Rundbriefe.

Rundbrief I/2000

Inhaltsverzeichnis

Editorial - Jürgen Maier
Schwerpunktthema: Landwirtschaft

- Erste Schritte zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie - Rainer Engels
- CSD - Der Streit ist vorprogrammiert- Rainer Engels
- Agrarforschung im Dienst von Ernährungssicherung, Umweltschutz und Armutsbekämpfung - Susanne Gura, Frank Augsten
- Brot, Land und Freiheit- Stefan Ofteringer
- Landwirtschaft und Agenda 21: global - regional - lokal - Gerhard Hirn

Brennpunkt POPs - Musik in der Chemikalienpolitik?

- POPs - Einführung
- Das "dirty dozen" vor dem Aus - Ralf Ahrends
- Die Freisetzung gefährlicher Stoffe beenden - ein erster Schritt ist getan - Ute Meyer

Aktuell: Wasser

- Süßwasser auf der internationalen Agenda: Weltwasserkonferenz in Den Haag- Henrike Peichert

Aus den Arbeitsgruppen

- AG Biologische Vielfalt: Durchbruch bei den Biosafety-Verhandlungen - Hartmut Meyer
- AG Wälder: Politischer Wille ist gefragt! - Martin Kaiser

- AG Handel: UNCTAD - vom Protagonisten der neuen Weltwirtschaftsordnung zur Analyseinstanz - Tobias Reichert
- AK Tourismus: Positives Ergebnis des Workshops "Tourismus und Biodiversität" - Michael Meyer
- AG Lebensweise: Nachhaltiger Konsum als Element einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie - Sylvia Lorek
- AG Klima: Ein Runder Tisch für eine Klimaschutzstrategie - Gerald Knauf
- AG Klima: Grünbuch zu EU-internem Emissionsrechtehandel - Anja Köhne

Weitere Berichte

- TRIPs - die WTO verhandelt über geistige Eigentumsrechte - Jürgen Maier

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 Milenniumsrunde 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 nichtöffentlichem 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 Schieflage 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 Milenniumsrunde 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

Schritte zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Das Landwirtschaftsministerium legt seine Teilstrategie für den Bereich Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft vor

Die Agenda 21 sieht vor, dass die sich ihr verpflichteten Staaten nationale Strategien für eine nachhaltige Entwicklung erarbeiten. Die Bundesregierung hat hierzu jedoch noch we-nig Konkretes vorgelegt. Erste zaghafte Versuche hat es allenfalls von Seiten des Umweltmini-steriums gegeben. Eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie muss jedoch weit über einen bloßen Umweltplan hinausgehen und insbesondere auch die Nord-Süd-Problematik umfassen. Nun hat das Landwirtschaftsministerium seine Teilstrategie vorgelegt. Inwieweit sie diesen Ansprüchen gerecht wird, wird von Rainer Engels kommentiert:

Acht Jahre nach dem Gipfel von Rio beginnt nun endlich auch die Bundesregierung mit der nationalen Umsetzung der Agenda 21. Abgesehen von den vielfältigen Aktivitäten auf lokaler und kommunaler Ebene und den zaghaften Umsetzungsschritten der ebenfalls in Rio verabschiedeten Konventionen fehlt es bisher an einer Strategie auf nationaler Ebene. Nicht zufällig wird nun der erste Schritt im Politikfeld Landwirtschaft vollzogen. Denn hier ist der Begriff der Nachhaltigkeit zu einem zentralen Begriff geworden, den jeder politische und wirtschaftliche Akteur für sich beansprucht. Vom Biologischen Landbau bis zur Gentechnik hält jeder seinen Weg zumindest für den nachhaltigsten, wenn der anderen Richtung nicht sogar das Gegenteil vorgeworfen wird.

Das Strategiepapier trägt das Datum 7.2.2000 und wurde in der Brüsseler Fachpresse veröffentlicht. Es soll mit den Verbänden der Zivilgesellschaft diskutiert werden. Das Papier umfasst 11 Seiten und bereits dies zeigt, dass hier nur der Rahmen abgesteckt wird und noch keine wirklich konkreten Umsetzungsziele formuliert werden. Dies ist für eine öffentliche Dis-kussion eher ein Vorteil, weil es mehr Spielraum für Ergänzungen, Veränderungen und Präzi-sierungen schon auf der Leitbild- und Ziel-Ebene lässt.

Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft?

Die Nachhaltigkeitsstrategie versteht sich ausdrücklich als Diskussionsbeitrag und greift neben den internationalen Verpflichtungen und ihren zum Teil schon recht konkreten Zielen (Agenda 21, Waldgrundsatzerklärung, Konvention über die Biologische Vielfalt, Klimarah-menkonvention, Abkommen zum Schutz von Nord- und

Ostsee und Genfer Luftreinhalteab-kommen) auch Artikel 6 des EG-Vertrages über die Erfordernisse des Umweltschutzes und Artikel 20a des Grundgesetzes zur Verantwortung für die künftigen Generationen auf und hebt die Nachhaltigkeitsstrategie damit auf die Ebene eines Umsetzungsinstrumentes verfassungs-mäßiger Ziele.
Als Ausgangslage werden die drei Hauptfunktionen der Land- und Forstwirtschaft definiert: die Produktion von Lebens- und Futtermitteln, den Beitrag zur Erhaltung der Landschaft und zum Naturschutz und den Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume. Diese Funktionen könne nur eine leistungs- und wettbewerbsstarke Landwirtschaft mit ausreichenden Einkommensmöglich-keiten und Bewusstsein über die Verantwortung für die Verbraucher, den Tierschutz und die Umwelt leisten.
Als Hauptprobleme werden identifiziert:

- der beschleunigte Strukturwandel in Richtung Vergrößerung und Spezialisierung mit verschärftem Arbeitsplatzabbau;
- die verstärkte Differenzierung der Nutzung mit zunehmender Aufgabe der benachtei-ligten Standorte;
- die daraus resultierenden potentiell erhöhten Belastungsrisiken für die Ökosysteme, z.B. durch regionale Konzentration der Tierhaltung;
- die zunehmende Konzentration in der Ernährungswirtschaft.

Hungerbekämpfung kein Ziel der deutschen Landwirtschaft
Daraus werden folgende Ziele abgeleitet:

- ökologische und ressourcenpolitische Anforderungen bezüglich Bodenfrucht-barkeit, Ressourcenschutz, Effizienz des Ressourceneinsatzes unter Vermeidung von Stoffverlu-sten, Fischbestände und biologische Vielfalt;
- ökonomische Anforderungen bezüglich der dauerhaften Sicherung der Funktionen der Landwirtschaft und der Stärkung des ländlichen Raumes als Wirtschaftssstandort;
- soziale Anforderungen bezüglich der angemessenen ökonomischen und sozialen Lage der Landbevölkerung und der Stabilisierung und Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssy-steme sowie der Teilhabe an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen.

Hier fehlt eindeutig die Komponente der internationalen Beziehungen: die Aufgaben der Landwirtschaft im Rahmen der Hungerbekämpfung werden von der Bundesregierung nicht als Ziele formuliert! In Anbetracht der Verpflichtungen aus

der Agenda 21 und vom Welternäh-rungsgipfel 1996 in Rom ist dies unverständlich.

Allenfalls ein erster Schritt

Zur Erreichung der Ziele werden dann acht Projekte aufgezählt, die noch auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau formuliert sind, aber immerhin zeigen, in welche Richtung die Ent-wicklung nach Ansicht der Bundesregierung gehen sollte.

1. Das erste Projekt sind die WTO-Verhandlungen. Hier und in anderen internationalen Foren soll ein Rahmen geschaffen werden, der das ?europäische Landwirtschaftsmodell mit seinen multifunktionalen Merkmalen und den hohen Qualitäts- und Sicherheitsstandards? absichern soll. Als Schritte werden hier vorgeschlagen:

- ?Konkretisierung land-, forst- und fischereiwirtschaftsbezogener Standards im Rahmen internationaler Fachorganistationen bzw. Übereinkommen, z.B. im Rahmen der FAO;
- Vereinbarung von Umweltzielen im Rahmen internationaler Umweltvereinbarungen;
- Verankerung von Schnittstellen zwischen den multilateralen Handelsabkommen und den vorgenannten Fachabkommen im WTO-Regelwerk.?

Dieser Strategie für sich betrachtet könnte man so zustimmen, sie lässt allerdings einen zentralen Punkt außen vor: der hohe Grad des Außenschutzes für die Europäische Landwirt-schaft und die Exportorientierung mit Auswirkungen auch auf die Entwicklungsländer stehen aus Sicht praktisch aller Staaten der WTO viel stärker im Mittelpunkt als die Frage von Stan-dards, seien es solche des Verbraucherschutzes, auf die hier stark abgehoben wird, seien es internationale ökologische und soziale Mindeststandards. Ohne Zugeständnisse bei Außen-schutz und Exporten wird diese Strategie daher zum Scheitern verurteilt sein.

2. Das zweite Projekt ist die Integration von Umweltbelangen in die Agrarpolitik der EU. Hier wird auf die gleichlautende Strategie des Agrarministerrates vom November 1999 verwiesen und insbesondere der Agrarteil der Agenda 2000 als Anknüpfungspunkt genannt. Als Wesent-lich werden dabei folgende Grundsätze formuliert:

- die Einhaltung, Weiterentwicklung und Harmonisierung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis mit umweltpolitischen Mindeststandards;
- die Honorierung und Anerkennung von Umweltleistungen der Landwirtschaft u.a. im Rahmen freiwilliger Umweltprogramme;
- die Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit der Politik.

Was hier noch fehlt ist eine Strategie zur Umsetzung der nationalen Ziele der Nachhal-tigkeitsstrategie auch auf europäischer Ebene und eine enge Zielverzahnung von der europäi-schen über die nationale bis hin zur Bundesländerebene. Eine Nationale Nachhaltigkeitsstra-tegie muss alle diese Ebenen mit im Blick haben. Bei der europäischen Ebene sind die Um-weltbelange zudem nicht die einzigen, auf die sich die Nachhaltigkeitsstrategie beziehen muss: insbesondere der Verbraucherschutz sei hier nur als Stichwort genannt.
3. Projekt drei ist eine Nachhaltige Politik für den ländlichen Raum. Ziel ist hier, die eigenen Potentiale der ländlichen Räume stärker zu nutzen. Dazu soll

- eine verstärkte Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in der ?Gemein-schaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes? angestrebt werden;
- eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der sozialen Sicherung erreicht werden;
- eine Arbeitsmarktinitiative ländlicher Raum gestartet werden;
- eine nachhaltige Landentwicklung gemäß Agenda 21 angestrebt werden;
- eine nachhaltige Waldwirtschaft betrieben werden;
- der Beitrag der Jagd für eine nachhaltige ländliche Entwicklung gewürdigt und hono-riert werden.

Abgesehen von der etwas kuriosen Auflistung von solch Marginalien wie der Jagd sind dies durchaus sinnvolle und umsetzbare Ansätze, deren konkrete Ausgestaltung allerdings höchst relevant wird.
4. Projekt vier ist die Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes, und hier kommt der Text doch schon in die Nähe von konkreten Umweltzielen. Wichtig sei ? die Verbesserung der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft durch:

- weitere Reduzierung der Nitratbelastung von Gewässern und Lebensmitteln;
- weitere Verringerung von Risiken beim Pflanzenschutz;
- Verbesserung des Bodenschutzes;
- Minderung von Ammoniak- und Treibhausgasemissionen.?

Neben der Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen in diesem Bereich (Bundesbo-denschutzgesetz, Düngemittelrecht, Pflanzenschutzrecht) sind hier zur besseren Umsetzung und Weiterentwicklung der guten fachlichen Praxis Aktionsprogramme geplant, auf die man ge-spannt sein darf und wo wir uns

frühzeitig einbringen sollten.
5. Projekt fünf ist die Förderung des ökologischen Landbaus, dessen drei Aktivitäten sehr zu begrüßen sind:

- Erlass eines nationalen Ökolandbau-Gesetzes zur Ergänzung der EG-Ökoverordnungen hinsichtlich Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen;
- Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsförderung;
- Aufbau des Forschungsinstituts für Ökologischen Landbau.

Für letzteres wäre eine interessante Überlegung, inwieweit ein solches Bundesinstitut auch die Zuständigkeit für internationale Agrarforschung erhalten sollte, also auch die Erforschung der möglichen Bedeutung des ökologischen Landbaus in Entwicklungsländern zur Hungerbe-kämpfung zum Ziel hätte.
6. Projekt sechs ist die Erhaltung der biologischen Vielfalt, mit folgenden Schwerpunkten:

- Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes;
- Ausbau der Agrarumweltprogramme;
- Erarbeitung eines nationalen Programms zur Sicherung genetischer Ressourcen;
- Novellierung des Bund-/Länder-Konzeptes zur Erhaltung forstlicher Genressourcen.

Zu kurz kommt hier die Agrobiodiversität und ihre Gefährdung durch die Auflagen in Folge des TRIPs-Abkommens und der Novellierung des deutschen Saatgutrechtes, das den Nachbau von Sorten an eine Lizenzgebühr knüpft.
In Deutschland eher von untergeordneter Bedeutung sind die beiden letzten Projekte sieben (Regenerative Ressourcen mit den Unterpunkten nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien) und acht (Nachhaltige Seefischerei), wo insbesondere die Einflussnahme auf die wichtigsten Fischereinationen (Spanien, Portugal und Frankreich) in Brüssel im Mittelpunkt steht.
Fazit:
Die Nachhaltigkeitsstrategie für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft in Deutschland, vorgelegt als Diskussionspapier vom BML, ist eine gute Basis für die Weiterentwicklung im Rahmen der Gesamtstrategie. Diese Weiterentwicklung muss in zwei Richtungen gehen:
1. Es müssen aus den allgemeinen Zielen konkrete Umsetzungsziele entwickelt werden. An-sätze sind im Papier bereits vorhanden.

2. Es müssen Bereiche hinzugenommen werden, die bisher fehlen: der internationale Agrar-handel und die Auswirkungen auf Entwicklungsländer, das Ziel der Hungerbekämpfung, Regeln nicht nur für die Produktion, sondern auch für die Ernährungswirtschaft, das Saat-gutrecht, die Rolle der Gentechnik in der Landwirtschaft, die Aufgaben der Agrarfor-schung. Dies sind zentrale Punkte einer Nachhaltigkeitsstrategie, die bisher nicht oder zu-mindest nicht ausreichend berücksichtigt sind.

Rainer Engels

Der Autor ist Mitarbeiter bei GERMANWATCH und Koordinator der AG Landwirtschaft und Ernährung.

