für eine gesellschaftliche Bewertung und Debatte transparent werden. Davon scheint die Politik allerdings noch weit entfernt. Innerhalb der Bundesregierung wird das Unternehmen "nationale Nachhaltigkeitsstrategie" zur Zeit auf Sparflamme gekocht. Das gilt auch und gerade für das Umwelt- und das Entwicklungsministerium. Insofern wird es Aufgabe der Nichtregierungsorganisationen sein, die Bundesregierung "nachhaltig" dazu

aufzufordern, ihre im Koalitionsvertrag festgehaltene Absicht der Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unter Beteiligung der relevanten und interessierten gesellschaftlichen Gruppen umzusetzen. Und dies kann mit Fug und Recht auch dann erwartet werden, wenn der Koalitionsvertrag keine Bibel ist.

Michael Frein, AG KED

Der Autor ist Mitglied im Leitungskreis des Forums Umwelt & Entwicklung

UN-Nachhaltigkeitskommission

bemüht sich um neuen Schwung

Die 7. CSD schließt mit Empfehlungen zu Tourismus, Meeren und Konsum

Sage und schreibe 87 Ministerinnen und Minister waren zu den diesjährigen Verhandlungen der Commission on Sustainable Development (CSD) im April nach New York gereist - mehr als je zuvor. Damit konnte das politische Gewicht der CSD im 7. Jahr nach Rio wieder ein wenig aufgepeppt werden und das war auch dringend nötig, denn das Gremium, dessen Beschlüsse ja keinen bindenden Charakter haben, drohte stark an Bedeutung zu verlieren.

Es war der neuseeländische Umweltminister Simon Upton, dem es gelang, so viele seiner Kollegen zur Teilnahme zu motivieren. Ein Jahr hatte er die CSD intensiv vorbereitet, denn er war bereits 1998 zum Vorsitzenden der alljährlichen Sitzung des Rio-Nachfolgegremiums der UNO (siehe Kasten) gewählt worden, nachdem er schon auf der 6. CSD-Tagung deutliche Unzufriedenheit mit der Entwicklung des Gremiums artikuliert hatte: Wenn es so weiter gehe, so Upton damals, daß nur noch schematisch vorbereitete Texte verlesen und Dokumente verabschiedet würden, die lediglich den Minimalkonsens statt wirkliche Fortschritte wiedergeben, dann sei die CSD auf dem Weg in die Bedeutungslosigkeit und werde bald von keiner Ministerin und keinem Minister mehr ernst genommen.

Die gut besuchte CSD war sicher auch Ausdruck der Erkenntnis, daß angesichts einer zunehmend kritischeren Sichtweise der wirtschaftlichen Globalisierung Fragen von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung im Institutionengefüge der "global governance" dringend gestärkt werden müssen. Auch die "major groups" der "civil society", wie im UN-Jargon NGOs, Industrie, Gewerkschaften sowie Kommunalverwaltungen bezeichnet werden, waren in großer Zahl anwesend.

Tourismus: auch ein Thema für die WTO

Thematisch hatte sich die CSD den Tourismus als eine der weltweit am schnellsten wachsenden Branchen vorgenommen, ferner den Schutz der Meere, Konsum- und Produktionsweise, die Vorbereitung der Sondergeneralversammlung im Herbst zu den Kleinen Inselstaaten sowie die Vorbereitung des Energiethemas für die 9. CSD 2001. Insbesondere beim Tourismus-Thema - zu dem ein zweitägiger Dialog der Major Groups stattfand - war die CSD erfolgreicher als erwartet (s. Artikel von

Christina Kamp). Auffallend war jedoch, daß vor allem aus den Industrieländern die fachlich zuständigen Wirtschafts- und Handelsministerien wieder durch Abwesenheit glänzten - in deutlichem Kontrast zur aktiven Beteiligung der Industrie. Weil die CSD Wirtschafts- und Handelsfragen in der Regel vernachlässigt, lud das Forum Umwelt & Entwicklung am Rande der CSD zu einer Veranstaltung mit Vertretern aus Ländern des Südens, die auf die möglichen nachteiligen Auswirkungen der Dienstleistungs-Liberalisierung im Rahmen des GATS-Abkommens der WTO hinwiesen. Die CSD-Delegierten der Umwelt- und Entwicklungsministerien haben auf die WTO-Verhandlungen praktisch keinen Einfluß und wissen oft darüber zu wenig Bescheid - das berühmte Problem mangelnder Kohärenz der Politik. Immerhin war die Veranstaltung des Forums recht gut besucht und es finden sich in den CSD-Papieren an mehreren Stellen Hinweise auf die besondere Rolle der WTO für die Nachhaltigkeit.

Meere: Subventionen bleiben auf der Tagesordnung

Kaum Fortschritte waren dagegen beim Schutz der Meere zu verzeichnen, obwohl es hier dringenden Handlungsbedarf gibt (s. Artikel von Ralf Döring). Mehr als ein Dutzend Gremien beschäftigen sich allein auf der globalen Ebene mit dem Ozeanschutz, oft wenig koordiniert. Insbesondere in der Frage der Subventionen für die Überfischung bewegte sich nichts auf der CSD. Nicht nur die üblichen Sünder Japan und Korea (Taiwan darf bekanntlich in der UNO nicht mitspielen), sondern auch die EU steht hier am Pranger, die vor allem Spaniens gigantische Fangflotten finanziert, obwohl inzwischen fast die gesamte EU diese Politik ablehnt. Nach Lage der Dinge werden die USA wohl in nächster die Zeit die EU-Fischereisubventionen vor die WTO zerrren und damit dieser Organisation die seltene Gelegenheit geben, eine unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten positive Entscheidung zu fällen. Einer der erfreulichsten Punkte war, daß die Billigflaggen-Problematik so deutlich wie noch nie in der UNO angesprochen wurde, insbesondere auch bei der illegalen Fischerei. Greenpeace hatte zu diesem Thema zusammen mit den Gewerkschaften intensive Lobbyarbeit gemacht.

Konsum: Wenig Innovatives

Das äußerst vielschichtige Konsumthema, das zeigte auch die CSD, scheint kaum jemand gerne anzupacken, obwohl es letztlich Dreh- und Angelpunkt für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung ist - oder vielleicht gerade deshalb? Hier gehen die Interessen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern am stärksten auseinander. Deutlich tritt hier die Angst der Entwicklungsländer zu Tage, die Nachhaltigkeit könne dazu mißbraucht werden, ihren Wohlstandsbedürfnissen einen Riegel vorzuschieben. Das verabschiedete Papier bewegt sich daher vorrangig auf der Ebene dessen, was hierzulande unter dem Stichwort "umweltfreundliche Produktion" diskutiert und auch weitestgehend akzeptiert wird. So gesehen war es für die EU schon ein Erfolg, daß es gelungen ist, die Begriffe "Öko-Effizienz" oder

"integrierte Produktpolitik" zu verankern, oder auch den Hinweis auf den besonders "nicht-nachhaltigen" Konsum reicherer Bevölkerungsschichten in allen Ländern. Es war jedoch nicht daran zu denken, daß sich die CSD mit neueren Aspekten der Konsumdebatte, wie die Frage nach zukunftsfähigen Lebensstilen, die völlig neue Produkt- und Dienstleistungskonzepte, aber auch gemeinschaftliche Nutzungsformen, wie z.B. Car-Sharing oder neue Wohnprojekte, einschließen, beschäftigte. Geschweige der Bedeutung des Konsums im gesellschaftlichen Wertesystem (Suffizienz, Konsum als Kompensation, etc.). Ohne Änderungen passierte jedoch die Überarbeitung der UN-Verbraucherschutzleitlinien die CSD, mit der die bestehenden Leitlinien um die Nachhaltigkeits-Dimension ergänzt wurden. Sie dürften nun auch im Wirtschafts- und Sozialrat (Ecosoc) abschliessend angenommen werden.

Vorbereitung auf 2001: Energie

Weil Energie ein politisch so brisanter Themenkomplex ist und im UN-System bisher nie umfassend behandelt worden ist, hat die UN-Sondergeneralversammlung 1997 beim Beschluß über das Arbeitsprogramm der CSD 1998-2002 bereits festgelegt, daß die Vorbereitung darauf zwei Jahre statt wie sonst üblich ein Jahr umfassen soll. Die Einrichtung einer Vorbereitungsgruppe zum Energie-Thema 2001 erfreute sich bereits bei den ersten Vordiskussionen eines großen Interesses der Ölstaaten. Die G77-Gruppentreffen zu Energie waren dominiert von der OPEC, als einer der beiden Co-Vorsitzenden der Vorbereitungsgruppe nominierten sie den Iran. Die Industrie-staaten waren noch Österreich (für die EU) und das Ölland Norwegen (für die Nicht-EU-Staaten) im Rennen; eine Entscheidung konnte noch nicht getroffen werden. Auch inhaltliche Festlegungen gab es bei der CSD-7 noch nicht.

SIDS: Streitpunkt Entwicklungshilfe

Eine der ersten Rio-Folgekonferenzen war die Konferenz über die Kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States, SIDS) 1994 in Barbados. Am 27./28. September dieses Jahres wird eine UN-Sondergeneralversammlung zum Re-view des dort beschlossenen Aktionsprogramms stattfinden; die CSD sollte sie vorbereiten. Allgemein sind die meisten SIDS - wie andere Entwicklungsländer auch - enttäuscht darüber, daß die Entwicklungshilfe sinkt statt steigt. Angesichts des Widerstandes der Industrieländer besteht zur Zeit keine große Hoffnung, daß sich das ändern könnte. Im unumstrittenen Text wurden als wichtigste Handlungsfelder der Klimawandel und die damit verbundenen Naturkatastrophen identifiziert, sowie Küstenschutz, Meeresressourcen, Energie und Tourismus. Strittig blieb, ob den als Ausgleich für ihre besondere Betroffenheit ein Sonderstatus in der WTO eingeräumt werden soll. Immerhin rief die deutsche EU-Präsidentschaft alle Geberländer auf, den Abwärtstrend der Entwicklungshilfe wieder umzukehren. Dies war in der EU leichter durchzusetzen als in der deutschen Delegation selbst, wo BMZ-Staatssekretärin Uschi Eid schließlich ein »Machtwort« gegenüber dem

Vertreter des Finanz-mini-steriums sprechen mußte.

NGOs und Gewerkschaften

Die internationalen NGOs haben ihr Auftreten und ihre Lobbyarbeit bei der CSD weiter professionalisiert und spielten insbesondere im Dialog-Teil des Tourismus-Segments eine wichtige Rolle, wenngleich noch immer zu viel Energie in interne Debatten zwischen den NGOs des Südens und des Nordens fließt und - oft wenig repräsentative - US-Organisationen aufgrund des Heimvorteils zu stark das Bild bestimmen.

Die Gewerkschaften, die sich lange Zeit schwer taten mit der Thematik Nachhaltigkeit und bei der CSD nicht recht ernst genommen wurden, zeigen inzwischen ein sehr viel größeres Engagement. Sie beginnen zu verstehen, sagt Lucien Royer vom internationalen Gewerkschaftsverband ICFTU, daß der Arbeitsplatz eine zentrale Rolle spielt, um Nachhaltigkeitsziele in die Tat umzusetzen. Sie verschaffen sich in diesem Prozess nun langsam Respekt und versuchen, die soziale Dimension der Nachhaltigkeit stärker zu betonen, die die Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, wie Royer meint, "noch nicht immer richtig begreifen". Dennoch beginnen die beiderseitigen Ressentiments zugunsten punktueller Kooperationen zu schwinden.