CSD - Der Streit ist vorprogrammiert

Der Beitrag der EU zum Agrarthema bei der CSD in New York

Alle Jahre wieder treffen sich die Umweltminister und hochrangige Vertreter der Entwicklungsministerien bzw. Entwicklungsabteilungen der Außenministerien in New York zur Ministerkonferenz der Commission on Sustainable Development (CSD). Diese Kommission ist in Rio 1992 gegründet worden und soll die Umsetzung der Beschlüsse von Rio, insbesondere die Um-setzung der Agenda 21 überprüfen. Dabei werden jedes Jahr andere inhaltliche Schwerpunkte diskutiert. Ein Schwerpunktthema für die 8. Ministerkonferenz der CSD im April 2000 ist die Landwirtschaft. Am 14.2.2000 hat die EU ihr Diskussionspapier für die CSD vorgelegt.

Die Empfehlungen der CSD sind unverbindlich und entbehren nicht einer gewissen Komik, wenn z.B. die Umweltminister bei der CSD beschließen, dass die WTO bei ihren Verhandlungen und Regelwerken Umweltfragen berücksichtigen soll und diesen Appell an ihre Ministerkollegen aus dem Wirtschafts- bzw. Handelsressort richten. Trotzdem ist die CSD ein Forum, wo Fragen der Nachhaltigkeit etwas freier, nicht so sehr unter der Maxime der wirt-schaftlichen Verwertbarkeit diskutiert werden können, und es steht zu hoffen, dass auch auf nationaler Ebene Auswirkungen zu verzeichnen sind. Mit dem Scheitern der WTO, in Seattle eine neue Verhandlungsrunde ? nicht zuletzt auch zum Agrarhandel ? aus der Taufe zu heben, werden andere Foren auch für die Öffentlichkeit interessanter. Dies konnte man auch schon bei der UNCTAD-Konferenz im Februar feststellen, wo das Verhalten der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern einer kritischen Bilanz unterzogen wurde. Auch die CSD wird sicherlich die Frage der Beteiligung von Entwicklungsländern bei den Agrarverhandlungen debattieren und damit zumindest ein Fachpublikum interessieren.

In der letzten Ausgabe des Rundbriefes wurde die von Frieder Thomas mit Hilfe von Bei-trägen eines Autorenkollektivs erstellte Studie über die Nachhaltigkeitssituation der deutschen Landwirtschaft vorgestellt. Diese ist als Dokument der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Er-nährung in der Projektstelle erhältlich und wurde der CSD auf englisch vorgelegt. Inzwischen sind auch auf internationaler Ebene eine ganze Reihe von Input-Papieren zu speziellen Agrart-hemen verfasst worden.

Die Schlüsselthemen des EU-Diskussionspapiers

Die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission hat am 14.2.2000 die Endfassung ihres Diskussionspapiers für die CSD vorgelegt. Dort sind die Positionen der Mit-gliedsstaaten eingeflossen, zum Teil finden sich auch Beiträge aus der Zivilgesellschaft wieder, denn es sind bereits zwei Entwürfe im Vorfeld öffentlich gemacht und diskutiert worden.
Gleich zu Beginn hebt die Kommission darauf ab, dass die Agenda 21 der Landwirtschaft eine besondere Rolle als Basis der Ernährungssicherheit zuweist. Dies findet sich in nationalen Pa-pieren zur Landwirtschaft so gut wie nie (siehe auch den Beitrag zur Nationalen Nachhaltig-keitsstrategie in diesem Rundbrief) und selbst die Agenda 2000, das zentrale Reformpapier der europäischen Landwirtschaft, erkennt diese Aufgabe der Landwirtschaft nicht an.
Die Kommission identifiziert eine lange Liste von Schlüsselthemen für die CSD und beginnt mit den entwicklungsbezogenen Themen:

- Verfügbarkeit und Zugang zu Lebensmitteln mit dem Ziel der Halbierung der Zahl der absolut Armen und Unterernährten bis zum Jahr 2015, das Ziel des Welternährungs-gipfels 1996;
- Erhöhung der Produktion von Grundnahrungsmitteln und Verbesserung des Zugangs insbesondere von Armen in Entwicklungsländern;
- Management der Verstädterung und gleichzeitig ländliche Entwicklung in Entwick-lungsländern;
- Aufrechterhaltung von Landwirtschaft, insbesondere kleinbäuerliche Produktion in den am wenigsten entwickelten Ländern;
- Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, insbesondere auch mit Blick auf Landrechte;
- Dezentralisierung und Partizipation in der ländlichen Entwicklung;
- Formulierung und Reorientierung der EU-Politik im Sinne einer kohärenten Ausrichtung auf Armutsbekämpfung;
- Bekämpfung schwerer Krankheiten wie HIV insbesondere in Afrika südlich der Sahara;
- Nachhaltige Nutzung von Wasser und Böden;
- Einführung des Vorsorgeprinzips insbesondere mit Blick auf die Biotechnologie;
- Vorsichtiger und effektiver Einsatz von Düngern und Pestiziden sowie Förderung von organischem Landbau und Integriertem Pflanzenschutz;
- Förderung der Agro-Forstwirtschaft;
- Einsatz von Aquakultur und Küstenfischerei im Rahmen der ländlichen Entwicklung;
- Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung nachhaltiger Anbausysteme zum Zweck der Konservierung der biologischen Vielfalt;

- Minimierung der Umweltauswirkungen der Landwirtschaft;
- Berücksichtigung von extensiven Landbewirtschaftungsformen für die Erhaltung von Lebensräumen wilder Tiere;
- Stärkung des Welthandelssystems auf eine nicht diskriminierende Weise;
- Berücksichtigung der zuständigen UN-Institutionen bei Handelsstreitigkeiten mit Um-welt- oder Verbraucherrelevanz;
- Verbesserung der Lebensmittelsicherheit auf internationaler Ebene;
- Besondere Berücksichtigung der Institutionenstärkung und der Einbeziehung des Privatsektors in der ländlichen Entwicklungszusammenarbeit;
- Verbesserung der Geber-Koordination.

Ein Papier - zwei Sprachen...

Zu all diesen Handlungsfeldern soll die CSD beitragen, insbesondere durch Appelle an die nationalen Regierungen und internationale Institutionen wie IFAD und FAO und andere UN-Gremien und bis hin zur WTO, der Weltbank und dem IWF. Soweit, so gut - und belanglos. Interessant wird es erst im Anhang, der eine ganz andere Sprache spricht und offensichtlich von der Generaldirektion Landwirtschaft entscheidend gestaltet wurde. Kein Wort mehr von Entwicklungsländern und ihren Belangen. Vorgestellt wird das "europäische Model der Landwirtschaft", welches zwar mit Umweltproblemen behaftet ist, aber insgesamt wettbewerbsfähig, multifunktional und nachhaltig und daher schützenswert ist. So sei die Integration von Umweltanforderungen an die europäische Landwirtschaft schon sehr weit gediehen und müsse nur noch weiterentwickelt werden. Auch die Lebensmittelsicherheit wird als Besonderheit der europäischen Landwirtschaft hervorgehoben.

Die Anpassung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik geht in Richtung Abbau der Preisstützung und damit größerer Marktorientierung, weniger um Entwicklungsländern Zugang zu den EU-Märkten zu gewähren, als vielmehr um selber stärker exportieren zu können. Aufgefangen werden die Einkommenseinbußen der Landwirte durch direkte, nicht völlig von der Produktion abgekoppelte Einkommensübertragungen, durch Umweltprogramme und durch die enge Verbindung der Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung. Diese Kombination von Schutz der eigenen Landwirtschaft und weiterer Exportorientierung ist für andere Länder nicht annehmbar. Dies wird auch bei der CSD zu heftigem Streit führen. Gute Ansätze wie die Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Förderung des Zu-gangs der Armen zu Lebensmitteln und produktiven Ressourcen, die Orientierung der Landwirtschaft auf das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip werden durch dieses Festhalten an der Exportorientierung entwertet, da sie von anderen Ländern im ersten Fall als Einmischung in die

nationale Politik der Entwicklungsländer, im zweiten Fall nur als Protektionismus interpretiert werden. Neuerungen sind also nicht zu erwarten in New York.

Rainer Engels

Der Autor ist Mitarbeiter bei GERMANWATCH und Koordinator der AG Landwirtschaft & Ernährung

Agrarforschung im Dienst

von Ernährungssicherung, Umweltschutz und Armutsbekämpfung
Im Mai findet in Dresden das erste Globale Forum zur Internationalen Agrarforschung statt

Auf Einladung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), einer der Hauptgeldgeber der internationalen Agrarforschungszentren, findet vom 21. bis 23. Mai 2000 ein "Globales Forum zur internationalen Agrarforschung" (GFAR) statt. Teilnehmen werden rund 360 Vertreter von Regierungen, internationalen und nationalen Agrarforschungsinstitutionen Nichtregierungsorganisationen (NRO), Bauernorganisationen und der Industrie.

Anlässlich dieses Forums werden internationale und deutsche NRO Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit durchführen und das GFAR2000 mit Ausstellungen, Aktionen, Workshops, Pressekonferenzen u.ä. kritisch begleiten. Das Forum Umwelt und Entwicklung hat die Koordination der NRO-Aktivitäten übernommen [Weitere Informationen zu den NRO-Aktivitäten finden sich im Kasten - Was ist los in Dresden?].

Die Agrarforschung hat großen Einfluss auf Menge und Qualität der Nahrungsmittel in Industrie- und Entwicklungsländern sowie auf Ernährungssicherung, Armutsbekämpfung und den weltweiten Umweltschutz. In der Diskussion über Gentechnik und Patente auf wichtige Nahrungspflanzen spielt die Agrarforschung, von der Öffentlichkeit bislang weitgehend unbeachtet, eine im Wesentlichen befürwortende Rolle. Der mögliche Beitrag von Gentechnik und Patente zu Ernährungssicherung, Umweltschutz und Armutsbekämpfung ist jedoch aufgrund der ungeklärten ökologischen, ökonomischen und gesundheitlichen Risiken höchst umstritten. Umweltgerechte Agrarproduktion und Ernährungsweisen könnten durch die Agrarforschung erheblich besser als bisher unterstützt werden.

Was ist das GFAR?

Das GFAR ist ein Zusammenschluss von Interessengruppen der Agrarforschung und bezieht alle in diesem Bereich tätigen relevanten Akteure ein: Internationale Agrarforschungszentren, Forschungseinrichtungen im Norden und im Süden, Finanziers wie Regierungen und Stiftungen, Organisationen der Zivilgesellschaft, Bauernorganisationen und die private Wirtschaft. Initiiert wurde das GFAR 1996 von der weltgrößten öffentlichen Agrarforschungseinrichtung, der Beratungsgruppe

Internationale Agrarforschung (*Consultative Group on International Agricultural Research*, CGIAR). Die CGIAR hat 58 Mitglieder, überwiegend Länder, Stiftungen, regionale und internationale Organisationen und ist bei der Weltbank angesiedelt. Mit dem GFAR will die CGIAR der jahrzehntelangen Kritik begegnen, dass die Forschungsziele und -prioritäten ohne wesentliche Beteiligung der Betroffenen gesetzt werden und an deren Bedarf weitgehend vorbei geforscht wird, wobei die Grüne Revolution der Siebziger Jahre vielfach umweltschädliche Anbaumethoden propagiert hat und ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung umstritten blieb. Ein anderer Grund für die Lancierung des GFAR ist der seit Beginn der 90er Jahre ausbleibende Zuwachs von Forschungsgeldern für die CGIAR und die in vielen Ländern meist unter dem Strukturanpassungsdruck des IWF stark gesunkenen öffentlichen Ausgaben für Agrarforschung.
Die seit 1995 durch die jeweiligen nationalen Agrarforschungssysteme etablierten regionalen und sub-regionalen Foren sollen neben der regionalen Vernetzung dem Globalen Forum zuarbeiten. Solch komplexe Strukturen bilden sich nur langsam heraus; ausgerechnet in Nordamerika, dem Sitz des Sekretariats der CGIAR, fehlen sie noch gänzlich. Die Involvierung der Interessengruppen ist in den einzelnen Foren unterschiedlich und könnte, besonders in Bezug auf NRO und Bauernorganisationen, noch erheblich verbessert werden.
Etwa alle drei Jahre soll ein Globales Forum veranstaltet werden; das GFAR2000 ist das erste, das in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Ziele des GFAR2000

Durch das GFAR2000 sollen neue Modelle für Forschungspartnerschaften mit den Interessengruppen entwickelt werden. Gleichzeitig werden die Zugangsbedingungen für die im Agrarbereich derzeit besonders umkämpften Ressourcen wie Informationen und Genmaterial diskutiert.
Das GFAR2000 trifft keine politischen Entscheidungen, sondern dient in erster Linie der Meinungsbildung bei den Interessengruppen, die wiederum die in vielen Ländern anstehenden politischen Entscheidungen vor allem zu Patentrecht und Gentechnik beeinflussen werden. Daher betreiben entwicklungs- und umweltpolitische NRO vor und während des GFAR2000 in Dresden Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit zur Agrarforschung.
Im einzelnen steht auf der Tagesordnung des GFAR2000:

- Diskussion und Verabschiedung einer Gemeinsamen Vision über Agrarforschung und Entwicklung;
- Diskussion der Rahmenbedingungen für ein globales Wissensmanagement zur Agrarforschung;
- Förderung und Diskussion der Rahmenbedingungen für Forschungspartnerschaften in bestimmten Schlüsselbereichen:

- Management genetischer Ressourcen und Biotechnologie (z.B. Geistige Eigentumsrechte, Bioethik, Patente, Zugangsbestimmungen);
- Natürliches Ressourcenmanagement und Agro-Ökologie;
- Produktions- und Verarbeitungsketten von kommerziellen und traditionellen Nahrungspflanzen;
- Institutionen und Management von Agrarforschungspolitik.

Welche Ergebnisse sind zu erwarten?

Die verschiedenen Interessengruppen werden wahrscheinlich zu einer gemeinsamen globalen Vision über Agrarforschung und Entwicklung kommen. Fraglich ist, ob bei weit auseinander gehenden Interessen inhaltliche Substanz übrigbleibt, wenn zum Beispiel glühende Verfechter auf klare Ablehner der Gentechnik treffen.

Die neuen Forschungskooperationen waren im Vorfeld des GFAR durch eine zeitlich sehr enge Anmeldefrist belastet; vor allem Organisationen, die bislang wenig Kontakt zur CGIAR hatten, wurden in Verhandlungsnöte gebracht. Dennoch wurden viele Fallstudien eingereicht. Die Partnerorganisationen werden die Projekte zumeist nicht selbst vorstellen können, dazu wurden zuwenig Plätze zur Verfügung gestellt.

Die kommerziell orientierte *International Federation of Agricultural Producers* (IFAP), die auf der EXPO in Hannover ihr Jahrestreffen anschließt, wurde frühzeitig in die GFAR2000-Vorbereitungen einbezogen. Aufgrund der Anstöße von NRO entstand ein Dialog zwischen IFAP und *La Via Campesina*, einem internationalen Zusammenschluss von Kleinbauern, für den jetzt einige Plätze eingeräumt wurden.

Die NRO-Quote wurde erst nach massiver Kritik von 15 auf 32 Plätze erhöht, bei einer Gesamtteilnehmerzahl am GFAR2000 von ca. 360. Dabei ist nicht klar, ob die Weltbank, die großen Wert auf die Konsultation mit NRO legt, diese Reisen auch finanzieren wird. Die Auswahl der NRO-Teilnehmer am GFAR2000 bestreitet das NRO Komitee der CGIAR; derzeit findet eine Konsultation mit dem Steuerungskomitee des im Vorfeld in Dresden stattfindenden NRO-Workshops statt.

Eine breite Diskussion konnte bislang aufgrund des dünnen Informationsflusses aus dem GFAR-Sekretariat an die Öffentlichkeit kaum stattfinden; wesentliche Dokumente waren auf den relevanten Websites bis Ende Februar nicht zugänglich. Eine Einschätzung der inhaltlichen Vorbereitungen ist daher noch kaum möglich.

Bislang war die Entwicklung des GFAR durch das bei der Weltbank angesiedelte GFAR-Sekretariat stark beeinflusst. In Dresden soll die Führung an das bei der FAO angesiedelte NARS-Sekretariat abgegeben werden.

Dieses Sekretariat der nationalen Agrarforschungssysteme (*National Agricultural Research Systems*, NARS) ist u.a. für die Entwicklung der Regionalen Foren zuständig. Ob die Zusammenarbeit mit den Interessengruppen dadurch in Zukunft breiter, von den Forschungseinrichtungen hin zu anderen Partnern gestaltet wird, welche Partner von Rom besonders angesprochen werden, welche Themen entwickelt werden, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

Entwicklung von NRO-Positionen zur Internationalen Agrarforschung

Innerhalb der NRO wird das GFAR2000 als eine wichtige Möglichkeit eingeschätzt, Einfluss auf die Ausrichtung der Agrarforschung und ? entwicklung zu nehmen. Erheblich besser als bisher könnten umwelt- und sozial gerechte Agrarproduktion und Ernährungsweisen durch die Agrarforschung unterstützt werden:

- Zum Beispiel ist integrierte Schädlingsbekämpfung einerseits seit langem in der Agrarforschung erfolgreich etabliert. Andererseits werden schädlingsresistente Bt-Gentechnikpflanzen gezüchtet, obwohl die Umweltschädlichkeit und fehlende Nachhaltigkeit dieser Technologie wissenschaftlich belegt sind.
- Einerseits hat sich die CGIAR gegen Terminator-Technologien ausgesprochen. Andererseits unterstützt sie die für die Ernährungssicherheit ebenfalls fragwürdigen Patentierungen von Nahrungspflanzen nach US-amerikanischem Vorbild.
- Gentechnisch veränderte Reispflanzen mit erhöhtem Vitamin-A-Gehalt werden als neues Beispiel für den Nutzen von Gentechnik angestrebt. Dass dies ein teurer und kurzsichtiger Weg zur Prävention der verbreiteten Blindheit aufgrund von Vitamin-A-Mangel ist, haben NRO und Wissenschaftler bereits ausgeführt und bessere Wege aufgezeigt. Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt in der Landwirtschaft würden nicht nur über grüne Blattgemüse die Vitamn-A-Versorgung verbessern, sondern auch zu anderen Umwelt- und Ernährungszielen beitragen.
- Partizipative Forschung hat einen anerkannten Platz in der Agrarforschung, den zu vergrößern und zu festigen seit Jahren kaum gelingt, weil auf den Einsparlisten Stellen für Sozialwissenschaftler in der Regel oben stehen. Die weltweit noch zu unreflektiert geförderte Gentechnik mit ihren weitreichenden Versprechungen und ihren hohen Kosten verdrängt sozial- und umweltgerechtere Ansätze und Technologien aus den öffentlichen Forschungseinrichtungen.

Noch kann die Wiederholung der Fehler der Grünen Revolution unter dem Druck der inzwischen erheblich mächtiger gewordenen Industrie vermieden werden. Dazu müssen jedoch die Prioritäten eindeutiger als bisher gesetzt

und der Trend zur Streichung öffentlicher Gelder umgekehrt werden.

Internationaler NRO-Workshop zur Agrarforschung in Dresden, 19. - 20. Mai 2000

VertreterInnen internationaler NRO werden sich vor dem GFAR2000 in Dresden treffen, um die Positionen der CGIAR und Positionsentwürfe des GFAR2000 zu relevanten Themen der Agrarforschung zu analysieren und zu kommentieren. Viele von ihnen werden in den folgenden Tagen ihre Positionen in das GFAR2000 - falls sie eingeladen werden - und an die Öffentlichkeit bringen. Nächste Schritte nach dem GFAR2000 sollen ebenfalls überlegt werden.

Susanne Gura, Frank Augsten

Susanne Gura betreut die internationale Koordination der GFAR2000-Begleitung und ist für weitere Informationen zu erreichen unter: Burghofstr. 116, D-53229 Bonn; Tel: 0228-9480670; Email: s.gura@wunsch.com;

Die lokale Koordination der GFAR2000-Begleitung liegt bei Frank Augsten: Zum Dorotheenhof 3, D-99427 Weimar-Schöndorf; Tel: 03643-773030, -437113; Fax: 03643-437102; Email: Dr.Frank.Augsten@t-online.de.

Brot, Land und Freiheit

Die weltweite Kampagne für Agrarreformen von FIAN und La Via Campesina

Schwarze Plastikplanen, die über Holzstangen gespannt sind, um die Menschen und ihr weniges Hab und Gut notdürftig zu schützen - wir alle kennen die Bilder von den Camps der Landbesetzerinnen und Landbesetzer aus den Ländern des Südens. Auch heute noch ist das Problem der ungerechten Landverteilung eine zentrale Ursache des Hungers. Die internationale Menschenrechtsorganisation FIAN und das Kleinbauernnetzwerk La Via Campesina haben eine gemeinsame Kampagne gestartet, um den Kampf für Agrarreformen international zu stärken.

Agrarreform - eine menschenrechtliche Staatenpflicht

Die Besitzverhältnisse haben sich seit der Kolonialzeit kaum verändert, wenn, wie etwa in Brasilien, 70% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche im Besitz von nur 8% der Landbesitzer sind. Immer noch ist es vor allem die Landbevölkerung, die Hunger leidet - und dies vor allem, weil sie keinen Zugang zu Land haben, um ihre Grundnahrungsmittel selbst anzubauen und sich selbst zu ernähren. Auf der anderen Seite liegen riesige nutzbare Flächen in Händen der Großgrundbesitzer brach. Diese Verhältnisse bedeuten eine massive Verletzung des Rechts auf Nahrung der Betroffenen, wie es in Art.11 des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgelegt ist. Das Menschenrecht auf Nahrung verpflichtet die Unterzeichner des Pakts, Ernährungsgrundlagen durch den Zugang zu Ressourcen und insbesondere Land zu sichern. Diese menschenrechtliche Verpflichtung bildet die Basis der Forderungen der weltweiten Kampagne für Agrarreformen, "Brot, Land und Freiheit".

In den letzten zwanzig Jahren ist das wirksamste Mittel, um mehr Gerechtigkeit auf dem Lande herzustellen und den Hunger zu bekämpfen, aus der Mode gekommen. Agrarreformprozesse im Süden sind in den achtziger und neunziger Jahren häufig ins Stocken geraten. Im Zuge neoliberaler Strukturanpassungsmaßnahmen ist die Landverteilung durch marktförmige Mechanismen ersetzt worden. Land wird zum normalen Handelsgut gemacht, seine soziale Funktion zurückgedrängt. Einen weiterer Schritt in diese Richtung bedeuten die Pilotprojekte der Weltbank, bestehende Agrarrefromprogramme durch die Einrichtung von Landbanken zu ersetzen.

Weltbank im Visier

Solche Weltbankprojekte bestehen unter anderem in Brasilien, Honduras und den Philippinen, die auch die Schwerpunktländer der Kampagne "Brot, Land und Freiheit" für das Jahr 2000 sind. Besonders in Brasilien zeigen sich die negativen Auswirkungen des Landbankprojekts. Das brasilianische ?Forum für Agrarreform und Gerechtigkeit auf dem Lande? hat herausgefunden, dass Kleinbauern, die Ländereien über Kredite aus dem Projekt gekauft haben schon nach kurzer Zeit nicht mehr in der Lage waren, Zins und Tilgung zu leisten. Damit steht das Projekt im Gegensatz zu seinem erklärten Ziel der Armutsbekämpfung und untergräbt das in Brasilien verfassungsmäßig verankerte Prinzip der Agrarreform durch Enteignung und Verteilung. Ähnliche Auswirkungen sind auf den Philippinen und in Honduras zu erwarten.

Die Träger der Kampagne sind entschlossen, den Druck auf die Weltbank und die anderen Geberstaaten und ?institutionen zu verstärken, um eine Revision der Projekte zu erreichen. Die Weltbankpolitik wird Schwerpunkt der Jahreskonferenz der Kampagne im Juli in Honduras sein. Anlässlich einer internationalen Geberkonferenz auf den Philippinen zum Thema Agrarreform wird die Weltbank mit den Ergebnissen konfrontiert. Zusätzlich wird die Lobbyarbeit durch internationale Briefaktionen zur Weltbankpolitik im Rahmen des *emergency networks* der Kampagne begleitet.

Konkrete Eingriffe versprechen Erfolg

Bereits im Dezember 1999 hat FIAN ein besonderes Netzwerk für Eilaktionen eingerichtet, mit dem die Beteiligten in Fällen intervenieren können, wo das Recht auf Nahrung durch die Unterlassung von Agrarreformen oder durch die Verfolgung von Aktivisten der Bauernorganisationen verletzt wird. Diese Form des Eingriffs bietet die Möglichkeit direkter Solidarität und kurzfristiger Erfolge in einzelnen Konflikten und hat sich als wirksam erwiesen, um auf die politisch Verantwortlichen einzuwirken. Durch eine internationale Briefaktion konnte bereits die Freilassung honduranischer Aktivisten erreicht werden, die nach einem Protestmarsch festgenommen worden waren. Zur Zeit laufen Briefaktionen zu Landkonflikten in Honduras und Brasilien und weitere sind in Planung, u.a. zu den Philippinen. Das Netzwerk steht Organisationen und Einzelpersonen offen, sich zu beteiligen und die Briefaktionen weiter zu verbreiten.

Durch die direkte Möglichkeit des Eingriffs schlägt die Kampagne die solidarische Brücke zwischen Nord und Süd. Anknüpfungspunkte ergeben sich darüber hinaus auch in der Problematik der Bodenkonzentration und der industriellen Produktionsweise in Europa. Die Verdrängung der bäuerlichen Landwirtschaft hier führt zur Vernutzung der Böden, fördert die Produktion ungesunder und genetisch veränderter Lebensmittel. Die Forderung nach einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Böden und der Herstellung gesunder Lebensmittel durch bäuerliche Landwirtschaft trifft sich mit den Forderungen nach Agrarreformen im Süden, denn

nur der Zugang zu Land verhindert die weitere Ausweitung der industriellen Produktionsweise und die Zerstörung des Regenwalds zur Ausweitung der landwirtschaftlichen Grenze. Diese Fragen werden die zentralen Themen der Aktionswochen zwischen Oktober und Dezember 2000 sowie eines Studientags Ende September.

Es ist Zeit zu handeln: für das Recht auf Brot, Land und Freiheit. Setzen Sie sich gemeinsam mit uns für die Rechte der Landlosen du Kleinbauern ein!

Stefan Ofteringer

Der Autor ist Geschäftsführer bei FIAN Deutschland und Mitglied der AG Landwirtschaft und Ernährung.

Infos zur weltweiten Kampagne für Agrarreform

Träger in der Bundesrepublik: FIAN Deutschland e.V., Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, AG Landwirtschaft und Ernährung im Forum Umwelt und Entwicklung.

Kontakt: FIAN Deutschland e.V.; Overwegstr. 31; 44625 Herne; Tel.: 02323/49 00 99; Fax 02323/49 00 18; Email: agrarreform@fian.de; www.fian.de

Eilaktionsnetzwerk: bitte schicken Sie ein Email an: agrarreform@fian.de

Landwirtschaft und Agenda 21

Nachhaltigkeit im Kontext von Entwicklung und Globalisierung
Unter dieser Überschrift stand eine Tagung der AG Landwirtschaft und Ernährung mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugend im ländlichen Raum Ende Januar in Altenkirchen. Ziel war es, einen Austausch über die fachlichen Aussagen zur Nachhaltigen Landwirtschaft zwischen den auf Bundesebene weitgehend unabhängig voneinander arbeitenden Fachreferenten der verschiedenen Umwelt- und Entwicklungsverbände zu ermöglichen.
Eine verbands- und institutionsübergreifende Diskussion ist gerade angesichts der großen Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit auf den verschiedenen Handlungsebenen zu konkretisieren sowie in den Kontext Entwicklung und Globalisierungszusammenhänge zu stellen, besonders notwendig. Spezielle Berücksichtigung fand in der Diskussion die Frage, ob der Begriff "Multifunktionalität", der von den europäischen Staaten in die internationale Diskussion in Zusammenhang mit WTO forciert wird, als neue Begrifflichkeit das Ziel der Nachhaltigkeit überlagert.
Die Position der Bundesregierung zur Nachhaltigkeitsdiskussion beschrieb Dr. Volker Appel, BML, in fünf Kernaussagen:

- Das Nachhaltigkeitspostulat gibt die Richtung vor - es bietet aber keine fertige Handlungsanleitung.
- Der Begriff "Nachhaltigkeit" ist in der Land- und Forstwirtschaft geboren worden.
- Die globalen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung wie sie in der Agenda 21 beschrieben sind, sind heute mitbestimmend für die Handlungsbedingungen europäischer und nationaler Politik.
- Das Nachhaltigkeitspostulat macht die Aufgabe der Politik nicht entbehrlich, bei konkurrierenden Zielen abzuwägen und Prioritäten zu setzen.
- Multifunktionalität umfasst die Summe aller Erwartungen und Anforderungen, die eine Gesellschaft der Landwirtschaft über die betriebswirtschaftlich optimierte Erzeugung von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen hinaus zuschreibt.

Christoph Weins, der Agrarexperte des NABU, verwies auf das agrarpolitische Grundsatzprogramm des Verbandes, in dem Naturschutz durch Nutzung eine wesentliche Rolle spielt, wobei er feststellte, dass ökologischer Landbau weitgehend den Erwartungen und Ansprüchen der Verbände entspräche sowie einen geringeren Subventionsbedarf verursache. Es sei festzustellen, dass die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nicht nachhaltig wirtschafte. Er charakterisierte die Kommissionsvorschläge zur Agenda 2000 als wichtigen, jedoch nicht ausreichenden Schritt, wobei er positiv hervorhob, dass den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt wurde, Direktzahlungen mit bestimmten Kriterien zu verknüpfen, insbesondere im Umwelt- und Sozial-bereich sowie im Rahmen einer Beschäftigungskomponente. Weins kritisierte, dass Deutschland diese Möglichkeiten nicht anwende.