CSD-Beschlüsse national umsetzen

Angesichts der oft sehr kleinen Fortschritte stellt sich die Frage, welche Aufgabe die CSD eigentlich erfüllen soll. Die großen deutschen Wirtschaftsverbände fürchten jedesmal die CSD könne mehr beschließen als hierzulande bereits Konsens ist. Und auch manche Industrieländer meinen, es ginge vor allem darum, bei den Entwicklungsländern dafür zu werben, die Standards der Industrieländer nachzuvollziehen. Da letztere jedoch die größte Verantwortung dafür tragen, daß das globale Öko-System droht, aus den Fugen zu geraten, scheint dies ein wenig ehrgeiziges Ziel zu sein und ärgert zudem die Entwicklungsländer. So stimmt es hoffnungsvoll, daß Vertreter/innen der deutschen Regierungsdelegation die Ergebnisse der CSD hierzulande bekannt machen und dafür werben wollen, daß mehr für die Nachhaltigkeit geschieht. Der richtigen Bemerkung von Bundesumweltminister Jürgen Trittin, die Arbeit der CSD sei auf Dauer nur dann zu legitimieren, wenn Nachhaltigkeit national nicht auf der Expertenebene steckenbleibe, schließt sich die Frage an, wann und wie die Bundesregierung ihr Versprechen des Koalitionsvertrags, eine nationale "Nachhaltigkeitsstrategie" zu erarbeiten, angehen wird.

Jürgen Maier und Heike Leitschuh-Fecht

Jürgen Maier ist Geschäftsführer des Forum Umwelt & Entwicklung, Bonn.

Heike Leitschuh-Fecht ist die CSD-Koordinatorin, Frankfurt am Main.

Beide haben das Forum während der 7. CSD-Sitzung in New York vertreten.

Was ist, was tut die CSD?

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 verpflichtete sich die Völkergemeinschaft auf einen nachhaltigen Entwicklungsweg (sustainable development), der die soziale, ökologische und ökonomische Entwicklung gleichrangig bewertet. Als Grundlage dient das dort verabschiedete Dokument: die Agenda 21. Dieses umfassende Programm enthält anspruchsvolle Ziele für alle Akteure (Politik, Wirtschaft, Verbände, Konsumenten). 1993 gründeten die UN eine Kommission, die den Stand der weltweiten Bemühungen bilanzieren und sich darum bemühen soll, daß sich die Regierungen stärker engagieren und die Arbeit der internationalen Gremien vernetzt wird - die Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) mit Sitz in New York. Ihr gehören 53 Staaten an. Die Vereinbarungen der CSD sind für die Regierungen nicht bindend, sie haben lediglich auffordernden Charakter. Die CSD beschäftigt sich systematisch mit den einzelnen Themen der Agenda 21. 2000 stehen die Handels- und Finanzpolitik, Landwirtschaft sowie Wälder auf der Tagesordnung.

Arbeitsprogramm zu Tourismus

und nachhaltiger Entwicklung

Die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UN-CSD) hat auf ihrer siebten Tagung Ende April in New York ein umfangreiches Arbeitsprogramm für eine nachhaltige Tourismusedwicklung verabschiedet. Zur CSD-10 im Jahr 2002 sollen die nationalen und internationalen Umsetzungsfortschritte überprüft werden.

Der Tourismus hat sich als ein auf UN-Ebene konsensfähiges Thema erwiesen. Sowohl über die Potentiale für eine nachhaltige Entwicklung als auch über die Problemfelder waren sich die an der CSD beteiligten Regierungen weitgehend einig. In strittigen Punkten waren sie kooperationsbereit und konsensorientiert. In einer fünfseitigen Entscheidung wendet sich die UN-Kommission nun an Regierungen, die Tourismuswirtschaft, wichtige gesellschaftliche Gruppen sowie das UN-System und ruft zum konkreten Handeln auf. Die Einbindung und Kooperation aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen ('Major Groups') gemäß Definition in der Agenda 21 wird deutlich hervorgehoben, das Partizipationsprinzip fest verankert.

Konstruktiver Dialog

Die ersten drei Tage der Konferenz standen im Zeichen des 'multi-stakeholder'-Dialogs der Akteursgruppen. Aus Deutschland waren daran TUI-Umweltdirektor Wolf Michael Iwand für die Tourismuswirtschaft, die Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg, Beate Weber, für die kommunalen Verwaltungen, das Forum Umwelt und Entwicklung für die Nichtregierungsorganisationen sowie Gewerkschaftsvertreter beteiligt.

Folgende vier Themen standen auf der Tagesordnung:

1. Initiativen der Privatwirtschaft für einen nachhaltigen Tourismus,
2. Beeinflussung von Konsumentenverhalten für einen nachhaltigen Tourismus,
3. Förderung einer breit angelegten nachhaltigen Entwicklung durch Tourismus unter Bewahrung lokaler kultureller Integrität und Schutz der Umwelt,
4. Auswirkungen des Tourismus auf Küstenregionen.

Wesentliche Ergebnisse des Dialogs sind in die CSD-Entscheidung eingeflossen. So zum Beispiel die Übereinkunft, eine informelle ad hoc-Arbeitsgruppe einzusetzen, die wichtige gesellschaftliche Gruppen einbezieht. Diese Arbeitsgruppe soll untersuchen, wie sich die Nutzen aus dem Tourismus für indigene und lokale Gemeinschaften maximieren lassen und soll Informations- und

Partizipationsprozesse stärken helfen. Ferner wird die Welttourismusorganisation (WTO) eingeladen, gesellschaftliche Gruppen an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung ihres "Global Code of Ethics for Tourism" zu beteiligen.

Zähe Verhandlungen zu Menschenrechtsfragen

In der anschließenden Ministerrunde begrüßte Umweltminister Jürgen Trittin als Sprecher der EU-Delegation die aus dem Dialog hervorgegangenen Denkanstöße, wie den Kooperations- und Partizipationsansatz, den Fokus auf die lokale Ebene und eine Untersuchung der Reichweite und Auswirkungen von Gütesiegeln. Trittin betonte die Verantwortung von Regierungen, sich gegen Sextourismus und Kindesmißbrauch einzusetzen und wirksame Schutzgesetze zu verabschieden und durchzusetzen. Die Regierungsverhandlungen erwiesen sich in der detaillierten Formulierung des entsprechenden Abschnitts dann jedoch als schwierig, da sich einzelne Regierungen des Südens gegen die konkrete Nennung von Kindern und Frauen als betroffenen Gruppen aussprachen. Im Ergebnis ist dieser Punkt nun breiter gefaßt und wendet sich gegen jede Art von illegalen, mißbräuchlichen oder ausbeuterischen Aktivitäten durch Touristen.

Positive Ergebnisse

Insgesamt sehr zufrieden mit dem ausgewogenen und zugleich anspruchsvollen Arbeitsprogramm äußerten sich Vertreter der EU-Delegation unter deutscher Präsidentschaft. Nur zwei Jahre nachdem im März 1997 die Berliner Erklärung zu biologischer Vielfalt und nachhaltigem Tourismus verabschiedet wurde, liege nun das darin angeregte internationale Arbeitsprogramm vor. Die Regierungsvertreter begrüßten auch die konstruktiven Beiträge der Nichtregierungsorganisationen zur CSD.

Von verschiedenen Seiten beklagt wurde dagegen, daß die Tourismuswirtschaft durch den World Travel & Tourism Council (WTTC) eher einseitig dominierend repräsentiert war. Der Ansicht von WTTC-Präsident Geoffrey Lipman, die 'Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry' biete "einen prozessorientierten Rahmen für Aktionen", folgte die CSD nicht. In der letzten Verhandlungsrunde verzichtete sie darauf, auf die Arbeit von WTTC, Welttourismusorganisation und Earth Council herausragenden Bezug zu nehmen und formulierte allgemeiner in Anlehnung an die Agenda 21 von Rio. Die Nichtregierungsorganisationen hatten in ihrem Redebeitrag in der Ministerrunde darauf hingewiesen, daß der Prozeß, der zur Erstellung des Dokuments geführt hat, nicht partizipativ genug war. Ferner bestanden Bedenken hinsichtlich der einseitigen Ausrichtung auf Umweltaspekte.

Einige Schwachpunkte

Auch aus Sicht von Nichtregierungsorganisationen ist das Tourismus-Arbeitsprogramm umfassend und besser als erwartet. Ein Schwachpunkt sei jedoch, daß ausländische Investitionen gefördert werden, ohne daß Bedingungen dazu formuliert werden. Die Senkung von Sickerraten und die Förderung lokaler

wirtschaftlicher Verflechtungen hätten damit verknüpft werden müssen. Die Problematik der zunehmenden Liberalisierung im Handel mit touristischen Dienstleistungen, vor allem für Länder des Südens, war von NROs mehrfach thematisiert worden, spiegelt sich in der CSD-Entscheidung aber nicht wieder. Zu kurz komme auch die Planungsperspektive zum Tourismus, nach der zuerst die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung definiert werden müßten, und erst dann die Rolle des Tourismus bestimmt werden könne. Der NGO Tourism Caucus hatte vorgeschlagen, daß der Tourismus in den von allen Ländern zu erstellenden nationalen Nachhaltigkeitsstrategien berücksichtigt werden sollte. Auf lokaler Ebene müsse das Recht der Bevölkerung, "nein" zum Tourismus zu sagen, sichergestellt sein.

Verkehrsprobleme ausgeklammert

Aus deutscher Perspektive fehlt in der CSD-Entscheidung zudem eine Aussage, wie mit dem steigenden Verkehrsaufkommen durch Tourismus umzugehen ist. Die Verkehrsproblematik hatte in der Vorbereitung der deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen auf die CSD eine zentrale Rolle gespielt. Der ad hoc - Arbeitskreis Tourismus hatte im Vorfeld der CSD eine nationale Position abgestimmt (s. Rundbrief 1/99) und als Positionspapier des Forums Umwelt und Entwicklung auf internationaler Ebene in den 'NGO Tourism Caucus' eingebracht. Viele der deutschen Forderungen spiegeln sich in der CSD-Entscheidung wider.

Weiterarbeit zu Tourismus und Biologischer Vielfalt

Auch der derzeit laufende Erfahrungs- und Informationsaustausch zu Tourismus im Rahmen der Konvention zur Biologischen Vielfalt wird durch die CSD gestärkt. Dieser Austausch soll zu internationalen Richtlinien für einen nachhaltigen Tourismus beitragen. Auf der fünften Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention im kommenden Jahr in Nairobi wird Tourismus eines von drei Schwerpunktthemen sein. Der deutsche Arbeitskreis Tourismus wird auch diese Konferenz mit vorbereiten. Daneben wird es nun um die Umsetzung des CSD-Programms in Deutschland gehen. Interessierte NROs werden herzlich eingeladen, daran mitzuarbeiten.

Christina Kamp

Die Autorin ist freie Journalistin und arbeitet für Tourism Watch im Arbeitskreis Tourismus des Forums Umwelt & Entwicklung mit.

Der Arbeitskreis wird zur Zeit koordiniert von Ö.T.E., Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn, Tel. 02 28 / 35 90 08, Fax 02 28 / 35 90 96.

CSD 7 - Bereich Oceans and Seas

Abschlußdokument bleibt hinter den Erwartungen zurück

Bei der diesjährigen Tagung der CSD in New York stand als eines der Hauptthemen "Oceans and Seas" auf der Tagesordnung. Dabei stellte sich schnell heraus, daß die Probleme in der Weltfischerei die Diskussion bestimmen wird, während es für den Bereich Meeresverschmutzung relativ einfach erschien, eine Einigung zu erzielen.