Nachhaltigkeit bei Handelsliberalisierungen?

Dr. Biswajit Dhar, Mitarbeiter beim Forschungsinstitut der blockfreien Länder aus Neu Delhi, betonte die langfristige Perspektive der Nachhaltigkeitsdiskussion im Gegensatz zu den sehr kurzfristigen Zielsetzungen der WTO im Handelsbereich, bei denen Langzeiteffekte außen vor bleiben. Für Indien ist die Ernährungssicherheit der wichtigste *Non-Trade-Concern*. Er betonte, dass in Indien Nachhaltigkeit nur dadurch möglich werde, wenn es gelingt, die eigene Landwirtschaft zu entwickeln und wies auf Probleme einer völligen Handelsliberalisierung hin. Notwendig sei ein Blick auf die Grundbedürfnisse sowie eine stärkere Unterstützung der indischen Landwirtschaft, um ökologischere Bewirtschaftung möglich zu machen. Dhar hält globale Standards für den Umweltbereich für schwierig, da Ökostandards im WTO-Rahmen zu einer Kontrolle der Entwicklungsländer missbraucht werden könnte.

In der Diskussion wurde die Befürchtung ausgesprochen, dass über "Multifunktionalität" der Status quo aufrecht erhalten werden solle und nur eine Minderheit in Europa Veränderungen wünsche, wobei auch diese in der EU Subventionen für erforderlich halte, um eine regionale Ernährungssicherheit sowie Arbeitsplätze auf dem Lande zu erhalten.

Im Rahmen der WTO-Verhandlung prallen unterschiedliche Interessen aufeinander während die Cairns-Group ihre Exportmöglichkeiten verbessern will, befürchten die blockfreien Staaten eher Dumping z.B. bei Weizen.

Um den unterschiedlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Ländern gerecht zu werden, könne es aus Sicht von Entwicklungsländern sinnvoll sein, Umweltstandards den regionalen Gegebenheiten anzupassen statt international gleiche Standards zu setzen.

Rudi Buntzel, Koordinator der AG Landwirtschaft und Ernährung verdeutlichte in seinen Ausführungen die grundsätzlichen Widersprüche zwischen den GATT-Forderungen und der Agenda 21:

- Rio fordert Vorsorge - GATT fordert wissenschaftliche Beweise;
- Rio fordert Verursacherprinzip - GATT fordert gleiche Behandlung ähnlicher Produkte;
- Rio fordert Internalisierung - GATT fordert Abkoppelung von Produktion und Einkommensleistungen.

Frieder Thomas stellte das Positionspapier der AG Landwirtschaft und Ernährung zur Vorlage bei der Commission on Sustainable Development (CSD 8) zum Thema "Nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung" vor, das in die anstehenden CSD-Verhandlungen in New York eingereicht wurde und das auch Parlamentariern auf Bundes- und Europaebene nahegebracht werden soll [1].

Gerhard Hirn

Der Autor ist Mitglied der AG Landwirtschaft und Ernährung und Mitarbeiter der Evangelischen Landjugendakademie in Altenkirchen.

[1] Das Positionspapier kann auch im Forum Umwelt & Entwicklung bestellt werden.

POPs - Einführung

POPs - das verbinden wir vermutlich zuerst mit Musik, die uns gefällt oder auch nicht. Wir denken an die Charts und Top of the Pops. Weit gefehlt - in diesem Fall sind gefährliche Giftstoffe gemeint, über die nun in Bonn verhandelt werden soll. Vom 20. bis 25.03.2000 findet hier die 4. Verhandlungsrunde für eine internationale Konvention zum Verbot der sogenannten POPs (Langlebiger Organischer Giftstoffe - s. auch Kästen) statt. Für das Jahr 2001 ist die Verabschiedung einer Konvention geplant, nach der zunächst wenigstens die wichtigsten solcher Giftstoffe weltweit verbannt werden sollen.

In Deutschland wird diesem Thema viel zu wenig Beachtung geschenkt. Tatsache ist, dass weder die gefährlichen polychlorierten Biphenyle (PCB) noch die ?*Top Twelve*? der Pestizide eingesetzt werden dürfen. Darüber hinaus hat Deutschland sehr scharfe Emissionsgrenzwerte für andere Giftstoffe. Tatsache ist aber auch, dass in vielen anderen Ländern noch immer das gefährliche DDT verwendet wird; dass große Restbestände verbotener oder unwirksamer Pestizide noch immer in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern z.T. unsachgemäß gelagert werden, und dass sich POPs nicht nur dort anreichern, wo sie produziert werden, sondern überwiegend in den kälteren Regionen dieser Erde. POPs sind somit auch ein globales Problem, das nur durch eine weltweite Regelung gelöst werden kann. Die Entwicklungsländer sind dabei bei der Bewältigung ihrer Probleme auch auf die Industriestaaten angewiesen. Welche Auswirkungen POPs auf Umwelt und Menschen insbesondere auch in den Entwicklungsländern haben, wo sie herkommen und wo sie hingelangen behandelt der erste Artikel von Ralf Ahrends. Der Artikel gibt auch einen Ausblick darüber, welche Kriterien für die Auswahl der Schadstoffliste nun zur Verhandlung stehen sollen.

Mit eben der Frage nach solchen Kriterien beschäftigt sich auch der zweite Beitrag von Ute Meyer: Die Diskussion um gefährliche Chemikalien ist nicht nur eine Frage für die Länder und Regionen, in denen sie produziert werden, oder in denen sie sich anreichern. Auch die EU beschäftigt sich mit der Frage nach einer EU-weiten Reglementierung. Ein wichtiges Thema bleibt die Chemikalienpolitik vor allem im Bereich des Meeresumweltschutzes, da sich in unseren Ozeanen gerade die schwer abbaubaren Stoffe anreichern. Im Rahmen der Oslo-Paris-Konvention zum Schutz des Nordostatlantik wurde dabei ein neuer Ansatz gewählt, der das Vorsorgeprinzip

stärker berücksichtigt und auch für die Chemikalienpolitik der EU ein Vorbild sein könnte.
Die Redaktion

Was sind POPs?

POP steht für *Persistent Organic Pollutants* - dies sind chemische Kohlenstoffverbindungen, darunter Industriechemikalien wie PCB und Pestizide wie DDT und ungewollte Abfälle wie Dioxine. POPs sind überwiegend Haupt- und Nebenprodukte aus der Industrie neueren Ursprungs.
POPs können sich in lebenden Organismen - einschließlich Menschen - bis zu einem Maß anreichern, das schädlich für die Gesundheit und/oder die Umwelt ist, auch in Gegenden, die weit entfernt sind von dem Ort, an dem sie genutzt oder abgelassen werden, da sie über die Luft und das Wasser übertragen werden können. POPs haben im Wesentlichen folgende Gemeinsamkeiten:

- POPs halten sich dauerhaft in der Umwelt (*persistent*) - sie widerstehen dem Abbau durch physikalische, chemische oder biologische Prozesse.
- POPs sind im Allgemeinen halb-flüchtige Stoffe - d.h. sie verdampfen relativ langsam. Dauerhafte Substanzen mit dieser Eigenschaft treten in der Regel in die Luft ein, treiben weite Strecken über Luftströmungen und kehren dann zur Erde zurück. Je kälter das Klima, desto weniger verdampfen die POPs, so dass sie sich vorwiegend in kalten Regionen wie der Arktis anreichern.
- POPs sind in der Regel schlecht wasserlöslich (hydrophob), lösen sich jedoch leicht in Fetten (lipophil). Dauerhafte Substanzen mit diesen Eigenschaften reichern sich daher leicht im Fettgewebe lebender Organismen an.
- POPs können für menschliche und andere Organismen schädlich sein selbst in geringen Konzentrationen, in denen sie in der Umwelt, in der Tier- und Pflanzenwelt und im Menschen vorkommen.

Welche Schäden verursachen POPs?

Einige Bevölkerungsteile, sowie Pflanzen- und Tierarten in polaren und gemäßigten Gegenden leiden bereits bekanntermaßen unter den Einflüssen bestimmter POPs. Es gibt bislang nur wenige Untersuchungen über gesundheitliche Schäden durch POPs in tropischen Gegenden. Es bleibt jedoch zu vermuten, dass POPs, wenn sie Mensch und Ökosysteme Tausende von Kilometern vom Ursprungsort entfernt Schaden zufügen können, auch in der Nähe ihres Ursprungsort ähnlichen oder gar größeren Schaden anrichten können.
Ende der 60er Jahre begannen Wissenschaftler damit, Beweise für Schäden an Fischen, Vögeln und Säugetieren in und um die Großen Seen von Amerika zu sammeln. In einigen Fällen waren die Quellen der hauptsächlich verantwortlichen

POPs in der Nähe, manchmal waren sie jedoch auch Tausende von Kilometern entfernt. Die dokumentierten Schäden betreffen Veränderungen im Hormonhaushalt, im Reproduktionsprozess und dem Immunsystem, aber auch Verhaltens- und andere Störungen, besonders bei den größeren Arten am Ende der Nahrungskette. Alarmiert von diesen Ergebnissen untersuchten die Wissenschaftler auch Schäden an Menschen, und die folgenden Jahre brachten eine ganze Reihe von neuen Erkenntnissen zutage, die das Vorhandensein bestimmter POPs in Verbindung setzen mit:

- Krebs und Tumoren an verschiedenen Stellen,
- neurologische Beeinträchtigungen, einschließlich Lernstörungen, schlechteres Abschneiden bei Standardtests und Verhaltensveränderungen,
- Veränderungen des Immunsystems,
- Schäden im Reproduktionsbereich und geschlechtsbezogene Störungen,
- eine kürzere Zeitspanne der Milchproduktion bei stillenden Müttern,
- Krankheiten wir Endometriosis (eine schmerzhafte und chronologische gynäkologische Störung mit Gewebewucherungen außerhalb der Gebärmutter), erhöhtes Vorkommen von Diabetes und andere Krankheiten.

Das Beweismaterial lässt zudem vermuten, dass Säuglinge, Kinder und Frauen besonders anfällig sind für bestimmte Auswirkungen der POPs.
Sowohl bei den Menschen, als auch in der Tier- und Pflanzenwelt, äußern sich Schäden durch POPs oft nicht in der Generation, die den POPs ausgesetzt ist, sondern in deren Nachkommen. Schäden im Körper der Mutter werden durch die Plazenta an den Fötus weitergegeben und durch die Muttermilch an die Säuglinge, und sie können Schäden in den sensiblen Phasen der Entwicklung hervorrufen, die sich erst in der Pubertät oder im Erwachsenenalter zeigen.

Bekämpfung von POPs weltweit

In vielen Ländern - darunter auch Deutschland - wurden POPs bereits verboten, so dass ein genereller Rückgang von POPs in der Umwelt auf lokaler und regionaler Ebene zu verzeichnen ist. Wegen der grenzüberschreitenden Wirkung der POPs ist jedoch eine weltweite Bekämpfung der POPs unerlässlich. Zwischenstaatliche Organisationen wie das UN-Umweltprogramm (UNEP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und andere wurden beauftragt, einen Globalen POPs Aktionsplan aufzustellen.
Auf der Ebene der Nichtregierungsorganisationen hat sich das Internationale Netzwerk zur Beseitigung von POPs (International POPs Elimination Network - IPEN) gegründet, das aus Organisationen besteht, die die POPs Elimination Plattform unterstützen (siehe Fußnote). Das Ziel von IPEN ist es, schnell aber auf sozial

ausgewogene Weise auf ein weltweites Verbot der POPs hinzuarbeiten. Weltweite Verhandlungen über POPs sind bereits im Gang, und es wird erwartet, dass noch Ende des Jahres ein Abkommen beschlossen wird.

Quelle: IPEN Hintergrundpapier zur POPs Elimination Platform, die zusammen mit weiteren Informationen besonders auch über das Netzwerk IPEN (auf Englisch) im Internet abzurufen ist unter http://www.psrus.org/ipen/platform.htm.

Übersetzung: Irene Knoke

Das "dirty dozen" vor dem Aus

Verhandlungen über Giftstoffe können Fortschritte bringen

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) will mit der POP-Konvention zwölf langlebige und fettlösliche Gifte, wie DDT, Dieldrin und Dioxine, weltweit beseitigen. Diese Stoffe wurden zum Synonym für eine jahrzehntelang verfehlte Agrar- und Chemiepolitik. Sie gelten als krebserregend, beeinflussen das Hormonsystem, unterdrücken das Immunsystem und verursachen Fehlbildungen an Gebärmutter und Eierstöcken [s. auch Kasten]. Für einige dieser Gifte ist Mutterkuchen und Nabelschnur kein Hindernis und sie schädigen daher auch das ungeborene Leben. Es gibt heute keinen POP-freien Menschen mehr, vermutet Theo Colborn vom WWF.

Pestizide und polychlorierte Biphenyle (PCB) wurden nach dem Zweiten Weltkrieg in großem Maßstab eingesetzt. Die Agroindustrie verlangte für den großflächigen Anbau nach immer härteren Pestiziden. Und so kamen in den 50er und 60er Jahren Insektengifte wie Endosulfan, Endrin und Toxaphen auf dem Markt. Ebenso stieg weltweit der Bedarf an Elektrizität und damit an Transformatoren. Als Kühl- und Isolierflüssigkeit wurden lange Zeit PCB eingesetzt. Und mit der Wohlstandsgesellschaft wuchs mit dem Abfall auch der Ausstoß an Dioxinen.

POPs hinterlassen ihre Spuren nicht nach dem Verursacherprinzip

Die Folgen ließen nicht lange auf sich warten. Bereits Ende der 50er Jahre klagten britische Jäger, dass die Zahl der Otter zurückgeht und diese putzigen Tiere aus einigen Regionen völlig verschwanden. Eine Ursache war, wie sich herausstellte, die Belastung mit dem Dieldrin. In den 60er und 70er Jahren schlugen Umweltaktivisten in den USA und Kanada Alarm, als immer wieder Küken von Seemöwen an den Großen Seen bereits vor dem Ausschlüpfen starben. Der Grund: Ein PCB-haltiger Schadstoffcocktail. Auf solche Schreckensmeldungen reagierten die Politiker in Industrieländern langsam, so auch in Deutschland. Heute dürfen hierzulande jedoch weder PCB noch Pestizide des 'dirty dozen' eingesetzt werden. Und Deutschland hat auch die schärfsten Emissionsgrenzwerte für Dioxine und Furane aus Müllverbrennungsanlagen.