In den Statements der Minister in der ersten Woche war eigentlich alles drin, was derzeit auf den Nägeln brennt. Neben der Frage von Subventionen als Hauptgrund für Überkapazitäten, auch Fragen von Bestandserhaltung, Schutz der Biodiversität und illegalen Fischens. Man hatte aber den Eindruck, daß eigentlich jeder eine nachhaltige Fischerei fordert, aber keiner so genau weiß, was dies eigentlich konkret bedeuten würde. Also es wurden Allgemeinplätze verbreitet, die dann nicht mit Inhalt gefüllt wurden.

In der zweiten Woche wurde darum gefeilscht, was nun die CSD letztlich in ihrem Abschlußpapier verabschieden möchte. Hier zeigte sich schnell, daß zwar alles auf dem Tisch lag, aber nicht alle Staaten bereit sind, tatsächlich etwas zu unternehmen. Die von Simon Upton, dem australischen CSD-7 Vorsitzenden vermutlich verfolgte Strategie, erst die Minister reden zu lassen, um dann die Kernpunkte aus ihren Reden in das Abschlußdokument zu bekommen, ging nicht auf. Für die NGO's erschwerte sich die Situation, da erst ein Teil des Dokumentes erarbeitet wurde, dann die Minister redeten und dann noch mal zwei Tage Zeit war, etwas im Abschlußdokument zu ändern, wenn entsprechender politischer Druck gemacht werden konnte. Dies war diesmal nicht möglich.

Subventionspraxis

Die EU spielte hier eine besonders unrühmliche Rolle. Forderte man auf der einen Seite mit Vehemenz die Aufnahme des ecosystem approach in das Abschlußdokument (wobei sogar mit Gesamtablehnung gedroht wurde), mauerte man im Falle der Subventionen derart, daß im Abschlußbericht nur noch steht, daß man hierüber geredet hat.

Derzeit gibt es in der EU Subventionen für Stilllegung, aber auch für den Neubau von Fangschiffen. Vor allem die EU förderte während der 80er Jahre den Aufbau zusätzlicher Fangkapazitäten, ohne auf die Bestandssituation Rücksicht zu nehmen. Nun verhindert vor allem Spanien, daß entscheidene Schritte zum Abbau der

Überkapazitäten unternommen werden. An der Haltung der Spanier scheiterte der Versuch der Deutschen Präsidentschaft, zumindest das Problem der Subventionierung anzusprechen.

Unser Vorschlag die Subventionen nur noch dann zu gewähren, wenn man eine nachweislich nachhaltige, umweltschonende Fischerei damit fördert (Stichwort "Honorierung ökologischer Leistungen" bzw. Subsistenz- und Küstenfischereien in den Ländern des Südens) fand somit natürlich auch keine Aufnahme. Dies wäre vor allem für Europa wichtig, da hocheffiziente, destruktive Fangtechnik nutzende Großtrawler mit der kleinen Küsten- und Hochseefischerei um die gleichen Subventionen konkurrieren) und natürlich die großen Unternehmen leichter eine Bewilligung bekommen. Die kleineren Boote arbeiten häufig mit weniger effizientem dafür aber auch weniger destruktivem Fanggerät (z.B. Einsatz von Langleinen in der Dorschfischerei der Ostsee im Gegensatz zu schweren Grundschieppnetzen. Die EU zog sich auch auf die Position zurück, daß die kürzlich verabschiedete Agenda 2000 hier keinen Spielraum ließe.

Eco-Labeling

Ein weiterer problematischer Punkt war die Frage des sogenannten eco-labelling. Sehen die Industrieländer in der Information der Verbraucher eine Möglichkeit, den Markt zur Durchsetzung einer nachhaltigen Fischerei zu nutzen, bedeutet es für die G 77-Staaten nur ein zusätzliches Handelshemmnis. Ohne die Zusage des Nordens oder der großen weltweiten Finanzinstitutionen, wie Weltbank oder Global Environment Facility (GEF), die Staaten bei der Zertifizierung ihrer, nachweislich meist nachhaltigen Fischereien, zu unterstützen, wird es keine weltweite Initiative hierzu geben. Wie weit dann eine private Initiative wie der Marine Stewardship Council sich weltweit durchsetzen kann, wird die Zukunft zeigen. Das Grundproblem der Unsicherheit über Bestandssituationen erschwert aber auch hier allgemein die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Nutzung der Bestände.

Klimaschwankungen

Die USA machten sich - um noch einen dritten strittigen Punkt zu nennen - regelrecht lächerlich, als sie versuchten, jeden Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen weltweitem Anstieg der klimarelevanten Emissionen und Klimaveränderungen antropogenen Ursprungs zu vermeiden. Der Delegierte mußte darauf hingewiesen werden, daß eine Benennung natürlicher Klimaschwankungen, wie des El Nino-Phänomens, noch lange nicht einen Zusammenhang zum Klimawandel impliziert.

Nutzung destruktiver Fangtechniken

Es gibt aber noch ein paar positive Dinge zu nennen. In der Frage der Nutzung destruktiver Fangtechniken, explizit genannt Dynamitfischen, Cyanidfischen und überlange Treibnetze, wurde ein recht scharfe Formulierung ins Abschlußdokument aufgenommen, die über die vorliegende Fassung noch hinausging. Die Beispiele

zeigen aber, daß nur Praktiken explizit aufgenommen wurden, die nur in den Ländern des Südens eingesetzt werden (vor allem in Korallenriffen). Da hier aber jeder zu den bösen Mitspielern gehört (wobei bei uns z.B. Dredging oder Bodenlebensräume zerstörende, schwere Grundschleppnetze als destruktives Fanggerät zu bezeichnen wären), darf hier nicht nur der Süden an den Pranger gestellt werden. Dieser Eindruck kam aber bei mir auch nicht auf, da z.B. die Kanadier das Problem der nichtselektiven Fanggeräte noch einmal angesprochen haben und dort niemand widersprach. Es taucht nur nicht im Abschlußdokument auf, weil es Teil des Aktionsplanes der FAO ist, der erwähnt worden ist (und außerdem schon in der Agenda 21 aufgeführt ist.)

Einschränkung illegalen Fischens

In der Billigflaggen-Frage wurde eine starke Einschränkung und stärkere Kontrolle internationaler Regelungen aufgenommen. Nach Inkrafttreten des Hochseeabkommens kann somit entschieden die Frage des illegalen und unkontrollierten Fischens angegangen werden. Es schien, daß die bisher von den laschen Regeln profitierenden Staaten sich isoliert sahen und nun lieber einer Einschränkung zustimmten. Von Panama wird behauptet, daß es durch die zusätzlichen Einnahmen aus den Kanalgebühren in Zukunft auf diese Einnahmequelle verzichten kann.

Eco-system approach

Die starre Haltung der EU bei der Frage der Aufnahme eines "ecosystem - approaches" in das Dokument führte schließlich zu einem Kompromiß, daß dieser Ansatz in Zukunft stärker verfolgt werden soll. Damit ist der Weg frei, auch im Fischereimanagement, stärker die Interaktion zwischen Fischarten unter Einbeziehung der Folgen der Nutzung auf das Ökosystem zu berücksichtigen und so langfristig dem Schutz der Biodiversität mehr Rechnung zu tragen. Ein großes Problem weltweit ist derzeit das "Fishing down the food web" - Abfischen besonders der Räuber (z.B. Kabeljau, Seelachs oder Haie bis fast oder zum Aussterben). Dies hat zur Folge, daß im Ökosystem Meer die Zusammensetzung der weltweiten Anlandungen sich stärker zu pelagischen Arten (wie Heringe, Sprotten oder Makrelen) verschiebt und es negative Auswirkungen für das gesamte Ökosystem gibt.

Aber auch hier gilt: viele schöne Worte und wenig substantielles. Denn was jetzt genau der Eco-system approach meint, wurde überhaupt nicht diskutiert.

Marine Protected Areas

Die vom WWF und Anderen geforderte Aufnahme, daß sich die CSD für die Schaffung eines Netzes von Meeresschutzgebieten in den repräsentativen Ökosystemen der Erde ausspricht, fand keine Aufnahme in das Abschlußdokument. Vor allem Island weigerte sich einer solchen Formulierung zuzustimmen. Es ist auch in der Diskussion nicht klar zwischen Meeresschutzgebieten und Verbotszonen für

die Fischerei getrennt worden. Diese wäre aber nötig gewesen, um nicht den Eindruck zu erwecken, Meeresschutzgebiete dienen allein dem Zweck, die Fischerei zu verbieten. Letztlich wurde nur die Formulierung aufgenommen, daß sie ein Instrument zum Schutz der Biodiversität sein könnten.

Meeresverschmutzung

Nun noch etwas zum Bereich Meeresverschmutzung. Mir schien, daß die Zahl der Abkommen in diesem Bereich in letzter Zeit zugenommen hat. Die CSD konnte somit durch Hinweis auf diese Abkommen relativ schnell zu einer Einigung kommen. Es war sogar davon die Rede, daß der Eintrag gefährlicher Substanzen bis zum Jahr 2020 gänzlich verboten werden soll. Ob die Umsetzung auch so unproblematisch ist, ist allerdings zu bezweifeln. Über die Umsetzung der Abkommen wurde nämlich kein Wort verloren. Was sind z.B. die Gründe, warum es bei einigen nicht voran geht? Der einzig wirklich strittige Punkt war, ob es Ländern erlaubt wird, die Durchfahrt von Schiffen mit gefährlicher Fracht, z.B. Atomüll, durch ihre Hoheitsgewässer zu verbieten. Hier ist es dann zu keiner Einigung gekommen.

Gesamteinschätzung und Ausblick

Alles in allem eine enttäuschende CSD-7. Wenigstens die Probleme beim Namen zu nennen, wäre das Mindeste gewesen. Das sie keine substantiellen Lösungsvorschläge erbrachte, war eigentlich vorher klar. Für die NGOs bleibt vor allem, das Thema Subventionen bei der nächsten WTO-Runde ab Ende diesen Jahres auf die Tagesordnung zu bringen. Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen, wo die WTO durch ihre Freihandelsdoktrin eher negative Entscheidungen im Umweltbereich trifft, könnte eine Einschränkung der "normalen" Subventionierung in der Fischerei positive Folgen haben. Gleichzeitig muß aber sichergestellt werden, daß Subventionen für eine nachhaltige Fischerei, zumindest für eine Übergangszeit, möglich bleiben (es gibt auch heute schon verbotene und erlaubte Subventionen im Bereich der WTO). In der EU muß verstärkt Druck auf Spanien ausgeübt werden, um es zum Einlenken zu bewegen. Ist kein Fisch mehr da, können die Spanier ihre Fangflotte einmotten.

Am Ende gab es dann auch noch einen Kompromiß in der Institutionen-Frage. Es soll im Rahmen der Generalversammlung einen open-ended informal consultative process geben (was immer dies auch genau heißt), der immer dann stattfindet, wenn die Generalversammlung sowieso das Thema Ozeane behandelt (und auch UNCLOS). Hierzu werden dann auch Experten geladen und die NGOs "dürfen" als Observer mitun. Hier zeigte sich auch wieder ein Problem der CSD: Es verhandeln nicht nur Experten für die Agenda 21, sondern auch vielfach Repräsentanten der New Yorker UN-Vertretung. Die wissen zwar über die Institutionen bestens kennen sich aber mit dem Thema überhaupt aus. So werden häufig selbst kleine Fortschritte mit dem Hinweis auf bestimmte Formalia abgeübelt. Zusätzlich ist auch problematisch, daß zwar z.B. über die Fischerei geredet wird, aber nicht die hierfür

zuständigen Minister verhandeln (in Deutschland wäre dies Landwirtschaftsminister Funke). Der Hinweis, doch nun bei der WTO in Sachen Subventionen zu intervenieren, zeigt deutlich, wo die eigentlichen Entscheidungen getroffen werden.

Nachhaltigkeit ist keine Querschnittsaufgabe

Nachhaltige Entwicklung wird nicht als Querschnittsaufgabe einer Regierung verstanden, sondern als Umwelt- bestenfalls noch Entwicklungshilfethema (gerade auch die sogenannten Entwicklungsländer sagen immer "Entwicklung unter Berücksichtigung der Umwelt"). Kein Wunder also, daß bei aller Bereitschaft und Engagement der Beteiligten vom BMU keine substantiellen Fortschritte möglich sind, weil sie über Dinge verhandeln, für die sie eigentlich nicht zuständig sind. Erste Schritte zu einer stärkeren Kooperation im Fischereibereich zwischen BMU und BML waren aber zu vernehmen, so daß für Deutschland die Hoffnung besteht, vielleicht hier intern ein bißchen weiter zu kommen. Die Querschnittsaufgabe Nachhaltige Entwicklung wird sonst aus ihrem Stiefmütterchendasein nicht herauskommen.

Ralf Döring

Der Autor ist Doktorand an der Universität Greifswald und Mitglied des Arbeitskreises Meere im Forum Umwelt & Entwicklung.

Weiter keine Verantwortung

für die Folgen des Fliegens

Ohne das Flugzeug wäre der Austausch zwischen den Kulturen bedeutend geringer, oder allgemein: unser Denken vermutlich enger. Den unbestreitbaren Pluspunkten des Fliegens steht jedoch, wie unten näher erläutert wird, entgegen: Der Flugverkehr ist der klimaanverträglichste Massenverkehrsträger.

Und wie es in modernen Industriegesellschaften häufig ist, zumindest was den Verkehr - also dort, wo die Individuen direkt ihr Umwelt- und Klimabewußtsein ausdrücken können - angeht: Das Wachstum ist gerade in denjenigen Bereichen am größten, in denen die Klimabelastung am höchsten ist.

Die wissenschaftlich weltweit höchste Autorität in Klimafragen, das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), hat einen Sonderbericht "Aviation and the Global Atmosphere" erstellt. Er macht deutliche Aussagen über die heutigen und zukünftigen Folgen des Flugverkehrs [1]. Das Bereitstellen des Vor- und Auftriebs für das Fliegen durch das Verbrennen des Flugtreibstoffs Kerosin führt nicht nur zu CO₂-Emissionen. Dabei entstehen weiterhin Wasserdampf (der häufig in Kondensstreifen kondensiert und auch zur Bildung von Cirruswolken beiträgt), Stickoxide und Aerosole. Wegen der zusätzlich zum CO₂ auftretenden Verbrennungsprodukte der Flugzeugtriebwerke ist der gesamte durch den Flugverkehr verursachte Strahlungsantrieb [2] zwei- bis viermal so hoch wie derjenige, der alleine durch die Kohlendioxidemissionen des Luftverkehrs verursacht wird.

Problem Überschallflieger

Überschallflugzeuge sind um ein Mehrfaches problematischer: Ihr Energieverbrauch pro Sitzplatzkilometer liegt mindestens doppelt so hoch wie der von Unterschallflugzeugen. Die durch Überschallflugzeuge ausgehende Klimabelastung ist - bei vergleichbarer Flugdistanz - nach gegenwärtigem Kenntnisstand etwa fünfmal größer als die von Unterschallflugzeugen.

Besondere Sorge bereitet die dynamische Entwicklung des Flugverkehrs. In Deutschland, wo bis zum Jahr 2010 eine weitere Verdopplung der Anzahl der Fluggäste gegenüber 1994 auf mehr als 200 Mio erwartet wird, wie auch weltweit ist starkes Wachstum angesagt. Global wird eine Verdopplung des Luftverkehrs bis 2015 gegenüber 1995 erwartet, und bereits im moderaten Szenario des IPCC versechsfacht sich die Verkehrsleistung des Flugverkehrs bis 2050.

Trotz großer technischer Fortschritte - eine Steigerung der Energieeffizienz bis 2050 um 40 bis 50 Prozent wird angenommen - nehmen die Treibhausgasemissionen durch den Luftverkehr auch in Zukunft stark zu. Bei einer Trendfortschreibung werden alleine die Klimaemissionen des Flugverkehrs in der Mitte des nächsten Jahrhunderts beinahe die Größenordnung dessen erreichen, was die Menschen langfristig insgesamt in die Atmosphäre ausstoßen können, um das Klimasystem nicht zu verändern. Zusammenfassend läßt sich demnach sagen, daß das Flugzeug der klimaanverträglichste Massenverkehrsträger ist, weil

- die CO₂-Emissionen pro zurückgelegtem Reisenden-Kilometer relativ hoch sind
- durch die hohe Transportgeschwindigkeit längere Distanzen zurückgelegt werden und
- die Flugzeugabgase das Klima wegen der auftretenden weiteren Emissionsprodukte (Stickoxide, Kondensstreifen) zwei bis viermal so stark erwärmen wie die CO₂-Emissionen alleine.

Wie reagiert die Klimapolitik auf diesen Sachverhalt? Das Kyoto-Protokoll vom Dezember 1997 als wichtigstes Umwelt- und Nachhaltigkeitsübereinkommen, das bisher im Rahmen der UN verabschiedet wurde, sieht zwar die Reduktion der Treibhausgasemissionen in den Industrieländern bis zum Jahr 2012 um etwa fünf Prozent gegenüber 1990 vor. Jedoch sind dabei lediglich die CO₂-Emissionen der Inlandsflüge in Industrieländern einbezogen. Für die vom internationalen Luftverkehr ausgehende Klimabelastung ist bisher noch keine Verantwortlichkeit gegeben - die Entscheidung zur Allokation (die Zuordnung, wer für die Emissionen verantwortlich ist) steht noch aus.

Allokation noch nicht durchgesetzt

Im Juni 1999 stand das Thema Emissionen aus internationalem Luft- und Seeverkehr nach zwei Jahren endlich wieder auf der Tagesordnung der UN-Klimaverhandlungen. Zum einen wurde dabei der Bericht des IPCC zu Luftverkehr und Klima vorgestellt. Zum anderen, so dachten wenigstens die Europäer, sollten Fortschritte bei der Allokation gemacht werden. Nicht, daß gleich entschieden werden sollte, wie und auf wen die Emissionen des internationalen Flugverkehrs verteilt werden. Nein, lediglich ein Zeitplan für diese Entscheidung sollte verabschiedet werden.

Doch diese Rechnung haben die Schweizer - sie waren die am stärksten drängende Kraft - ohne den Rest der Welt gemacht. Denn nach anfänglichen Fortschritten schlugen die Bremsler, allen voran Saudi Arabien, voll zu. So ginge das ja nicht, man könne sich höchstens darüber unterhalten, diese Emissionsmengen nachrichtlich in den Statistiken der Länder aufzuführen. Ein darüber hinausgehendes Mandat gebe es ja nicht, und das Kyoto-Protokoll sei nicht einmal in Kraft. Auch die USA schlossen sich dem prinzipiell an. Und als sogar die EU (Niederlande macht sich Sorgen wegen Rotterdam und Schiphol)

das Wort Allokation nicht einmal mehr erwähnte, waren die Klimaschützer froh, daß als Ergebnis die Staaten wenigstens aufgefordert wurden, bis Spätsommer ihre Schlüsse aus dem IPCC-Bericht kund zu tun, so daß dann im Oktober während der Fünften Vertragsstaatenkonferenz in Bonn (COP 5) das Thema unter neuer wissenschaftlicher Grundlage weiterbehandelt werden kann.

Denn eines ist klar: Baldmöglichst müssen Schritte unternommen werden, damit der Trend bei der Entwicklung des Flugverkehrs gebremst wird. Dabei sollen ein Zeitplan für die Allokation der Flugverkehrsemissionen verabschiedet, der 'Kyoto-Korb' der Treibhausgase um Stickoxide und Kondensstreifen erweitert, international auf eine langfristig anhaltende Erhöhung des Kerosinpreises gedrängt, ein Bann für den Einsatz neuer ziviler Überschallflugzeuge getroffen und die Umweltkennzeichnung von Flugreisen eingeführt werden.

Manfred Treber

Der Autor ist Mitarbeiter von GermanWatch.

[1] Näheres vgl. etwa Forum Umwelt & Entwicklung (1999): Fliegen gefährdet das Klima.

2] Der Strahlungsantrieb gibt an, wie sehr ein Stoff bei einer gegebenen atmosphärischen Konzentration zur Erwärmung oder Abkühlung der Atmosphäre beiträgt.

Europäische Klimapolitik:

Maßnahmen zu Umsetzung weiter verschoben

Eineinhalb Jahre nach der 3. Vertragsstaatenkonferenz im japanischen Kioto sind die Diskussionen um die Umsetzung des dort beschlossenen Kioto-Protokolls nicht wesentlich vorangekommen. Zwar stehen seit Dezember 1997 zumindest die Reduktionszahlen bzw. der Zeitraum fest, der den Vertragsstaaten zur Reduzierung ihre Treibhausgasemissionen bleibt, wie allerdings Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgase auf nationaler bzw. auf europäischer Ebene erreicht werden sollen, steht noch in den Sternen oder bestenfalls in diversen Papieren, die auf den Schreibtischen von Beamten der Nationalstaaten und der EU verstauben. Nach dem Kioto-Protokoll muß die EU ihre Treibhausgas-Emissionen um acht Prozent in dem Zeitraum von 2008 bis 2012 reduzieren.

Bisher hat sich die EU aber nicht eben überschlagen, wenn es um Engagement in Fragen der Umsetzung geht. So ist - unter anderem auch bedingt durch den Rücktritt der Kommission vor einigen Monaten - die gemeinsame EU-Klimastrategie zur Umsetzung des Kioto-Protokolls und zur Reduzierung der Treibhausgase nur sehr schleppend vorangekommen. Reichlich spät, nämlich erst am 19. Mai 1999, hat die Europäische Kommission schließlich dem Europäischen Parlament (EP) und dem Europäischen Rat die Mitteilung "Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls" vorgelegt. Dieses Papier geht zunächst auf den Verhandlungs- und Umsetzungsprozeß auf internationaler Ebene ein, um dann eine Reihe von Themen zu benennen, im Rahmen derer die Kommission Möglichkeiten sieht, EU-weit die Treibhausgase zu reduzieren. Dazu zählen unter anderem die folgenden Bereiche:

- Energie - Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und Einsparung sollen gefördert und der Anteil von erneuerbaren Energieträgern auf 12 Prozent bis zum Jahr 2010 verdoppelt werden;
- Verkehr - eine Änderung der derzeitigen Mobilitätsmuster sowie die stärkere Berücksichtigung des Schienenverkehrs werden gefordert;
- Industrie - die weitere Förderung des europäischen Öko-Audit sowie die Einbeziehung von Umweltaspekten in die europäische Normung und die Anwendung ökoeffizienterer Strategien von seiten der Industrie werden in den Vordergrund gestellt;

- Landwirtschaft - die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Umweltschutzmöglichkeiten, die ihnen im Rahmen der Bestimmungen der Agenda 2000 zur Verfügung stehen, zu nutzen und umzusetzen.