Doch POPs sind Weltenbummler. Auch wenn sie vielerorts nicht mehr eingesetzt oder hergestellt werden, verteilen sie sich - vor allem mit dem Wind - rund um den Globus. Wissenschaftler sprechen von der 'globalen Destillation' dieser Stoffe. Sie

verdunsten dort, wo es warm ist, und schlagen sich dort nieder, wo es kalt ist, in den schnee- und gletscherbedeckten Lagen der Hochgebirge, der Arktis und der Antarktis. Heute erreichen DDT-Moleküle, mit denen ein indischer Bauer vor 10 oder 20 Jahren seine Hütte gegen Anopheles-Mücken schützte, oder Dioxin-Moleküle, die schon vor Jahren aus deutschen Schornsteinen entwichen, Alaska, Grönland oder Spitzbergen. Sie gelangen damit in Regionen, wo sie bei extremer Kälte, geringer Sonnenaktivität und geringer mikrobieller Belastung sehr schlecht abgebaut werden. Die Folge: Diese Gifte reichern sich in der polaren Nahrungskette an, an deren Ende neben Eisbären auch Menschen stehen, insbesondere die Inuit (Eskimo), die sich traditionell von Robben und Walen ernähren. So ist die Muttermilch der Inuit in dem Dorf Qikiqtarjuaq an der Ostküste der Baffin-Insel etwa sechs- bis siebemal höher mit PCB belastet als die Muttermilch von Frauen im Süden Kanadas. Für die Inuit geht es im Kampf gegen die POPs um nichts anderes als um das Überleben ihrer Kultur.

Zahlreiche Altlasten auf Halde

In Entwicklungsländern, den osteuropäischen Ländern und in Russland drohen alte Pestizide, zu einer Zeitbombe zu werden. Einige hunderttausend Tonnen Altlasten sollen weltweit lagern, davon nach Schätzungen der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO allein in Afrika mindestens 20.000 Tonnen. Dramatisch ist auch die Lage in Polen und der Ukraine. Dort werden die Bestände auf 65.000 Tonnen beziehungsweise 23.000 Tonnen geschätzt. Es handelt sich meist um DDT, Dieldrin und Endrin sowie um Insektengifte, die nicht auf der POP-Liste der UNEP stehen, wie (Hexachlorcyclohexan - Lindan, HCH -, Malathion und Parathion. Diese Chemikalien sind oft über 30 Jahre alt. Sie sollten nicht mehr benutzt werden, weil sie inzwischen verboten wurden, unwirksam geworden sind oder ihr Verfallsdatum längst überschritten sind.

Der Pestizidmüll hat sich aus mehreren Gründen in diesen Ländern angehäuft. Die Schuld liegt keineswegs nur bei den Lieferanten. Oft wurden zu große Mengen Pestizide beschafft und auch Mittel, die gar nicht geeignet waren. Sie lagern oft nicht sachgerecht im Freien und sind für jeden zugänglich, so dass Emissionen, Unfälle und Vergiftungen gar nicht zu vermeiden sind. Das Saubermachen hat begonnen. Seit 1993 wurden rund 3.000 Tonnen aus 14 Ländern Afrikas und aus zwei Staaten des Nahen Ostens vernichtet. Die Kosten in Höhe von 24,4 Mio. US-Dollar wurden größtenteils aus Steuermitteln finanziert. Am umweltverträglichsten ist es, die Stoffe in Sondermüllverbrennungsanlagen zu verbrennen. Da solche in Entwicklungsländern fehlen, werden die Fässer nach Europa gebracht. Das alles geschieht aber sehr langsam. Wird das bisherige Tempo der Aufbereitung beibehalten, werden allein die afrikanischen Altlasten nicht vor dem Jahr 2030 beseitigt sein. Die POP-Verhandlungen können dazu führen, dass die Beseitigung beschleunigt wird.

Beim Insektengift DDT steckt das UNEP in einem Dilemma. Denn nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird DDT offiziell in 22 Staaten benutzt, um die Menschen vor Anopheles-Mücken zu schützen, die Überträger der Malariaerreger. Für UNEP-Chef Klaus Töpfer ist klar, solange mit einem völligen DDT-Bann zu warten, bis das Problem gelöst ist. Die WHO glaubt inzwischen, auf DDT verzichten zu können, wenn die ?DDT-Staaten? unterstützt werden. Denn es kostet Geld, Moskitonetze bereitzustellen, Erkrankte angemessen zu behandeln und die Bevölkerung angemessen zu informieren. Das ist ein langwieriger Prozess, der Zeit und Geld kostet. Der Ausstieg aus DDT ließe sich beispielsweise beschleunigen, wenn es einen wirksamen Malaria-Impfstoff gäbe. Offen ist aber, wie die Industrie animiert werden kann, intensiv an einem Impfstoff zu arbeiten. Denn zur Zeit lohnt es sich nicht, für ?arme? Asiaten, Afrikaner oder Lateinamerikaner hohe Kosten für die Impfstoffentwicklung zu investieren.

Die Liste ist noch nicht vollständig

Doch das ?dirty dozen? ist nur die Spitze des Eisberges. Greenpeace und andere Umweltverbände vermissen unter anderem folgende Chemikalien auf der POP-Liste: Phthalate, die in Plastikspielzeugen eingesetzten Weichmacher; zinnorganische Verbindungen wie TBT, die als Biozid den Schiffsanstrichen beigemischt werden; synthetische Moschusverbindungen; bromierte Flammschutzmittel oder das Insektengift Lindan (-HCH). Doch möglicherweise ist die POP-Konvention auf dem richtigen Wege. Denn es wird auch über Kriterien verhandelt, um aus der Vielzahl aller Schadstoffe diejenigen herauszufiltern, die ebenso weltweit gebannt werden müssten. Diese Kriterien betreffen die Langlebigkeit in Böden, Sedimenten oder im Wasser, die Bioakkumulierbarkeit und das Potential für den weiträumigen Transport. Anhand dieser Kritieren sollen weitere POP-Kandidaten identifiziert werden. Es wird erwartet, dass zunächst 50 oder 100 Stoffe im Kriteriensieb hängenbleiben. Aus diesen werden dann die acht oder zehn wichtigsten Stoffe für den weltweiten Bann herausgesucht. Das wird allerdings erst in einigen Jahren geschehen - nach der Ratifizierung der POP-Konvention und während der ersten Vertragsstaatenverhandlungen. Außerdem sollen die POP-Kritieren dazu dienen, neue Chemikalien, die diese Kriterien erfüllen, nicht mehr zuzulassen. Denn, so Töpfer, es soll nicht wieder geschehen, dass die Politik erst nachträglich handelt.

Ralf Ahrends

Der Autor ist freier Journalist und Mitglied der AG Umwelt, Chemikalien und Ökotoxikologie des BUND

Die Freisetzung gefährlicher Stoffe beenden -

ein erster Schritt ist getan

Neue Ansätze in der Chemikalienpolitik?

Ist der Umgang mit chemischen Stoffen und Produkten ausreichend reguliert und überwacht? Sind Weichmacher in Babyspielzeug, die beim Lutschen frei werden, und hochgiftige Zinnverbindungen in Sport-Kleidung Ausrutscher oder beispielhafte Problemfälle?

Tatsächlich sind die Lücken bei der Regulierung chemischer Stoffe vielfach größer als selbst von kritischen Menschen angenommen. Den langwierigen EU-Bewertungsprozess, der Voraussetzung für jegliche europaweite Regulierung ist, haben von den etwa 20.000 kommerziell bedeutenden Stoffe in der EU bisher ca. 30 Stoffe geschafft, für 4 Stoffe hat die EU-Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, jedoch hat noch kein Vorschlag eine entsprechende EU-weite Reglementierung hervorgebracht (Stand November 1999).

Chemikalienpolitik im Meeresumweltschutz

Der EU-Chemikalienpolitik wird schon seit längerem Konzeptlosigkeit, Missachtung des Vorsorgeprinzips und Uneffektivität vorgeworfen. Während Umweltorganisationen sich nun Besserung durch die anstehende Revision des EU-Chemikalienrechts erhoffen, kommen wesentliche Anstöße für eine grundsätzlich andere Herangehensweise an das Problem der gefährlichen Stoffe von einem chemiepolitischen Nebenschauplatz: von der Oslo-Paris (OSPAR)-Konvention für den Schutz der marinen Umwelt des Nordostatlantiks.

Tatsächlich ist Chemikalienpolitik schon immer eines der Hauptthemen des Meeresumweltschutzes gewesen, da sich viele Stoffe, die z.T. weit entfernt auf dem Land produziert, benutzt und in die Umwelt entlassen werden, letztendlich in den Ozeanen wiederfinden. Um das Meer zu erreichen, muss eine Substanz entweder schwer abbaubar sein oder in großen Mengen hergestellt werden. Zudem reichern sich viele Substanzen an (bioakkumulierend), sind toxisch oder in ihren Wirkungen bisher nicht charakterisiert. Für die Ozeane als Senken bedeutet dies, dass eine Verschmutzung mit solchen persistenten Stoffen (zumindest mittelfristig) u.U. für lange Zeit erhalten bleibt - und schädliche Wirkungen dieser Stoffe damit ebenfalls.

Die Umweltminister der OSPAR-Vertragsstaaten [1] haben auf einem Ministertreffen 1998 in Sintra (Portugal) aus dieser Erkenntnis eine logische Schlussfolgerung

gezogen: Gefährliche Stoffe dürfen den Ozean erst gar nicht erreichen, Freisetzungen solcher Substanzen in die Meeresumwelt müssen bis zum Jahr 2020 beendet werden.

Vorsorge statt Risiko

Dieses OSPAR-Ziel unterscheidet sich grundlegend von dem Ansatz der EU-Chemikalienpolitik: Der nämlich verzichtet auf solch ein langfristiges Ziel und beschränkt sich derzeit auf die Kontrolle einer nur sehr kleinen Anzahl von Chemikalien. Während OSPAR seine Zielgruppe aufgrund der Stoffeigenschaften (toxisch, persistent und bioakkumulierend) definiert, muss auf EU-Ebene für einen Stoff erst bewiesen werden, dass sein Vorkommen in der Umwelt ein Risiko darstellt.

Ein erster Schritt in der Umsetzung des OSPAR-Zieles ist nun in die Wege geleitet. Mit dem sogenannten DYNAMEC-Verfahren ist eine möglichst vollständige Liste der gefährlichen Stoffe im Sinne der OSPAR-Konvention aufgestellt worden. Dazu sind die verfügbaren Daten über existierende Chemikalien nach vorher abgestimmten Gesichtspunkten ausgewertet und in einem nachfolgendem Ranking-Prozess sortiert worden. Das Ergebnis des DYNAMEC-Verfahrens ist also eine Rangliste von gefährlichen Stoffen, für die das OSPAR-Ziel - die Beendigung ihrer Freisetzung bis 2020 - gilt. Dabei ist es nicht die Aufgabe von DYNAMEC, notwendige Maßnahmen und deren Umsetzung zu identifizieren. Seine große politische Bedeutung liegt darin, dass - basierend auf einem wissenschaftlich fundierten, weitgehend vorsorgeorientiertem Ansatz - so weit möglich die gefährlichen Stoffe im Sinne der OSPAR-Konvention identifiziert werden. Das Ziel und die Zielgruppe für weitere Maßnahmen werden von vorn herein klar umrissen.

Was ist neu - was ist anders?

Das Screening der Chemikalien-Datenbanken mit vorher abgestimmten Kriterien, und die daraus resultierende Liste der gefährlichen Stoffe zusammen mit der klaren Zielsetzung sind etwas Neues, das es in dieser Form weder auf EU-Ebene noch anderswo gibt. Die Liste der gefährlichen Stoffe ist nicht nur eine weitere "schwarze" Liste, sondern eine auf internationaler Ebene abgestimmte Liste derjenigen Stoffe, für die Einleitungen, Emissionen und Verluste bis 2020 beendet sein sollen. Dieses Ziel gilt unabhängig davon, ob sich beweisen lässt, dass sie Effekte in der Meeresumwelt hervorrufen können.

OSPAR wählt für seine Arbeit der nächsten 3-5 Jahre von diesen ca. 400 Stoffen zunächst prioritäre Stoffe aus und wird nicht darauf verzichten, eine Risikobewertung durchzuführen. Die allerdings soll nicht in erster Linie herausfinden, ob denn diese Stoffe nun auch tatsächlich ein Risiko darstellen, sondern vielmehr die Emissionsquellen und die notwendigsten und sinnvollsten Maßnahmen identifizieren. Unabhängig vom Ergebnis der Risikobewertung und anders als nach einer EU-Risikobewertung, gilt das OSPAR-Ziel gleichermaßen für

alle von DYNAMEC bestimmten Stoffe.
Mit dieser neuen "Philosophie" wird DYNAMEC voraussichtlich einen starken Einfluss auf die Revision des Verfahrens zur Risikobewertung auf EU-Ebene nehmen und dafür sorgen, dass Chemikalien im Hinblick auf die Meeresumwelt nach einem neuen, stärker vorsorgeorientierten Ansatz bewertet werden. Für bestimmte besonders problematische Stoffe, sogenannte POPs, wird es auch auf EU-Ebene in Zukunft ein OSPAR-analoges Ziel geben: diese Stoffe dürfen die Meeresumwelt nicht erreichen, ihre Freisetzung muss beendet werden.
Die DYNAMEC-Liste der 400 Stoffe kann jedoch auch neben der üblichen Regulierung ihre Rolle spielen: Sie zeigt, was die Zukunft für die aufgeführten Stoffe bereithält, sie fordert die Industrie zu Maßnahmen heraus und kann von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und allen Betroffenen benutzt werden, um auf nationaler und lokaler Ebene bereits Maßnahmen für diejenigen Stoffe zu fordern und zu treffen, die zwar noch nicht auf der ersten Prioritätenliste für die Regulierung stehen, jedoch allmählich aufrücken werden.
Wenn NRO genügend Druck ausüben, wird die nationale und internationale Chemikaliengesetzgebung die DYNAMEC-Liste in Zukunft nicht ignorieren können. Und dieser Druck ist notwendig. Denn trotz der Ministerdeklaration unter OSPAR kann OSPAR sein selbstgesetztes Ziel nur dann erreichen, wenn Minister und die national zuständigen Behörden und Politiker sich dafür einsetzen, dass das, was in Sintra beschlossen wurde, in alle relevanten Politikbereiche einfließt - dies betrifft die nationale wie auch die EU-Ebene.
Andreas Ahrens (Ökopol), Ute Meyer (Seas At Risk) und Jürgen Ritterhoff (Aktionskonferenz Nordsee).
[1] Die OSPAR-Vertragsstaaten sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Island, Irland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, sowie die EU.