Weitere Bereiche, die die Kommission anspricht, sind die Privathaushalte, Landnutzung und Forstwirtschaft, die Strukturfonds sowie das Fünfte Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (1998 - 2002).

Auch in den anderen Kapiteln ihres Papiers bleibt die Kommission bei der Wiederholung von Allgemeinplätzen stehen, benennt lediglich die Integrationsstrategie als ein wichtiges Instrument, im Rahmen dessen dem Klimaproblem mehr Aufmerksamkeit zuteil werden könnte. Den Wirtschafts- und Finanzrat der EU (ECOFIN) fordert die Kommission dazu auf, endlich eine Einigung zur Energiesteuerharmonisierung zu erreichen.

Das Papier spiegelt damit vor allem eine gewisse Frustration der Kommission wider, deren Vorschläge zur Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen nicht selten an der Ablehnung durch den Europäischen Rat gescheitert sind. Im Anhang werden eine ganze Reihe von Kommissionsmitteilungen und -vorschlägen aufgelistet, die sich mit gemeinsamen und koordinierten Maßnahmen beschäftigen, die bisher aber zu großen Teilen aufgrund der Ablehnung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat nicht verwirklicht wurden.

Der Europäische Rat in Köln vom 3. bis 4. Juni hat anlässlich der Kommissionsmitteilung die Ratifizierung und Implementierung des Kioto-Protokolls als ebenso notwendig bezeichnet wie die Entwicklung und Umsetzung von weiterführenden Maßnahmen in den Industrienationen. Mehr Positives steht allerdings nicht in den in Köln verabschiedeten Ratsbeschlüssen. Zum Bedauern der deutschen und europäischen NRO haben die Regierungschefs der Nationalstaaten weitere Entscheidungen erst einmal auf das nächste Ratstreffen in Helsinki verschoben und sich in Köln auf eine Reihe von allgemeinen Floskeln verständigt, wie die Hervorhebung der Bedeutung von erneuerbaren Energien oder der Entwicklung eines europaweiten, umweltfreundlicheren Transportwesens.

EU "Non-Paper" der AG Klima im Forum Umwelt & Entwicklung

Rechtzeitig zum Kölner EU-Gipfel und zu den Klimaverhandlungen in Bonn (10. Sitzung der Beratenden Ausschüsse für wissenschaftlichen und technischen Rat sowie Implementierung - SBSTA und SBI vom 31. Mai bis 11. Juni) haben auch die in der AG Klima des Forum Umwelt & Entwicklung zusammengeschlossenen NRO ihr gemeinsames Positionspapier vorgelegt. Darin werden die Europäer aufgefordert, zuerst ihren Verpflichtungen aus dem Kioto-Protokoll nachzukommen und darauf aufbauend weitere Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Klimapolitik

unterliege schließlich dem Vorsorgeprinzip und bedürfe aus diesem Grund einer Reihe von Veränderungen in ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereichen. Vor allem die schwache Position der EU zu den sogenannten Flexibilitätsmechanismen des Kioto-Protokolls hat zu großer Kritik aus den Reihen der NRO geführt. Hier geht es vor allem um die strittige Frage, inwieweit die Industriestaaten ihren Klimaschutzverpflichtungen mit eben diesen Mechanismen, zu denen der Handel mit Emissionsrechten gehört, nachkommen dürfen. In ihrem Papier fordern die deutschen NRO die EU-Staaten auf, soweit als möglich auf den Emissionshandel zu verzichten und statt dessen die Reduktionen der Emissionen "zu Hause" in den Vordergrund ihrer Bemühungen zu rücken. Generell bemängeln die NRO, daß die bisher vorliegende EU-Klimastrategie nur in Fragmenten vorliegt und diese Fragmente in vielen Bereichen ungenügend sind bzw. in eine falsche Richtung weisen. Die NRO fordern deshalb die EU auf, nicht länger die Einführung von Maßnahmen zur Reduktion ihrer Treibhausgase zu verzögern. Seit 1990 sind die CO₂-Emissionen der EU weiter angestiegen. Dennoch kann die EU die im Kioto-Protokoll festgeschriebenen Ziele erreichen und vor allem auch darüber hinausgehend langfristig ihre Treibhausgasemissionen auf einem ökologisch verträglichen Niveau stabilisieren, wenn die in der Diskussion befindlichen Maßnahmen zügig ergriffen und umgesetzt werden. Das von der AG Klima erarbeitete Positionspapier beschreibt in kurzen Analysen die klimarelevanten Bereiche zur EU Politik. Zu jedem Politikfeld werden Maßnahmen und Forderungen vorgeschlagen und die derzeitigen EU-Aktivitäten kurz "mit Noten" bewertet. Die inhaltlichen Themenbereiche des "Non-Papers" werden in sechs große Themengebiete zusammengefaßt:

- Generelle Themen zur EU Politik (Klimarahmenkonvention und Kioto Protokoll);
- Energie (Maßnahmen der Energieeffizienz, Liberalisierung des Energiemarktes, erneuerbare Energien, Energiesteuerreform und den Atomausstieg);
- Transport (Auto-, Schienen- und Luftverkehr);
- Landnutzung (Land- und Forstwirtschaft);
- Abfallwirtschaft (Deponien und Müllverbrennung);
- Arbeit, Geld und Klimawandel (Verzahnung von Klimaschutz und Luftqualität, Umwelt und Arbeit, Strukturfonds und Handel und Umwelt).

Das Positionspapier kommt zu dem abschließenden Ergebnis, daß die EU Klimapolitik noch bruchstückhaft ist und, bis auf einige hervorzuhebende

Ausnahmen, ihre einzelnen Elemente unzulänglich sind oder gar in die falsche Richtung gehen. Die EU muß deshalb mit allen Mitteln versuchen eine gesamtheitliche und integrierte Klimapolitik zu entwickeln. Ohne solche Rahmenbedingungen werden die Bemühungen zur Einhaltung einer 8%igen Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgase Stückwerk und somit auch wirkungslos bleiben.

Die Entwicklung einer wirksamen EU-Klimapolitik wird jedoch stark von der Initiative der Europäischen Kommission, der Wachsamkeit des Europäischen Parlaments und - vielleicht am wichtigsten - vom politischen Willen der aus den Mitgliedstaaten konstituierten Europäischen Räte abhängen.

Nika Greger und Gerald Knauf

EU-Koordination des Deutschen Naturschutzrings (DNR), Klimabeauftragter des Forums Umwelt & Entwicklung

Das Papier der AG Klima kann über das Internet unter www.oneworldweb.de/forum bezogen werden.

Im Spannungsfeld

von Biotechnologie und Biodiversität

Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Artikel 27.3 (b)

Die von den Industrieländern Rahmen der Uruguay-Runde erzwungenen Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums und zur Anwendung dieser Schutzrechtsinstrumente auf belebte Materie sind für die Entwicklungsländer von zentraler Bedeutung. Denn die Ausgestaltung dieser Schutzrechtsinstrumente und ihre faktische Handhabung wird nicht nur den Außenhandel, sondern auch die Binnenökonomien entscheidend beeinflussen und mit weitreichenden Auswirkungen auf die ökonomisch zentralen Sektoren der Entwicklungsländer verbunden sein - insbesondere die Landwirtschaft und die Grundversorgung der Bevölkerung mit erschwinglichen Pharmaka. Einrichtung und Anwendung der verschiedenen Systeme zum Schutz geistigen Eigentums werden die Strukturen des internationalen Welthandels in entscheidender, und für die meisten Entwicklungsländer vermutlich negativer Weise beeinflussen.

Da der Problembereich der Anwendung geistiger Schutzrechte auf lebende Materie (Patente/Sortenschutz) ausgesprochen komplex ist, sind verlässliche Aussagen über die damit verbundenen sozioökonomischen Implikationen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Es gilt darauf hinzuweisen, daß die Schutzrechtsproblematik zunächst einmal nichts mit der Biotechnologie und ihren Problembereichen zu tun hat, sondern eine eigenständige industrie- und handelspolitische Entwicklung ist, die - technologisch induziert - die Strukturen des internationalen Produktionssystems künftig entscheidend prägen wird. Aufgrund der tendenziellen Entmaterialisierung der Produktion und dem steigenden Anteil immaterieller Leistungen an den neuen Produkten ergibt sich aus der Sicht der Industrie und der ihre Interessen vertretenden politischen Akteure eine zwingende Notwendigkeit, den Wissens- und Technologieanteil dieser Produkte über geistige Eigentumsrechte zu schützen, um auf diese Weise den sich permanent verkürzenden Zeitraum bis zur Produktimitation wieder zu verlängern und die steigenden FuE-Aufwendungen zu amortisieren.

Entmaterialisierung der Produktion

Mit dieser Grundproblematik im Zusammenhang mit der Entmaterialisierung der Produktion sind prinzipiell auch die industriellen Akteure aus den südlichen Ländern

konfrontiert, wenn sie mit innovativen Produkten auf den Märkten langfristig erfolgreich sein wollen. Allerdings hat der Schutz geistigen Eigentums für den Großteil der südlichen Firmen noch nicht den gleichen unternehmensstrategischen Stellenwert, den er für nördliche Firmen im Zeitalter globalen Wirtschaftens mittlerweile hat. Oftmals sind für die Unternehmen aus den Entwicklungsländern die Vorteile, die sich aus einer schutzrechtsfreien - jedenfalls sanktionslosen - Produktimitation für die eigene industrielle Position ergeben, zum jetzigen Zeitpunkt noch viel entscheidender als der Patentschutz.

Im internationalen Kontext wird jedoch erwartet, daß sich der Anteil der über geistige Eigentumsrechte geschützten Produkte von früher 10-20% auf über 80% steigern wird. Damit kommt den Systemen zum Schutz geistigen Eigentums in Zukunft eine strategische Rolle zu. Zwischen die Produktentwicklung und die Ökonomie schieben sich die gewerblichen Schutzrechte in ihren vielfältigen Varianten, die in Zukunft praktisch von niemandem mehr umgangen werden können. Es steht zu erwarten, daß der von den Industrieländern ausgeübte Druck auf die Entwicklungsländer, im nationalen Rahmen entsprechende Schutzsysteme zu implementieren, sich in Zukunft sogar noch verstärken wird. Hierbei sind neben unilateralen Maßnahmen und einer Vielzahl bilateraler Abkommen mit einzelnen Entwicklungsländern auch multilaterale Vereinbarungen wie das NAFTA-Abkommen, die ambivalenten Regelungen der Konvention über biologische Vielfalt (speziell Art. 16) und das TRIPS-Abkommen von ganz entscheidender Bedeutung. Doch unabhängig davon, wie umstritten die den Entwicklungsländern aufgezwungenen Schutzrechtsbestimmungen, speziell des TRIPS-Abkommens, auch sein mögen, stellt auch dieses Abkommen lediglich eine Momentaufnahme dar im weltweiten Prozeß der Erzwingung noch höherer Schutzstandards.

Noch höhere Schutzstandards?