Süßwasser auf der internationalen Agenda:

Weltwasserforum in Den Haag
Ein weiteres globales Umweltthema ist im Kommen
Seit Mitte der 90er Jahre - spätestens aber seit der CSD 6 1998 - ist Süßwasser neben Klimaschutz, Desertifikationsbekämpfung und Schutz der biologischen Vielfalt zu einem der globalen Umweltthemen auf der internationalen Agenda geworden. Der nachhaltige Umgang mit Wasser wird auch 2002 bei der Rio+10 Konferenz zur Überprüfung der Umsetzung der Agenda 21 eines der Schwerpunktthemen bilden. Vom 17. bis 22. März 2000 findet nun in Den Haag die zweite Weltwasserkonferenz statt.
Die Problempalette bei Süßwasser ist breit und umfasst so unterschiedliche und politisch brisante Themen wie Konflikt und Kooperation an grenzüberschreitenden Gewässern (prominentestes Beispiel ist der Nahe Osten), eine ausreichende Versorgung der Weltbevölkerung mit sauberem Trinkwasser und adäquater Abwasserentsorgung als auch Fragen landwirtschaftlicher Anbaumuster und ausreichende Nahrungsmittelerzeugung.
Dürre- und Überschwemmungskatastrophen, verseuchtes Grundwasser, Choleraepidemien, sogar angedrohte kriegerische Auseinandersetzungen um Wasserressourcen: die Gesichter der Süßwasserkrise sind vielschichtig, die Ursachen und mögliche Lösungswege oft ebenso.
Süßwasser - Ein fragmentiertes Politikfeld
Im Gegensatz zu Politikfeldern wie Klimapolitik oder Wüstenbekämpfung, die seit UNCED 92 völkerrechtlich mittels globaler Rahmenkonventionen mit regelmäßig stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen verhandelt werden, ist das Politikfeld Süßwasser fragmentiert und in seiner ganzen Breite international in keinen automatisierten Verhandlungszyklus eingebunden. Internationale Konferenzen, die umfassend oder zu einzelnen Aspekten des Themenbereiches Ursachenanalyse betreiben und Lösungsansätze diskutieren, sind bislang weitgehend nationalstaatlichen Initiativen überlassen. Zu nennen sind hier z.B. die französische Initiative mit der *International Conference on Water and Sustainable Development* in Paris 1998 als auch das Engagement der Bundesrepublik mit der Petersberger Konferenzreihe, die in Zusammenarbeit mit der Weltbank initiiert wurde und sich seit 1998 mit Fragen des Grenzüberschreitenden Gewässermanagements

auseinandersetzt.
Rezeption, internationale Anerkennung sowie Wirkungsgrad dieser vereinzelten Konferenzinitiativen sind bislang sehr unterschiedlich und müssen sich die Kritik gefallen lassen, manchmal mehr dem eigenen nationalen Profilierungsinteresse - nach dem Motto: "Fallen wir mal wieder international positiv durch eine Initiative auf" - denn einem wirklichen Interesse an Problemlösungen zu dienen. So geschehen bei der Pariser Konferenz.

Welche Akteure reden mit

Wirft man einen Blick auf die Akteure, die bisher zum Thema Süßwasser mit Initiativen und Berichten auf sich aufmerksam gemacht haben und denen ein gewisses Steuerungspotential unterstellt werden kann, so fällt auf, dass sich hier - neben UN-Organisationen und einzelnen Regierungen - eine Reihe von internationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) eher konventioneller Natur und z.T. gut bestückt mit sogenannten Elder Statesmen und anderen derartigen Persönlichkeiten, einen Namen gemacht haben.
Eine dieser Organisationen ist die seit 1996 bestehende *Global Water Partnership*, ein internationaler Dachverband von im Wasserbereich tätigen Sektororganisationen, das auf Wissensaustausch, Förderung angepasster Technologien und insbesondere die Koordination von Geberpolitiken ausgerichtet ist.
Der *World Water Council* (WWC), gegründet 1996, ist internationales Netzwerk, das sich als unabhängiger *Think Tank* für internationale Wasserpolitik versteht. Mitglieder sind inzwischen über 170 verschiedene staatliche und nichtstaatliche Institutionen und Organisationen. Seine Hauptaufgaben sieht der WWC in der Entwicklung strategischer Visionen zum Umgang mit Süßwasser und der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger. Als eigene öffentliche Plattform hat der WWC die Veranstaltung ?Weltwasserforum? ins Leben gerufen; das 1. Weltwasserforum wurde 1997 in Marrakesch/Marokko veranstaltet.

Das 2. Weltwasserforum in Den Haag

Das 2. Weltwasserforum des *World Water Council* findet dieses Jahr vom 17.-22. März in Den Haag statt und wird von der niederländischen Regierung als Gastgeber ausgerichtet. Zu erwarten ist eine Massenveranstaltung mit über 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Ziel des 2. Weltwasserforums ist es, die weltweiten Wasserprobleme als eines der großen globalen Umweltthemen stärker in die öffentliche Wahrnehmung zu rücken und substanzielle politische Unterstützung zu mobilisieren.
Das Forum ist eine offene Konferenz mit partizipativem Charakter und als Plattform für Erfahrungs- und Meinungsaustausch für alle im Wassersektor Tätigen gedacht: Experten, politische Entscheidungsträger, Wissenschaftler, NRO, Jugend, Vertreter internationaler Organisationen und Wirtschaft. Das Konferenzprogramm umfasst altbekannte als auch Nischenthemen und wird in Form von thematischen und

regionalspezifischen Präsentationen, Workshops und Diskussionsforen durchgeführt. Eine prominente Rolle spielen die Eigenvorstellungen von Kommissionen und Initiativen zu grenzüberschreitendem Gewässermanagement; jeder Tag ist dabei einer Weltregion und ihren Flüssen und Seen gewidmet. Daneben gibt es thematische Sessions, die sich mit so unterschiedlichen Themen wie Wasser & Internationales Recht, Wasser & Religion, Wasser & Ethik oder Wasser & Entsorgung auseinandersetzen.
Im Mittelpunkt des 2. Weltwasserforums steht die Vorstellung zweier Berichte, die als komplementäre Initiative zur Fortentwicklung und Umsetzung nachhaltiger Wasserpolitik erarbeitet worden sind:

- Die *World Water Vision* des *World Water Council*: Auf der Basis von regionalen Treffen und Workshops fand ein weltweiter Konsultationsprozess mit allen relevanten Akteuren statt, der in verschiedenen regionalen und sektoralen Visionen für Wasser festgehalten worden ist. Das zusammenfassende Ergebnis dieses umfangreichen partizipativen Diskussionsprozesses ist die World Water Vision.
- Der *Framework for Action* der *Global Water Partnership*: Um mit der *World Water Vision* nicht nur eine weitere Prinzipiensammlung zum Umgang mit Wasser zu addieren, ist mit dem *Framework for Action* ein dazugehöriger Umsetzungskatalog mit konkreten Umsetzungszielen erarbeitet worden. Der *Framework for Action* soll nach Vorstellung der Verfasser in den kommenden Jahren als Grundlage für die Entwicklung nationaler Strategien für den nachhaltigen Umgang mit Süßwasserressourcen dienen.

Ministerkonferenz
Ein wichtiges Charakteristikum des 2. Weltwasserforums ist das Vorhaben der Veranstalter, sich vor allem auf konkrete Umsetzungsstrategien zu konzentrieren und dafür politische Unterstützung zu mobilisieren. Auf Initiative der niederländischen Regierung findet daher parallel zum 2. Weltwasserforum eine zweitägige Ministerkonferenz statt (21.-22. März). Über 100 Delegationen und 80 Minister werden teilnehmen. Deutschland wird durch Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, vertreten sein. Die Ministerkonferenz ist arbeits- und ergebnisorientiert konzipiert und sieht im Gegensatz zu üblichen UN-Standards keinen Marathon abgelesener fünfminütiger politischer Erklärungen vor. Es ist vorgesehen, dass die Minister in thematischen Arbeitsgruppen auf der Grundlage einer von der niederländischen Regierung vorbereiteten Ministererklärung einzelne Themen diskutieren und diese im Anschluss als politische Absichtserklärung verabschieden. Arbeitsgruppen zu folgenden Themen sind vorgesehen: Befriedigung

des Grundbedürfnisses auf Wasser; Schutz der Ökosysteme; Sicherung des Nahrungsmittelangebotes; Grenzüberschreitende Gewässer; Risikomanagement; Bewertung der Wasserressourcen; *good governance* im Wassersektor.

Der partizipative Charakter des Weltwasserforums findet bei der Ministerkonferenz ebenfalls Anwendung: so wird den relevanten Stakeholdern bei der ersten thematischen Arbeitssitzung der Minister die Möglichkeit gegeben, ihre Vorstellungen zu äußern.

Bislang hat es in diesem Politikfeld noch keine Konferenz gegeben, die dem Erfahrungs- und Meinungsaustausch eine solch umfassende Plattform geboten hat.

Das 2. Weltwasserforum ist keine mit offiziellem UN-Stempel versehene Konferenz, deren politische Absichtserklärung daher auch keine völkerrechtlich bindende Wirkung haben wird. Die gesamte Konzeption - vom Forum bis zur Ministerkonferenz als auch die Erarbeitung der Berichte im Vorfeld - ist aber vielleicht gerade deswegen durchweg innovativ und verspricht einige wichtige neue Anstöße und frischen Wind für das Politikfeld.

Henrike Peichert

Die Autorin ist Politologin und arbeitet z.Zt. als freie Sachverständige für das BMZ.

Nützliche Internetadressen:

2. Weltwasserforum: www.worldwaterforum.org (hier können auch die Reports *World Water Vision* und *Framework for Action* heruntergeladen werden)

World Water Council: www.worldwatercouncil.org

Global Water Partnership: www.sida.se/gwp/

Für weitere Informationen zum 2. Weltwasserforum steht auch die Autorin zur Verfügung:

Tel. 0228/535 3761 oder email: rikepeichert@hotmail.com

Durchbruch bei den Biosafety-Verhandlungen

Nach zähem Kampf wird das Biosafety-Protokoll in Montreal verabschiedet
Eher selten feierten Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus aller Welt den Abschluss eines internationales Abkommens mit einem Schluck Rum - so geschehen am 30.1.2000 morgens um sechs in einem Zelt im winterlichen, verschneiten Montreal. Zwei Stunden zuvor war das Cartagena Protocol on Biosafety - diese Sitzung in Montreal war nur eine Wiederaufnahme der unterbrochenen Sitzung im Februar 1999 in Cartagena/Kolumbien - als Protokoll des 1992 in Rio beschlossenen Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) verabschiedet [1].
Der Entwurf aus Cartagena galt unter den Delegierten als akzeptabler Kompromiss bis auf drei zentrale Streitpunkte:

- Die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips,
- Bestimmungen für den Transfer von gentechnisch veränderten Organismen, die als Nahrungs- und Futtermittel oder zur Verarbeitung bestimmt sind und
- das Verhältnis dieses Protokolls als Umweltabkommen der UN zu den Freihandelsabkommen der WTO.

In einer dramatischen Nacht gelang es den Entwicklungsländern und der EU unterstützt von der Gruppe der mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der sogenannten Kompromiss-Gruppe (mit bündnisfreien Staaten wie Norwegen, Schweiz und Südkorea) die Serie von Erpressungsversuchen seitens der Miami-Gruppe (USA, Kanada, Argentinien, die 1999 99% aller Gensaaten anbauten, Australien, Chile und Uruguay) im Wesentlichen abzuwehren. Nach den Verhandlungen hinter verschlossenen Türen rief der äthiopische Verhandlungsleiter der Entwicklungsländer kurz vor der Schlusssitzung deren Delegationen im Saal in aller Öffentlichkeit zusammen und bat sie eindringlich und erfolgreich, dem erzielten Kompromiss zuzustimmen.
Kasten: Hintergrundinformationen zum Biosafety-Protokoll
Die Verhandlungen zum Biosafety-Protokoll gehen auf den Artikel 19.3 der CBD und das Verhandlungsmandat der Zweiten Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Jakarta

zurück. Seit 1996 wird das Gesetz hart und zäh verhandelt, wobei eine Vielzahl der Entwicklungsländer mit ihrer Forderung nach hohen Schutzauflagen einigen Industrieländern, insbesondere denen mit starkem Chemiesektor sowie der Miami-Gruppe, gegenüberstehen, die eher ein schwaches Protokoll angestrebt haben. Sowohl die Agenda 21 als auch die CBD enthalten Abschnitte über die Vermeidung oder Verringerung der Risiken, die von gentechnisch veränderten Organismen ausgehen. Die zum Teil widersprüchlichen Vorgaben der Rio-Dokumente über den Umgang mit den Risiken der Gentechnologie begründen sich in den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben in Europa und den USA. Die CBD und die Rio-Deklaration berufen sich in Übereinstimmung mit der europäischen Umwelt- und Gesundheitsschutzpolitik auf die weitgehende Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes. Diese Vorgaben werden jedoch im Kapitel 16 der Agenda 21 durchbrochen. Dieses Kapitel preist die Gentechnologie zur Verbesserung der Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen, als Mittel zum Umweltschutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit. In Analogie zur US-Gesetzgebung wird das Prinzip der Vertrautheit - die Akzeptanz der bestehenden Risiken bis zum wissenschaftlichen Nachweis eines Schadens - als einzig konkrete Leitlinie zur Risikoanalyse benannt. Zukünftige Vereinbarungen im Bereich Biosafety sollen direkt zwischen den betroffenen Staaten oder eventuell durch unverbindliche, freiwillige Leitlinien getroffen werden.
Als Gegengewicht zum Kapitel 16 der Agenda 21 wurde auf Initiative der Entwicklungsländer der Artikel 19.3 ?Umgang mit Biotechnologie und Verteilung der daraus entstehenden Vorteile? in die CBD aufgenommen. Artikel 19.3 eröffnet die Chance, ein internationales rechtsverbindliches Biosafety-Protokoll zu verhandeln, das neben dem Vorsorgegedanken ein ?Advance Informed Agreement? (AIA-Verfahren) verwirklichen soll: Der Import eines GVO unterliegt einem Genehmigungsverfahren, welches verbindlich eine Information durch den Exporteur an das Importland und eine anschließende Risikoanalyse vorsieht. Die Aufnahme der Verhandlungen wurde im November 1995 auf Druck einiger Entwicklungsländer mit der Unterstützung von Umwelt- und Entwicklungsverbänden aus dem Süden und Norden beschlossen. Die konkreten Verhandlungen laufen seit Juli 1996, ein erfolgreicher Abschluss wurde im Februar 1999 durch die drei Hauptexportstaaten für gentechnisch veränderte Agrarprodukte USA, Kanada und Argentinien zusammen mit Australien, Uruguay und Chile (Miami-Gruppe) verhindert.

Bedeutung des Protokolls

Der erfolgreiche Abschluss des Cartagena Biosafety-Protokolls wird von Umwelt? und Entwicklungsverbänden als ein bedeutender und begrüßenswerter Fortschritt im Rio-Prozess betrachtet. Das Biosafety-Protokoll der Vereinten Nationen (UN) setzt völkerrechtliche Maßstäbe für weitere internationale Umweltabkommen, da es in weltweit diskutierten Fragen deutliche Aussagen trifft:

- es schreibt verbindlich den Vorsorgegrundsatz als Leitlinie im politischen Entscheidungsprozess über den Import von GVO fest,
- es definiert als erstes internationales Umweltabkommen das Vorsorgeprinzip, indem es die Umstände beschreibt, unter denen Staaten Schutzmaßnahmen treffen dürfen, ohne auf einen endgültigen wissenschaftlichen Beweis der Ursachen und Wirkungsketten warten zu müssen,
- es stellt sich auf die gleiche Stufe wie die Freihandelsabkommen der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO).

Neben diesen positiven Aspekten enthält der Text eine Reihe von Punkten, die weit hinter den Forderungen der Verbände zurückbleiben und nach einer ersten Einschätzung den tatsächlichen Einfluss des Protokolls deutlich abschwächen können. Eine Zwischenbilanz in der weltumspannenden Auseinandersetzung über den Einsatz der Gentechnik in Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion kann lauten:

- das Biosafety-Protokoll setzt entscheidende Maßstäbe für Schutzbemühungen im Bereich Umwelt- und (eingeschränkt) Gesundheitsschutz,
- es trifft aber in etlichen Fragen ? besonders im Forschungs- und Nahrungsmittelbereich ? (noch) keine Entscheidungen,
- es kann gut von Bürgerinnen und Bürgern, sowie ihren Interessensvertretungen benutzt werden, um ihren Forderungen nach Schaffung bzw. Revision von nationalen Gesetzen zum vorsorglichen Schutz vor den Gefahren der Gentechnologie zu stützen.

Wer die unendlich mühsame Geschichte des Biosafety-Protokolls verfolgt hat, wird zustimmen, dass im Grunde schon die Tatsache, dass es nun ein völkerrechtlich verbindliches Regelwerk gibt, ein gewaltiger Erfolg ist. Die jetzt erzielten positiven Ergebnisse erschienen bis 1998 vielen Beobachtern als nicht erreichbar. Es können vier Gründe für den Erfolg ausgemacht werden:

- die intensive Zusammenarbeit von NRO aus dem Norden und Süden,
- die kontinuierliche Unterstützung der Positionen der Entwicklungsländer,
- die breite Ablehnung von Gen-Food durch die Verbraucher in Europa, Japan, aber auch die zunehmende Kritik in Entwicklungsländern wie in Indien oder Thailand,
- die nicht erfüllten Versprechen der Genindustrie und die zunehmenden Bedenken gegen die propagierte Sicherheit von GVO und Gen-Food.

Was regelt das Protokoll ? was nicht?

Im Gegensatz zu zahlreichen Medienberichten ist das Biosafety-Protokoll kein Regelwerk, das den internationalen Handel mit Nahrungsmitteln aus gentechnisch veränderten Organismen (GVO) leiten wird. Schon in den Rio-Verhandlungen und im zugrunde liegenden Artikel 19.3 der CBD wurde dem Biosafety-Protokoll eine andere Funktion zugewiesen. Es soll international verbindliche Sicherheitsstandards für den grenzüberschreitenden Verkehr von GVO setzen, Vorgaben zur Abschätzung der Risiken dieser GVO auf die biologische Vielfalt unter Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit liefern und den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit garantieren, nach einer frühzeitigen Information über den Import von GVO eigenständige Entscheidungen über die Genehmigung des Importes treffen zu dürfen. Diese GVO können natürlich Nahrungsmittel sein. Wichtig ist: Nahrungsmittel, die zwar GVO-Material enthalten, aber keine lebenden Organismen sind, werden nicht vom Protokoll abgedeckt! Hier sind weiterhin die Nationalstaaten gefragt, mit entsprechenden ?Novel Food? Gesetzen für die Sicherheit der Menschen zu sorgen, ohne sich dabei direkt auf internationale Abkommen beziehen zu können.

Was ist das Ziel des Biosafety-Protokolls?

Das Biosafety-Protokoll soll in Übereinstimmung mit dem Vorsorgegrundsatz aus Grundsatz 15 der Rio-Deklaration für ein angemessenes Schutzniveau bei der Weitergabe, Handhabung und Verwendung von GVO sorgen, die nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung biologischer Vielfalt haben können, wobei Risiken für die menschliche Gesundheit berücksichtigt werden und der Schwerpunkt auf den grenzüberschreitenden Verkehr gelegt wird. Damit können durch dieses Abkommen Mindeststandards für Risikoanalysen und Sicherheitsmaßnahmen beim grenzüberschreitendem Verkehr mit GVO gesetzt werden, was vor allem dann Bedeutung hat, wenn die Importstaaten (noch) keine Gentechnik-Gesetzgebung besitzen. Somit wird das Biosafety-Protokoll vor allem als ein Instrument zum Schutz der biologischen Vielfalt in Entwicklungsländern angesehen, was auch deren intensiven Einsatz für ein starkes Protokoll erklärt. Aber auch in Staaten mit Gentechnik-Gesetzgebung kann das Biosafety-Protkoll genutzt werden. Unterschreibt eine Regierung etwa das Protokoll, berücksichtigt aber in den nationalen Gentechnik-Gesetzen nicht den Vorsorgegrundsatz, bietet das Protokoll Bürgerinnen und Bürgern einen guten Ansatzpunkt, eine entsprechende Revision dieser Gesetze einzufordern.

Auf welche GVO wird das Biosafety-Protokoll angewendet?

Im Vergleich zum Cartagena-Text wurde der Anwendungsbereich erweitert. Artikel 4 besagt, dass grundsätzlich alle GVO unter das Protokoll fallen, auch für den Fall, dass sie ein Land nur imTransit passieren oder zur Verwendung im geschlossenen

System bestimmt sind. Eine Ausnahmeregelung trifft Artikel 5, in dem GVO, die als Medikamente zugelassen sind, ausgeschlossen werden. Das betrifft vor allem gentechnisch veränderte Viren als Lebendimpfstoffe. Mit dieser Bestimmung, von allen Industriestaaten gegen den Widerstand der Entwicklungsstaaten eingesetzt, sollte eine drohende Kontroverse mit dem Gros der Pharmakonzerne verhindert werden. Die Auseinandersetzung mit ihren drei ?life science?-Unternehmen Monsanto, Novartis und AgrEvo reichte den Industriestaaten offenbar aus.
Für GVO im Transit oder für das geschlossene System stellt jedoch der Artikel 6 den entscheidenden Schwachpunkt des Biosafety-Protokolls dar. Für gewöhnlich läuft der Export über das sogenannte AIA-Verfahren (s. Kasten). GVO im Transit oder für geschlossene Systeme werden nun über den Artikel 6 von diesem Verfahren ausgeschlossen. Die Exporteure dieser GVO werden von der Verpflichtung freigesprochen, Risikoanalysen vorzulegen, die u.a. die Gegebenheiten in den Importländern berücksichtigen. Die (finanzielle) Last, solche Analysen dennoch durchzuführen, wird den Importstaaten aufgebürdet. Die Entwicklungsstaaten versuchten vergebens, gegen diese Aushöhlung des Grundgedankens des Biosafety-Protokolls anzugehen. Die Industriestaaten rechtfertigten diese Ausnahme mit den Argumenten, dass im Transit und geschlossenen System Kontakte der GVO mit der Umwelt und somit mögliche Schäden per Definition ausgeschlossen oder minimiert seien.
Diese formaljuristische Argumentation ergäbe im Beispiel des Transit nur einen Sinn, wenn Transportbehältnisse und Umschlagvorrichtungen den Ansprüchen des geschlossenen Systems entsprächen. Die Praxis zeigt, dass dies nicht so ist - Häfen und Bahnhöfe sind z.B. bevorzugte Orte für die erfolgreiche Ausbreitung neuer Arten. Die EU war nicht bereit, sich innerhalb des Biosafety-Protokolls für entsprechende Transportstandards einzusetzen. Die im Wesentlichen betroffenen Länder - zahlreiche kleine Inselstaaten mit einem regen Umschlag internationaler Seegüter - hatten keine Chance, ihre Standpunkte in den Vertragstext einzubringen.
Im Falle von GVO für das geschlossene System scheint der politische Beweggrund für die Industriestaaten, in diesem Punkt keine Verhandlungsbereitschaft zu zeigen, die Absicht zu sein, den internationalen Austausch von GVO zwischen Forschungslaboren, die als geschlossenes System definiert werden, in keinster Weise mit Formularen oder sogar Risikoanalysen zu belasten. So versprach das Bundesgesundheitsministerium auf einer Anhörung im August 1998 den Vertretern der deutschen Forschung, dass es für entsprechende Ausnahmeklauseln eintreten wird. Mit dieser Haltung konnte ein zweiter starker Sektor aus den Verhandlungen heraus gehalten werden: die Forschungsverbände.
Grundsätzlich öffnet Artikel 6 der Einflussnahme und Korruption sowie dem bewussten Verstoß gegen den Geist des Biosafety-Protokolls Tür und Tor. Exporteure von GVO geben an, dass die Saaten ausschließlich für das Gewächshaus

bestimmt sind. Schon in der nächsten Vegetationsperiode kann dann die eigentlich beabsichtigte Freisetzung im Importland durchgeführt werden. Mit dem kleinen Unterschied: nun ist das Importland selbst für die Risikoanalyse zuständig. Die Verantwortung wird in vielen Fällen auf das schwächste Glied in der Kette abgewälzt ? die Umweltministerien in Entwicklungsländern. Als extrem gefährlich wird der erfolgreiche Vorstoß der USA in der Sitzung in Cartagena gewertet, die Definition des geschlossenen Systems um den Zusatz "physical structures" zu erweitern. Das allgemein gültige Konzept des Labor- oder Fabrikgebäudes und Gewächshaus als Ort des geschlossenen Systems - fragwürdig genug - ist damit durchbrochen. Die Praxis wird zeigen, ob in Zukunft Exporteure von GVO Saatgut für Feldversuche mit z.B. einem Hanfstreifen oder Bastmatten als Pollenfänger sich auf Artikel 6 berufen und diese Freilandversuche als geschlossenes System deklarieren! Artikel 6 schafft ein Schlupfloch für den Industriesektor, dessen AktivitätenHauptziel des Protokolls sein sollte: der Agrargentechnik- und Saatgutkonzerne.

Zweiter Teil des Artikels

Politischer Wille ist gefragt!

Zwischensaatliches Waldforum empfiehlt der CSD im April neues UN Forum zur Eindämmung globaler Waldvernichtung

Auf der vierten und letzten Sitzung des *UN Intergovernmental Forum on Forests* (IFF) wurde Anfang Februar eine Empfehlung zur Einrichtung eines UN Waldforums an das im April bevorstehende Ministertreffen der Vertragsstaaten der Agenda 21 (CSD) ausgesprochen. Damit wurde auch mittelfristig einer Debatte um eine eigene Waldkonvention der Riegel vorgeschoben, die seit 10 Jahren verhindert hat, effektive Maßnahmen gegen Waldverlust und Degradierung zu ergreifen. Nun ist politischer Wille zur Implementierung internationaler Vereinbarungen zur Walderhaltung und zu einer sehr viel besseren Politikkoordination gefordert!

Obwohl in der neuen Struktur zum internationalen Wald-Dialog zentrale Forderungen der Nichtregierungsorganisationen (NRO) und der Organisationen indigener Völker aufgegriffen und implementiert wurden, bleibt die Frage offen, ob auf der einen Seite die Staaten den dringend notwendigen politischen Willen zur Umsetzung der beschlossenen Handlungsempfehlungen in Zukunft mobilisieren können und auf der anderen Seite das neue Waldforum seinem Anspruch auf Koordinierung der unterschiedlichsten, waldrelevanten Institutionen - mit z.T. völlig gegensätzlichen Interessen - gerecht werden kann.

Internationaler Walddialog seit Rio - politischer Wille fehlte

Der internationale Walddialog durch die internationale Staatengemeinschaft innerhalb der letzten 10 Jahre hat es bisher nicht geschafft den Waldverlust und eine zunehmende Degradierung zu stoppen sowie die Rechte der im Wald lebenden Menschen zu stärken. Seit der Konferenz von Rio konnten weder die dort getroffene Walderklärung noch die völkerrechtlich verbindliche Umsetzung von Agenda 21 und Biodiversitätskonvention verhindern, dass eine Waldfläche in der dreifachen Größe der Bundesrepublik von der Erde verschwunden ist.

In Rio bekam die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) das Mandat, bis zur Sitzung "Rio plus 5" eine Regelung zu treffen. Der dazu eingesetzte Dialog *Intergovernmental Panel on Forest* (IPF) war 1997 gescheitert und konnte nur durch die Einsetzung eines neuen, des *Intergovernmental Forum on Forests* (IFF), über die Zeit gerettet werden. Beide Foren konnten nicht verdecken, dass bei wichtigen Industrie- und Waldländern der politische Wille fehlt, effektive Maßnahmen gegen

den Waldverlust und Degradation zu ergreifen.
Die abschließende, vierte Sitzung des IFF (IV) vom 31. Januar bis zum 11. Februar 2000 sollte nun eine einvernehmliche Empfehlung an die CSD 2000 im April erarbeiten. Bei einem Scheitern drohte der gesamte waldpolitische Dialog um Jahre zurückgeworfen zu werden.