Obgleich die im Rahmen der Uruguay-Runde festgelegten Bestimmungen weiter reichen, als die an der Etablierung hoher Schutzrechtsniveaus interessierten Akteure - speziell die USA - zum Zeitpunkt der Verhandlungen zu erwarten erhofften, sind diese dennoch mit den hier vereinbarten Regelungen mittlerweile unzufrieden und drängen auf eine zusätzliche Verschärfung. Ansatzpunkte hierfür sind neben dem Einsatz unilateraler Maßnahmen, die womöglich auch nach der Implementierung des TRIPS-Abkommens nicht eingestellt werden, bilaterale Abkommen sowie weitere multilaterale Ansätze, wie z.B. das gesamtamerikanische Freihandelsabkommen (FTAA), dem schließlich alle amerikanischen Länder angehören sollen. Speziell die Enforcement-Mechanismen der hier vereinbarten Regelungen zum Schutz geistigen Eigentums dürften dann deutlich über die TRIPS-Bestimmungen hinausreichen, während die Möglichkeiten zur Zwanglizenzierung weiter eingeschränkt werden. Von ganz zentraler Bedeutung ist aus der Sicht der Entwicklungsländer auf absehbare Zeit jedoch das TRIPS-Abkommen. Seine Bestimmungen regeln neben

einer ganzen Reihe unterschiedlicher Schutzrechtsinstrumente auch die künftig weltweit zu implementierenden Standards für den Patentschutz und erzwingen seine Anwendung auf den Bereich der belebten Materie. Da Patente den Schutzrechtsinhabern absolute Verfügungs- und Ausschließlichkeitsrechte zugestehen über die zu schützenden Erfindungen, sind die Sorgen der Entwicklungsländer groß, über die nun erzwungenen Standards könnten weitreichende negative Auswirkungen für die Ökonomien der Entwicklungsländer verbunden sein (Zugangsschwierigkeiten, massiver Devisenabfluß infolge der zu entrichtenden Lizenzgebühren, steigende Preise z.B. für Saatgut und Pharmaka, Verbot spezifischer landwirtschaftlicher Handlungen). Gerade der Landwirtschaftssektor nimmt in den Entwicklungsländern immer noch einen zentralen Stellenwert ein und viele Länder bleiben auch weiterhin zur Erwirtschaftung von Devisen dringend auf ihre Agrarexporte angewiesen.

Skepsis beim Patentschutz

Die von den Patentrechtsbefürwortern in diesem Zusammenhang immer wieder prognostizierten Vorteile aus der Schutzrechtsgewährung - speziell der im Zusammenhang mit der Offenlegung der geschützten Invention mögliche Wissens- und Technologietransfer und die sich hier anschließende Option, daraus Nutzen für die industrielle Weiterentwicklung der Gesamtökonomie zu ziehen, werden überaus skeptisch gesehen. Da das TRIPS-Abkommen in seinen Patentschutzbestimmungen festlegt, daß die zu gewährenden Patentrechte ausgeübt werden können ohne Diskriminierung hinsichtlich des Ortes der Erfindung, des Gebiets der Technik oder hinsichtlich des Umstands, ob Waren eingeführt oder im Lande hergestellt werden, gehen Beobachter aus den Entwicklungsländern davon aus, daß diese TRIPS-Regelung in erster Linie genutzt werden wird, um sich den Zugang zu den südlichen Märkten zu sichern.

Eine den Technologietransfer fördernde Produktionsaufnahme in den südlichen Ländern ist nach den Bestimmungen des TRIPS-Abkommens also nicht erforderlich und kann somit auch nicht mehr Grundlage der Einleitung von Zwangslizenzierungen sein. Damit entfällt in vielen Ländern der Stellenwert, den die Gewährung des Patentschutzes für die industrielle Entwicklung tatsächlich haben kann, sofern diese Länder nicht technologisch bereits so weit fortgeschritten sind, daß sie die in den importierten Produkten enthaltene Technik - über Assimilations- und Adsorptionsprozesse in eigener Regie zur industriellen Weiterentwicklung nutzen können. Eben diese Assimilations- und Adsorptionsprozesse werden aber zusätzlich noch durch die Konditionierung der mit den Patenten verbundenen Lizenzen untersagt, welche oftmals explizite Verbote zur Weiterentwicklung, Rückgewährklauseln oder Exportbeschränkungen beinhalten. Speziell die TRIPS-Bestimmungen in Art. 27.3(b), welche die Anwendung des Patentschutzes auf lebende Materie betreffen, waren während der Verhandlungen im Rahmen der

Uruguay-Runde so umstritten, daß eine Einigung - und damit der Abschluß des TRIPS-Abkommens lediglich erzielt werden konnte unter der Bedingung, daß die hier festgelegten Bestimmungen 4 Jahre nach Implementierung des TRIPS-Abkommens - also 1999 - im Rahmen eines Review-Prozesses überprüft werden sollen.

Bestimmte Pflanzen und Tiere ausgenommen

Art. 27.3(b) sieht vor, daß alle Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation Patentschutz zu den im TRIPS-Abkommen festgelegten Bedingungen gewähren müssen und erzwingt seine Anwendung auf Mikroorganismen, sowie mikrobielle und nicht-biologische Verfahren (zur Herstellung von Pflanzen und Tieren). Vom Patentschutz ausgenommen werden können Pflanzen [1] und Tiere, auf der ökonomisch zentralen Ebene der Pflanzenvarietäten muß aber ein Schutzsystem bereitgestellt werden, welches entweder der Patentschutz, ein System eigener Art (sui generis), oder eine Kombination aus beidem ist. Eine Präzisierung, wie dieses sui generis-System auszusehen hat, erfolgt in den TRIPS-Bestimmungen nicht. Die sui generis-Klausel wird aber allgemein in engem Zusammenhang gesehen mit dem in den Industrieländern schon seit längerem für Pflanzensorten etablierten Spezialschutz, den Pflanzenzüchterrechten. Allerdings findet die für diesen Schutz zuständige UPOV-Konvention - im Gegensatz zum NAFTA-Abkommen - in den TRIPS-Bestimmungen zum jetzigen Zeitpunkt (noch) keine Erwähnung.

Da die in Art. 27.3(b) festgelegten Regelungen die Ökonomien der Entwicklungsländer in zentraler Weise betreffen werden, wurde im Rahmen der Uruguay-Verhandlungen eine Klausel in den Text aufgenommen, wonach eben dieser Artikel 1999 überprüft werden soll, also unabhängig von dem generellen TRIPS-Review-Verfahren, welches für das Jahr 2000 vorgesehen ist und anschließend in regelmäßigem Abstand stattfinden soll. Nähere Angaben über den Review-Prozeß von Art. 27.3(b) werden im TRIPS-Abkommen jedoch ebenfalls nicht gemacht. Die hier festgelegten Patentierungsbestimmungen sind jedoch mittlerweile zum Kulminationspunkt für massive Kritik am Welthandelssystem und den Ansätzen nördlicher Konzerne zur Monopolisierung ganzer, für südliche Ökonomien zentraler Nutzpflanzensegmente geworden (z.B. die Patentierung aller transgenen Baumwollpflanzen bzw. aller transgenen Sojapflanzen). Die ungenierte Aneignung südlicher Leistungen durch nördliche Konzerne, welche für die auf dieser Grundlage entwickelten Produkte und Verfahren schließlich weltweit private Verfügungs- und Ausschließlichkeitsrechte (Patente) beanspruchen, trägt zum gegenwärtigen Zeitpunkt enorm zur Verschärfung der Positionen bei.

Massive Kritik an Monopolisierung

Während die Entwicklungsländer nun versuchen, die sui-generis-Optionen zu eruieren, um auf diese Weise Handlungsspielräume zu entwickeln, die es ihnen ermöglichen sollen, bei der Implementierung der aufgezwungenen Schutzrechtsbestimmungen soweit wie möglich ihre eigenen Interessen zu

berücksichtigen (z.B. die Integrierung der Farmers Rights), drängen die Industrieländer, allen voran die USA, auf eine weitere Verschärfung dieser Schutzrechtsbestimmungen. Aus der Sicht der USA sollen zum einen die in den jetzigen Regelungen vorgesehenen Patentierungsausnahmen für lebende Materie vollständig gestrichen werden. Darüberhinaus soll der TRIPS-Vertragstext - ebenso wie das NAFTA-Abkommen - explizit Bezug nehmen auf die UPOV-Konvention, wodurch die Möglichkeiten eigenständiger sui-generis-Ansätze ausgehebelt werden würden. Vor allem aber könnten auf diese Weise die Bestimmungen der UPOV-Konvention, welche ihrerseits bei der letzten Revision inhaltlich stark dem Patentrecht angenähert wurden, in Verbindung gebracht werden mit den im TRIPS-Abkommen vorgesehenen Enforcement-Mechanismen, welche bei Schutzrechtsverletzungen handelspolitische Strafmaßnahmen bis hin zur sektorübergreifenden cross-retaliation vorsehen.

Im Gegensatz dazu bemühen sich viele Entwicklungsländer, unterstützt von der Expertise einschlägiger Nichtregierungsorganisationen wie GRAIN [2] oder RAFI [3], lebende Materie als Gegenstand von Schutzrechten wieder aus den TRIPS-Bestimmungen zu streichen. Hierfür soll der für 1999 vorgesehene Review-Prozess von Art. 27.3(b) genutzt werden. Es besteht jedoch grundsätzlich Uneinigkeit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, ob im Rahmen dieses Verfahrens lediglich die Implementierung der jetzigen Bestimmungen überprüft werden soll, oder ob die Regelungen selbst Gegenstand des Review-Prozesses sein sollen - mit der sich dadurch eröffnenden Chance zur inhaltlichen Neuformulierung. Die Industrieländer favorisieren eine Überprüfung der Implementierung und versuchen, die von ihnen angestrebte Verschärfung der jetzigen Schutzrechtsbestimmungen zu einem späteren Zeitpunkt zu verhandeln, z.B. im Rahmen des turnusmäßigen Gesamtreviews oder aber der nächsten Welthandelsrunde. Dort wäre Art. 27.3(b) - unabhängig von seiner Brisanz - lediglich ein Problembereich unter vielen anderen. Dann könnten die Entwicklungsländer durch Verkopplung vielfältigster Verhandlungsgegenstände zum einen auseinanderdividiert, vor allem aber in Verbindung mit ökonomischem Druck zur Akzeptanz der Eliminierung der Patentierungsausnahmen für lebende Materie gezwungen werden. In welcher Form der für 1999 vorgesehene Review-Prozess nun stattfinden wird, bzw. in welchen zeitlichen und inhaltlichen Rahmen er schließlich münden wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erkennen.

Achim Seiler

Der Autor ist Mitglied der AG Biologische Vielfalt im Forum Umwelt & Entwicklung

[1] Pflanzenmehrheiten oberhalb von Pflanzensorten (Varietäten)

[2] Genetic Resources Action International

[3] Rural Advancement Foundation International

Fortschritt und Stillstand

beim EU-Entwicklungsministerrat

Beim Integrationsprinzip ging es voran - das Drängen auf mehr Kohärenz brachte nichts

Die deutsche Präsidentschaft hatte sich für den Entwicklungsministerrat am 21. Mai 1999 in Brüssel ein ehrgeiziges Programm vorgenommen. Im Zentrum der Ratssitzung stand die Diskussion über eine Reorganisation der gesamten EU-Entwicklungspolitik, basierend auf Auswertungen ("Evaluationen") der bisherigen regionalen Entwicklungsprogramme für Asien und Lateinamerika, den Mittelmeerraum und die AKP-Staaten sowie den Bereich der Humanitären Hilfe.

In den umfangreichen Schlußfolgerungen des Rates finden sich eine Reihe von Vorschlägen für eine bessere Koordination der EU-Entwicklungszusammenarbeit und eine besser abgestimmte Aufgabenteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ("Komplementarität"). Der Wunsch der deutschen Präsidentschaft, statt der bisher auf vier Kommissare und fünf Generaldirektionen (incl. des Amtes für humanitäre Hilfe, ECHO) verteilten Kompetenzen für den Bereich Entwicklungspolitik künftig nur noch eine Generaldirektion und eine(n) KommissarIn einzusetzen, findet sich in den Schlußfolgerungen des Rates allerdings - v.a. aufgrund des Widerstands der spanischen Regierung - nur in abgeschwächter Form wieder. Jedoch hat der designierte Kommissionspräsident Prodi zwischenzeitlich (auf dem Europäischen Rat Anfang Juni in Köln) schon zu erkennen gegeben, daß auch er die Kompetenzen für den Entwicklungsbereich in einer Hand bündeln will.

Deutsche Initiative zur Konfliktprävention

Die Abschlusserklärung der Ratssitzung enthält auch einen Bericht zum Stand der Lomé-Verhandlungen, Erklärungen zum Kosovo und zum Wiederaufbau in Mittelamerika sowie - auf Initiative der Ratsvorsitzenden Heidi Wieczorek-Zeul - auch einen umfangreichen Text zur Konfliktprävention, speziell zur Kontrolle des Handels mit Kleinwaffen. Unter der Überschrift "Integrating Environment and Sustainable Development into Development Policy" geht die Ratserklärung dann ausführlich auf die mangelnde Umsetzung des im Amsterdamer Vertrags verankerten und von den Europäischen Räten in Cardiff (Juni 1998) und Wien (Dezember 1998) bekräftigten Integrationsprinzips ein. Die Kommission wird - mit Blick auf den nächsten Europäischen Rat in Helsinki - aufgefordert, bis zum nächsten

Entwicklungsministerrat im November 1999 eine umfassende Strategie für eine systematische Integration von Umweltaspekten in die EU-Entwicklungspolitik vorzulegen. In den unter deutscher Präsidentschaft erstellten Schlußfolgerungen der Entwicklungsminister werden besonders die Aspekte von Umweltzerstörung und Armut, die Untersuchung der Auswirkungen von Globalisierung (speziell in den Bereichen Handel und Privatinvestitionen / Finanzspekulation) und die Erfüllung der Verpflichtungen aus Multilateralen Umweltübereinkommen (MEAs) angesprochen. Auch das Kohärenzprinzip wird nach einmal betont.

Bisher keine Kohärenz

Dieses Kohärenzprinzip, eine Art entwicklungspolitisches Pendant zum Integrationsprinzip der Umweltpolitik, ist trotz langjähriger Bemühungen bisher nicht nachhaltig in der Politik der EU verankert. Artikel C und besonders Art. 130v des Maastrichter Vertrags verpflichten die EU schon seit 1993, bei allen politischen Entscheidungen, die Entwicklungsländer betreffen können, entwicklungspolitische Ziele (wie Armutsbekämpfung oder die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung) zu berücksichtigen. Der Entwicklungsministerrat vom 5. Juni 1997 wies auf Initiative der holländischen Regierung auf Defizite v.a. in den Bereichen Konfliktprävention, Ernährungssicherheit, Fischereipolitik und Migration hin und forderte die Kommission auf, bis spätestens Ende 1998 die erste Ausgabe eines Jahresberichts zum Thema "Kohärenz" abzuliefern. Die Kommission legte im Mai 1999 dann auch endlich einen ersten Bericht vor, allerdings in der Form eines dünnen, inhaltlich nichtssagenden "Non-Papers", so daß dem Entwicklungsministerrat nicht viel anderes übrig blieb, als die Ablieferung des bestellten ersten Jahresberichts noch einmal dringend anzumahnen.

Klaus Wardenbach

Der Autor ist EU-Koordinator bei VENRO.

Weitere Informationen:

VENRO

Kaiserstr. 201

53114 Bonn

Tel.: (0228) 946 77 - 0, - 15

Fax: (0228) 946 77 99

E-mail: sekretariat@venro.org

Volksvertreter ohne Macht?

Das MAI, die Millennium Round und das Europäische Parlament

Der Amsterdamer Vertrag (AV) bringt dem Europa-Parlament (EP) keine neuen Rechte was die Mitgestaltung der Handelspolitik angeht. Neu ist einzig der Art. 133 AV Abs. 5, der das EP ermächtigt angehört zu werden, wenn der Rat die Kommission in Verhandlungen und Übereinkünfte über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums mit einbeziehen möchte. Ansonsten kann das EP gemäß Art.300 AV eine Stellungnahme zu Abkommen abgeben.

Zur Vorbereitung auf die anstehenden WTO-Verhandlungen gab es eine Reihe von Veranstaltungen: ein Hearing über "The institutional system of the EU and its shortcomings in the context of international trade negotiations"; ein Hearing zum Thema "Die Europäische Union und die Agenda der Millennium-Runde der WTO" und die internationale Konferenz der Fraktion der Europäischen Grünen "Vom MAI zur Millennium Round". Der folgende Bericht soll - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einen Einblick in die dort geführten Diskussionen geben. Unterschiedliche Meinung bestand vor allem über das "Wer sollte verhandeln" - die Mitgliedsstaaten oder die EU? Während die einen die Verantwortung der nationalen Regierungen gegenüber ihren Bürgern hervorhoben, verwiesen die anderen auf die MAI-Verhandlungen, bei denen man gesehen hätte, wohin es führt, wenn die Kommission nicht in den Vorbereitungen mit einbezogen wird. Einigkeit herrschte allerdings bei ParlamentarierInnen, Wirtschafts- und NGO-VertreterInnen darin, daß das Parlament mehr Mitsprache bekommen sollte. Und die geringe Kompetenzerweiterung durch den AV hätte das Parlament z.T. aber auch selbst mitverschuldet, weil es zu wenig darauf insistiert hätte.

Auf der anderen Seite wird das Parlament bzw. der Ausschuß vom Rat jedoch ungenügend über die laufenden Vorbereitungen für die WTO-Ministerkonferenz unterrichtet. Der Rat ist das am wenigsten zugängliche und transparente Organ der EU. Die Kommission hingegen ist mit ihren einzelnen Generaldirektionen derart strukturiert, daß eine Koordination nur unzureichend erfolgt. Dies war bei BSE der Fall, und zeigt sich erneut bei den Vorbereitungen zur Millennium Round.

In der neuen Legislaturperiode wird nun der Außenwirtschaftsausschuß des Parlaments im Rahmen der Neuordnungen der Ausschüsse als gesonderter Ausschuß gar nicht mehr weiter bestehen. Damit bleibt die Frage der Priorität von

Außenwirtschaftsfragen in der Agenda des Parlamentes zunächst noch offen.

Die Millennium-Runde und die Verhandlungsstrategie der EU

Der vom Außenwirtschaftsausschuß ernannte Berichterstatter für WTO-Fragen Kittelmann (CDU) faßt die bisherigen Erfahrungen mit der WTO als ?im Ganzen gesehen positiv? zusammen. Mit Ausnahme der ?trade-related intellectual property rights? und des Textilsektors hätten die Entwicklungsländer ?zumeist überdurchschnittlich? von der Marktöffnung profitiert. War man in den 80er Jahren im Hinblick auf die ?segensreichen? Auswirkungen weltweiten Wirtschaftens vielleicht zu optimistisch, so scheine man z.Zt. ins andere Extrem zu verfallen und die Schuld für alle wirtschaftlichen Mißstände in der weltweiten Öffnung der Märkte zu suchen. Das MAI z.B. sei von seiten einiger NGOs als Versuch der ?Machtergreifung der multinationalen Konzerne? denunziert worden. Das neue Streitschlichtungsverfahren habe sich ?voll bewährt?, denn es lasse an die Stelle des Rechts des wirtschaftlich Stärkeren mehr und mehr das Recht internationaler Abmachungen treten. Dies sei erfahrungsgemäß immer zum Vorteil der Schwächeren, und dies seien im Kontext der WTO die Entwicklungsländer.

Die Ausführungen von Herrn Beseler, Generaldirektor der DG I, waren etwas vorsichtiger formuliert, wobei auch er keinen Zweifel am Motto ?mehr Welthandel = mehr Wohlfahrt? ließ. Doch gleichzeitig habe niemand im Welthandel - so sein Eingeständnis - alleine die Antwort auf alle Entwicklungsfragen gefunden. Als Stärken der WTO führt er Transparenz und Nichtdiskriminierung an, und genau darauf solle eine neue Verhandlungsrunde aufbauen.

Die EU trete neben den Verhandlungsbereichen der sog. ?built in agenda? (Landwirtschaft, Dienstleistungen) und der Arbeitsgruppen (Wettbewerb, Investitionen, trade facilitation, öffentliches Beschaffungswesen), zusätzlich für eine weitere umfassende Runde von Zollverhandlungen ein und dränge auch ganz besonders auf die Klärung der Beziehung Handel und Umwelt, sowie der besonderen Regeln für Entwicklungsländer. Der Kommentar von Kreissl-Dörfler (MdEP), ?ich freue mich..., daß die Kommission die Entwicklungsländer entdeckt hat?, ließ Beseler allerdings auffahren: ?Also, das könne man der Kommission nun wirklich nicht vorwerfen, sie hätte sich immer schon für die Entwicklungsländer eingesetzt.? Dieser heftige Widerspruch läßt vermuten, daß dies wohl nur bedingt stimmen mag, und daß der Einsatz für die Belange der Entwicklungsländer zumindest seine Grenzen hat, denn bei TRIPS (s. hierzu auch den Artikel von Achim Seiler) werde die EU ?keine Rückschritte zulassen?.

Die NGO-VertreterInnen sprachen sich, wie zu erwarten, für mehr Transparenz, für eine Revision der bestehenden Abkommen und die Berücksichtigung von ökologischen und den Entwicklungsländern betreffende Aspekte aus. Herr Nichol森 von der CPE fand die Fokussierung auf Export innerhalb der Landwirtschaft für unangemessen, da dafür im Ganzen gesehen nur 10% der Produktion verwendet

würden. Frau Mehra von Oxfam hielt eine neue Runde für unwahrscheinlich, und in Bezug auf die Entwicklungsländer lautete ihrer Meinung nach das Stichwort: Zugang! Greenpeace plädiert für das Prinzip Vorsicht, sprach sich für die Möglichkeit der Beibehaltung von nationalen Regelungen aus und forderte mehr Kohärenz in den verschiedenen Politikbereichen. Und schließlich forderte der Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes eine Sozialklausel in der WTO.

Internationale Konferenz ?Vom MAI zur Millennium Round?

Der Tenor der verschiedenen Beiträge von NGO-VertreterInnen mit Bezug auf die WTO lautete: keine neuen Verhandlungsbereiche ? Revision und Nachbesserungen sind notwendig ? erst analysieren und dann ...! - mehr Transparenz ? mobilisieren! Strittig war diesbezüglich eigentlich nur: Ist es das Gebot der Stunde gegen die Millennium Round zu mobilisieren oder für eine andere Tagesordnung einzutreten? Eine neue Runde verhindern, dafür sprach sich Martin Khor vom Third World Network aus; die WTO reformieren war hingegen u.a. die Strategie der anwesenden Parlamentarier. Aber in einem waren sich alle einig: Wenn es eine neue Runde geben sollte, dann hieße das Motto auf jeden Fall ?analysieren, weiter studieren, revidieren, reformieren!?

Lori Wallach von Public Citizen verwies darauf, daß die EU in Person von Sir Leon Brittan der ?Motor? für eine neue Runde sei, und der Druck nicht, im Gegensatz zum MAI, von den USA ausginge. Ein Fingerzeig für die europäischen NGOs?

Roy Jones sah in der WTO eine mögliche Bedrohung für die Arbeiterrechte im Norden und im Süden. ?The outstanding question is does the political will exist to turn the WTO into a body that can shape the trading system to meet the needs of societies, other than narrow elites?? Und wie sieht es mit Alternativen aus? Colin Hines vom International Forum on Globalisation hielt Aussagen, es gebe keine Alternative, für absoluten Nonsense. Sein Motto: ?Protect the local, globally? d.h. die verschiedenen nationalen politischen Ebenen zu befähigen, die Kontrolle über ihre lokale Wirtschaft wieder zu übernehmen. Handel außerhalb der EU soll nur dort stattfinden, wo die Ressourcen weder auf nationaler Ebene noch innerhalb der EU verfügbar sind. Tony Clarke vom Polaris Institute in Kanada sprach sich auch für das Recht der Staaten auf Festsetzung ihrer eigenen Entwicklungsziele und die Regulierung von ausländischen Investitionen im Inland aus.

Wie bei den High Level Symposia, so ist auch bei den Ausführungen der Kommission ?herauszuhören?, daß aus Gründen der Akzeptanzerhöhung für eine neue Verhandlungsrunde Themen wie Umwelt und Entwicklung als Bestandteil der Agenda aufgeführt werden. Die Einschätzung darüber bzw. die Hoffnung, die sich damit verbindet, spiegelt sich dementsprechend in den vorrangigen Forderungen der NGOs bzw. der Parlamentarier wider. Mein Eindruck aus dem Parlament macht mich nicht gerade optimistisch, ob es den NGOs gelingt, die Tagesordnung in ihrem Sinne zu ändern. Aber ich täusche mich gerne.

Marita Wiggerthale

Die Autorin ist Mitglied der AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung und hat im Rahmen eines Praktikums an den oben genannten Veranstaltungen teilgenommen.

Menschenrechte für BlumenarbeiterInnen

Neues Gütesiegel für Schnittblumen eingeführt

Miserable Löhne, unsichere Arbeitsverträge, Unterdrückung freier Gewerkschaften und Gesundheitsgefahren durch einen massiven Pestizideinsatz - das waren die Beschwerden, die seit den achtziger Jahren Menschen in Europa für die Rechte von Blumenarbeiterinnen eintreten ließen. Denn wer sich vor Ort, zumal im wichtigsten Produktionsstandort Kolumbien, wehrte oder gar einer Gewerkschaft anschloß, wurde schnell entlassen. Und die Blumen des Südens sind für den Norden bestimmt, von daher die einsichtige Verantwortung von Konsumenten und Blumenhandel.

Immer mehr Staaten Lateinamerikas und Afrikas drängen auf den Markt, jede dritte Rose oder Nelke auf dem Weltmarkt stammt inzwischen aus dem Süden. Ein Geschäft, das sich lohnt - zumal es in Entwicklungsländern ein günstiges Klima und billige Arbeitskräfte gibt und kaum ein effektiver Umweltschutz oder Rechtsschutz für die Arbeiter existieren. Ein neues Programm, das auf die Einhaltung und unabhängige Kontrolle sozialer und ökologischer Mindeststandards setzt, strebt nun an, die Blumenarbeiter und ihre Familien stärker an den Gewinnen des blühenden Geschäfts teilhaben zu lassen. Mitte November brachte die Schweizer Supermarktkette Migros die ersten "fairen" Rosen aus Simbabwe auf den Markt. Vor Muttertag am 9. Mai wurden in Deutschland, dem weltweit wichtigsten Blumenimportland, die ersten "Blumen aus menschen- und umweltschonender Produktion" angeboten.

"Das ist ein großer Erfolg für die Menschenrechte der Blumenarbeiterinnen. Wir haben lange dafür gearbeitet und hoffen, daß diese Kooperation mit dem Blumenhandel für alle Seiten Früchte trägt." Mit diesen Worten begründete die Vorsitzende der internationalen Menschenrechtsorganisation FIAN Petra Sauerland ihre Unterschrift unter die Statuten des "Flower Label Programms" (FLP). Damit wollen zukünftig der deutsche Blumen-Groß- und Importhandelsverband BGI, der Fachverband Deutscher Floristen, die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt und die Blumen-Kampagne von Brot für die Welt, FIAN und terre des hommes gemeinsam für sozial- und umweltverträgliche Blumenproduktion sorgen. Grundlegenden Menschenrechte im Arbeitsleben wurden von einem breiten Bündnis aus Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften in dem internationalen Verhaltenskodex der Blumen-Kampagne festgeschrieben und in diese Übereinkunft

mit dem Handel übernommen: Gewerkschaftsfreiheit, Festanstellung und existenzsichernde Löhne, Verbot der Diskriminierung von Frauen, der Kinder- und Zwangsarbeit, Schutz der Gesundheit und der Umwelt durch die Reduktion des Pestizideinsatzes. Die oben genannten Gruppen haben Einsicht in alle Details von FLP, also auch die Betriebe. Unabhängige Kontrollen und Beschwerdeverfahren sind vorgeschrieben. Dieses Übereinkommen stellt einen der ersten umfassenden und doch praxisnahen Verhaltenskodizes dar. "Ich glaube, daß eine solche Konstellation aus Nichtregierungsorganisationen und Handelsgruppierungen Vorbildcharakter für andere Branchen haben kann", meint BGI-Geschäftsführer Henning Moeller.

Die Lage hat sich verbessert

Schon jetzt zeigen sich konkrete Verbesserungen für die Arbeiter in den beteiligten Betrieben. Einige Beispiele:

- In Simbabwe erhalten alle Frauen erstmals einen bezahlten Schwangerschaftsurlaub von drei Monaten. Ein Programm der Subventionierung von Lebensmitteln und der Einrichtung von Gemüsegärten hilft die der Sicherung des Rechts auf Nahrung der ArbeiterInnen.
- In Kenia wurden strikte Wiederbetretungsfristen (6-24 Stunden) in den Gewächshäusern nach dem Einsatz von Pestiziden eingeführt. Hierdurch werden akute und chronische Vergiftungen verhindert.
- In Ecuador hat die große Mehrzahl der Beschäftigten nun dauerhafte Festverträge, die erst eine geregelte Lebensplanung ermöglichen. Die Schutzkleidung, insbesondere für Frauen, ist ausgezeichnet.

Als vor beinahe zehn Jahren die Blumen-Kampagne anlief, klangen diese Punkte geradezu utopisch - und sie sind für viele Blumenarbeiterinnen utopisch geblieben. "Flexible", kurzfristige, ungeschützte Arbeitsplätze sind in der Mehrzahl der Blumenbetriebe dieser Erde die bittere Realität. Doch immer mehr Plantagen stellen ihre Produktion um, sehen in der Einhaltung sozial- und umweltverträglicher Standards eine Chance, ihre Produktion und natürlich auch ihren Absatz zu verbessern. Aus den drei genannten Ländern gibt es deshalb die ersten 45 Plantagen, die eine unabhängige Kontrolle der Menschenrechts- und Umweltstandards bestanden haben und deren Blumen, vornehmlich Rosen, in der Schweiz und Deutschland erhältlich sind. Ähnliche Initiativen laufen in Österreich, in den Niederlanden, Großbritannien und Schweden an.

Die öffentliche Einführung des Gütesiegels kann der entscheidende Durchbruch bei der Umsetzung von Menschenrechten und Umweltschutz in der internationalen Blumenindustrie werden. Denn wird die Initiative ein Erfolg in Medien und Geschäften, erhöht sich der Druck auf noch zögerliche Importeure und

Produzenten ? insbesondere aus Kolumbien, wo sich die Unternehmen bislang jedweder unabhängiger Kontrolle entziehen.

Frank Braßel

Der Autor ist Mitarbeiter von FIAN.

Weitere Infos bei:

FIAN, Overwegstraße 31

44625 Herne

Tel. 02323/490099

Fax: 490018

E-mail: fian@home.ins.de

Ein Ende der Waldkrise ist nicht in Sicht

Ergebnislosigkeit prägte die 3. Runde des Intergovernmental Forum on Forests (IFF)

Eine Stimmung herrschte vor unter den Vertreter von NGOs und indigenen Völkern beim 3. Treffen des IFF in Genf, Frustration: Denn die Diskussion kam nicht voran, im Gegenteil. Der mangelnde Wille oder gar die Unfähigkeit bereits vereinbartes umzusetzen war nach Aussagen von Beteiligten kaum zu überbieten.

In den sieben Jahre nach dem Erdgipfel haben unzählige Gespräche und Konsultationen über den Zustand der Wälder stattgefunden, im selben Zeitraum wurden weltweit über 100 Millionen Hektar Wald degradiert oder zerstört. So entschlossen sich NGOs und Indigene Völker zu einem gemeinsamen Statement, in dem sie ihrer Enttäuschung über den stockenden IPF/IFF Prozeß Ausdruck verliehen. "Ein substantieller Beitrag zur Beendigung der Waldkrise ist von diesem Forum nicht zu erwarten" berichtete Jutta Kill, Koordinatorin der AG Wälder im Forum Umwelt & Entwicklung.

Bereits in Rio hatten sich die Parteien auf zahlreiche Schutzverpflichtungen geeinigt, vor zwei Jahren war der Maßnahmenkatalog dann noch um die IPF-Proposals for Action erweitert worden. Doch bisher ist davon nur wenig bis gar nichts umgesetzt. Das wurde in Genf besonders deutlich, wo die Regierungsvertreter mit Vorliebe längst ausdiskutierte Aspekte wieder aufwärmten, weil es auf der Implementierungsseite so gut wie keinen Fortschritt zu berichten gab. Es schien, als hätten sie den konkreten Auftrag vergessen, die Aktionsvorschläge des IPF umzusetzen, darüber Fortschrittsberichte zu erstellen und die Bewahrung und den Schutz aller Arten von noch bestehenden Wäldern voranzutreiben.

Mit einer Reihe von konkreten Forderungen für die nächste Sitzungsrunde versuchten Vertreter von NGOs und Indigenen, die Diskussion wieder auf die drängenden Probleme der Waldzerstörung zu richten. U.a. sollen alle vertretenen Länder auf nationaler Ebene unter Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen unverzüglich einen Prozeß zur Umsetzung der IPF-Aktionsvorschläge, der Konvention über biologische Vielfalt und allen weiteren internationalen Abkommen zum Schutz der Wälder initiieren.

Im Rahmen einer solchen Strategie müßten bereits bestehende Regierungsprogramme mit Auswirkungen auf die Wälder überprüft und mit dem

Aktionsprogramm des IPF abgeglichen werden, um Widersprüche und Lücken zu beseitigen. Daran anschließen müsse sich ein konkrete Zeitplan zu Umsetzung, Erfolgskontrolle und Berichterstattung. Zudem sollte vereinbart werden, wie Regierungsorgane, gesellschaftliche Akteure und betroffene Gruppen in den Konsultationsprozeß und die Umsetzung eingebunden werden. Zuletzt müßten neue und bereits bestehende Programme geprüft und fortgesetzt werden.

Bislang hat der IFF -Prozeß für den Schutz der Wälder nicht viel gebracht, die Diskussionen waren oft von kurzfristigen Wirtschaftsinteressen geprägt und überkommene Verfahren behinderten die angemessene Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen. Beim vierten Treffen des internationalen Gremiums wollen die Nichtregierungsorganisationen jedoch Erfolgsberichte der beteiligten Staaten einfordern.

Jutta Kill

Auszüge eines Berichtes von Ricardo Carrere, World Rainforst Movement
(Übersetzung: Marlene Klein)