NRO-Forderungen vor IFF IV

Die NRO und die Organisationen der indigenen Völker (IPO) haben bereits vor IFF ihre Forderungen formuliert:

1. Ende der Debatte um ein rechtlich verbindliches Instrument (Wald-Konvention);
2. Vielmehr aktionsorientierte Implementierung der bestehenden Mechanismen, insbesondere der IPF/IFF Handlungsempfehlungen. Dabei stehen die Bekämpfung der der Waldzerstörung zugrundeliegenden Ursachen (z.B. überhöhter Konsum von Forstprodukten in den Industrieländern, illegaler Handel mit illegal geschlagenem Holz, Auswirkungen anderer staatlicher Förderprogramme anderer Sektoren) und die Entwicklung von Nationalen Waldprogrammen im Vordergrund;
3. Weitgehende Partizipation der lokal Betroffenen und von NRO und IPO;
4. Politischer Wille und Verpflichtung zu effektiven Maßnahmen verbunden mit finanziellen Signalen;
5. Koordination der verschiedenen und in Waldfragen divergierenden Foren und Organisationen (z.B. Konvention über die Biologische Vielfalt, UNDP, UNEP, WTO, Klimarahmenkonvention und Kyoto Protokoll)

Sich gegenseitig blockierende Regierungspositionen

Auf IFF IV in New York ging es neben Handelsfragen (Zugang von Forstprodukten für internationale Märkte) v.a. um das zukünftige Arrangement eines internationalen Regierungsdialogs zu Waldfragen. Insbesondere standen die nun seit Jahren diskutierte Frage einer rechtlichen (Konvention) oder einer politischen Verbindlichkeit, sowie der Finanzierung der Umsetzung von Beschlüssen im Mittelpunkt. Länder wie Kanada, Malaysia, Finnland und Russland, die seit Jahren durch die Vernichtung von Urwäldern auffallen, wollten mit einer eigenen Wald-Konvention sich von den Rio-Nachfolgeprozessen lösen, den tatenlosen ? Verhandlungsmarathon? der letzten 10 Jahre fortsetzen und weitestgehende Handelsliberalisierung erzielen. In der Konventionsfrage wurden sie aber auch von Ländern wie Dänemark, Holland und der Schweiz unterstützt, die mit einem rechtlich verbindlichen Instrument, wie es eine Konvention wäre, eine sehr viel bessere Möglichkeit für Urwaldschutz und nachhaltiges Waldmanagement sehen.
Die Gruppe der Entwicklungsländer G77, dabei die Amazonas-Staaten und Brasilien, machten von Anfang an deutlich, dass sie keinem rechtlich verbindlichen Arrangement zustimmen würden. Bei einigen Einzelstaaten der G77 jedoch wurde deutlich, dass bei für sie zufriedenstellender Klärung des Finanz- und Technologietransfers - die Frage eines eigenen Waldfonds stand zur Diskussion -

auch eine Konvention denkbar wäre.
Diese unvereinbaren Positionen hatten schon bei Rio plus 5 1997 zum Scheitern der Verhandlungen geführt. Damals war auch die EU als Hauptgeldgeber der internationalen Waldarbeit mit ihrer harten Pro-Konventionshaltung mitverantwortlich für die Ergebnislosigkeit. Um so erstaunlicher war die Vehemenz und die Dauer der vorgetragenen, gegensätzlichen Positionen bis zum Ende der zweiten Verhandlungswoche von IFF IV.

EU durch fehlende Verhandlungsstrategie ?neutralisiert?

Die EU schien aus den Fehlern von 1997 gelernt zu haben. Sie signalisierte zu Beginn der IFF IV Verhandlungen zwar den Wunsch nach einem rechtlich verbindlichen Instrument aber auch Offenheit für einen Kompromiss außerhalb einer Waldkonvention. Gerade die Bundesrepublik, Großbritannien und Italien wollten in einer neuen Form der internationalen Regierungszusammenarbeit die Erfüllung der im IPF/IFF erarbeiteten Ziele und Funktionen effektiv umgesetzt sehen.
Durch die divergierenden Interessen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten, die weder einen Kompromissvorschlag noch eine gemeinsame Verhandlungsstrategie im Vorfeld und während der Verhandlungen erarbeitet hatten, und die äußerst schwache Verhandlungsführung durch die portugisische Präsidentschaft hat sich die EU - obwohl einer der Hauptgeldgeber für Waldprojekte - bei den Verhandlungen zwischen den Hauptantagonisten Kanada und Brasilien selbst ins Aus bugsiert.

Neues UN Waldforum

Die Angst vor einem Gesichtsverlust einzelner Staaten(gruppen) und einem Scheitern von IFF IV ermöglichte am Samstag Morgen um 6 Uhr doch noch einen Kompromiss: Den Ministern der CSD wird empfohlen, unter dem Dach der Vereinten Nationen ein *UN Forum on Forests* (UNFF) einzurichten. Dessen Hauptziel ist die Unterstützung des Managements und des Schutzes, sowie die nachhaltige Entwicklung aller Waldtypen. Hierzu sollen die Staaten politisch verpflichtet werden. Die Hauptfunktionen der neuen zwischenstaatlichen Einrichtung sind die Implementierung (Aktion!) der IPF/IFF Handlungsempfehlungen, die Weiterentwickung der Waldpolitik unter starker Beteiligung der Zivilgesellschaft, die Kooperation und Koordination von relevanten Einrichtungen und Organisationen, die Stärkung des Nord-Süd-Ausgleichs, der Aufbau eines Monitoringsystems über die Umsetzung von Beschlüssen und die Stärkung der politischen Verpflichtung v.a. durch die Institutionalisierung eines Ministertreffens.
Bis zur CSD wird offen blieben, ob das UNFF entweder als ein Unterorgan der Generalversammlung (GA) der Vereinten Nationen ?hoch? oder als Unterorgan des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) ? woran auch die CSD angegliedert ist - ? niedriger? angesiedelt wird.

NRO Forderungen "den Worten nach" weitgehend aufgenommen

Das in New York verabschiedete Abschlussdokument beinhaltet den Großteil der

Forderungen der NRO, lässt jedoch einige Fragen offen. Der bisher fehlende, aber dringend notwendige politische Wille der Regierungen wird für den Erhalt des Waldes entscheidend sein:

1. Die Debatte "Pro-Contra Waldkonvention" ist vom Tisch und darf, wie im IFF IV Abschlussdokument steht, erst in fünf Jahren wieder angedacht werden. Damit besteht eine echte Chance, dass endlose Debatten um ein rechtlich verbindliches Instrument wirkungsvolle Maßnahmen v.a. gegen die Urwaldvernichtung verhindert werden.
2. Die Hauptfunktion des neuen UNFF soll die Implementierung der bestehenden Handlungsempfehlungen sein. Das ist sehr zu begrüßen. Dem steht allerdings entgegen, dass der Aufbau dieser neuen Struktur mindestens ein Jahr dauern wird. Der fehlende politische Wille zu walderhaltenden Maßnahmen, der sich bei sehr vielen Teilnehmerstaaten in New York gezeigt hat, kann auch nicht durch neue UN-Strukturen ins Gegenteil verkehrt werden.
3. Die Partizipation der in der Agenda 21 identifizierten, nichtstaatlichen Interessengruppen ist sowohl bei den Funktionen des UNFF als auch bei dessen Arbeitsmodalitäten mit der Aufnahme eines sog. ?multi-stakeholder Dialoges? grundsätzlich zufriedenstellend aufgenommen worden. Bei der offenen Frage der Anbindung des UNFF an die GA bzw. den ECOSOC sind in beiden Modellen die Partizipation in obigem Sinne neu durchzusetzen.
4. Der bisher fehlende politische Wille zu walderhaltenden, effektiven und sektor-übergreifenden Regierungsstrategien könnte dadurch strukturell initiiert sein, dass sich MinisterInnen (und hoffentlich gemeinsam aus bzw. abgestimmt mit den Sektoren Forst, Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft und Finanzen) zur globalen Waldfrage regelmäßig treffen werden. Damit wird eine dringend notwendige Öffentlichkeit für Wälder geschaffen. In New York gab es keine nennenswerten Signale, mehr Geld zur Abwehr des Waldverlustes ? auf Kosten anderer Budgets von Sektoren, die den Waldverlust befördern - zu investieren.
5. Durch die Funktion des neuen UNFF für den Waldschutz relevante Institutionen zu koordinieren und zur Kooperation zu bewegen, ist einer zentralen Forderung der NRO nachgekommen worden. Die bei der 8. CSD im April zu treffende Einbindung des UNFF im UN-System wird mitentscheiden, ob diese Funktion erfüllt werden kann. Um z.B. die Klimarahmenkonvention und die WTO in Waldfragen in Richtung der Ziele von UNFF zu koordinieren, ist neben viel Optimismus ein Waldforum mit entsprechender Autorität im UN-System dringend notwendig.

"Wälder" muss ganz hoch auf die politische Agenda

Die Staatengemeinschaft sollte bei der 8. CSD im April ein klares politisches Signal geben, dass bestehende Beschlüsse im Sinne der Walderhaltung sofort und wirkungsvoll umgesetzt werden müssen. Gerade die Ursachen der schnellen Verluste und der zunehmenden Degradierung der letzten Urwälder muss vor dem Hintergrund

einer globalen und nachhaltigen Entwicklung wieder auf der politischen Agenda nach oben gesetzt werden.

Urwälder und Wälder spielen für die meisten indigenen Völker sowie für Artenvielfalt und Klimastabilität eine zentrale Rolle, ohne die vielen anderen Nachhaltigkeitsmodellen ihre Grundlagen genommen werden. Mit neuem politischen Willen könnte das zu schaffende Waldforum einen Rahmen bieten, Schutz und nachhaltige Entwicklung von Wäldern zu fördern.

Martin Kaiser

Der Autor ist Mitarbeiter bei Greenpeace e.V. und Mitglied der AG Wälder.

UNCTAD -

vom Protagonisten der "neuen Weltwirtschaftsordnung" zur Analyseinstanz
Bericht von der 10. UN-Konferenz über Handel und Entwicklung vom 12.-19.2. 2000 in Bangkok

Das Ergebnis von UNCTAD X ist aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NRO) widersprüchlich. Die dort verabschiedeten Dokumente, die Bangkok-Deklaration und der Aktionsplan, betonen vergleichsweise deutlich die Notwendigkeit, entwicklungspolitische, soziale und ökologische Kriterien im Globalisierungsprozess zu berücksichtigen. Sie fordern auch in Recht allgemeiner Form Reformen im globalen Finanz- und Handelssystem. Gleichzeitig wird das alleinige Mandat jener Institutionen, die die negativen Aspekte der Globalisierung bisher eher gefördert als verhindert haben (namentlich IWF und WTO) zur Definition der Regeln für die Weltwirtschaft aufrechterhalten. Das Mandat von UNCTAD bleibt wie schon auf der UNCTAD IX Konferenz 1996 in Midrand festgelegt, auf Analyse, Beratung und Konsensbildung beschränkt. Unbefriedigend ist dabei, dass weder geklärt ist, wie die Ergebnisse der Analyse die Weltwirtschaftsregeln beeinflussen, noch, wie all die sinnvollen Aufgaben aus dem laufenden UNCTAD-Budget finanziert werden sollen.

Kasten: Die Aufgaben der UNCTAD stets umstritten und oft verändert

Die UNCTAD war 1964 auf betreiben der Entwicklungsländer eingerichtet worden. Sie wollten damit eine internationale Handelsorganisation unter dem UN-Dach schaffen, bei deren Arbeit vor allem die Integration der Entwicklungsländer im Vordergrund stehen sollte. Das damals noch als reines Vertragswerk existierende GATT wurde nicht als angemessenes Instrument hierfür gesehen. Die Industrieländer hatten an einer UN-Organisation zur Regulierung des Welthandels dagegen kein Interesse, zumal sie sich mit der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) bereits ein eigenes Kooperationsgremium geschaffen hatten.

In Status, Ausstattung und Aufgabenbeschreibung der UNCTAD spiegelt sich der heftig umstrittene Kompromiss zwischen den Entwicklungsländern, die eine möglichst mächtige, und den Industrieländern, die am liebsten gar keine Organisation wollten, wider. Sie sind dementsprechend unscharf. Beschlüsse der UNCTAD sind völkerrechtlich nicht verbindlich. Sie beeinflussten jedoch die entwicklungsrelevante Politik anderer internationaler Wirtschaftsorganisationen. So

wurden die Vorzugsbehandlung und das allgemeine Präferenzsystem für Entwicklungsländer im GATT als Reaktion auf die 2. UNCTAD-Konferenz 1968 in Neu-Delhi eingeführt. Eine der grundlegenden Forderungen von UNCTAD, die Stabilisierung der Rohstoffpreise, führte zwar zur Einführung eines "Integrierten Rohstoffprogramms" im Jahr 1976. Die damit verknüpften Hoffnungen erfüllten sich jedoch nicht. Im Gegenteil: In den 80er Jahren gab es nicht nur keine neuen Abkommen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise, vielmehr verloren viele der bestehenden Abkommen ihre Mechanismen für Markteingriffe.
Auf der 5. UNCTAD-Konferenz 1979 in Manila wurde dann die Aufgabenteilung zwischen GATT und UNCTAD klarer definiert. Während die UNCTAD auf Beobachtungsaufgaben beschränkt wurde, wurde das GATT als verbindliches Vertragswerk zum Abbau handelsbeschränkender Maßnahmen bestätigt. Die Resolutionen und Forderungen der UNCTAD wurden zunehmend marktwirtschaftlicher, die Notwendigkeit entsprechender Reformen in den Entwicklungsländern wurde betont, und von den Industrieländern vor allem die Öffnung ihrer Märkte verlangt. Speziell auf der letzten UNCTAD-Konferenz, die 1996 in Südafrika stattfand, wurde deutlich, dass die wirtschaftspolitischen Auffassungen sich denen von IWF, Weltbank und WTO annähern. Allerdings ergeben sich insofern Unterschiede, als UNCTAD die Risiken der Globalisierung für Entwicklungsländer deutlicher herausstellt, und öffentlicher Entwicklungshilfe eine größere Rolle zu deren Bekämpfung einräumt.

Die Bangkok-Deklaration

Die politische Abschlusserklärung von UNCTAD X wurde auf der Konferenz selbst nur informell diskutiert. Anders als beim Aktionsplan gab es keine offiziell angekündigten Sitzungen, auf denen der Inhalt der Deklaration diskutiert wurde. Die Einflussmöglichkeiten für NRO waren dadurch noch stärker beschränkt.
Die Bangkok - Deklaration spricht von der Globalisierung als einem Prozess, der sowohl Chancen, als auch Risiken in sich trägt. Sie erwähnt ausdrücklich die Probleme der wachsenden Ungleichheit zwischen und innerhalb verschiedener Länder, und die Instabilität des internationalen Finanzsystems. Die Asienkrise wird ausführlich diskutiert und vor allem ihre negativen sozialen Auswirkungen herausgestellt. Gleichzeitig werden die Leistungen der betroffenen Länder bei der Anpassung und beim Krisenmanagement betont. Um ähnliche Krisen in der Zukunft zu vermeiden, ist aber neben nationalen Anstrengungen eine stärkere internationale Kooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Wettbewerb, Finanzen und Währung notwendig.
Unter der Überschrift "Ein neuer Anfang" wird ein umfangreicher Katalog von Zielen aufgelistet, der von der effektiven Integration aller Länder in das internationale Handelssystem, der Überwindung der Schuldenkrise, über eine stärkere Verpflichtung zur sozialen Entwicklung und Beteiligung der Frauen bis zu

institutionellen Reformen zur Verminderung der Volatilität internationaler Finanzströme reicht. Interessanterweise tauchen die Begriffe Umwelt und nachhaltige Entwicklung nicht auf.

Globalisierung könne ein starkes Instrument für Wachstum und Entwicklung sein, müsse dafür allerdings gut gemanagt werden. Ein entscheidendes Instrument dafür ist größere Politikkohärenz sowohl zwischen der nationalen und der internationalen Ebene als auch zwischen den multilateralen Institutionen. Entscheidungsprozesse in der internationalen Wirtschaftspolitik müssen transparenter und partizipativer werden und die Interessen aller Akteure, sowohl der Wirtschaft wie der NRO berücksichtigen.

Die Deklaration betont die Notwendigkeit eines fairen, unparteiischen und auf Regeln basierenden internationalen Handelssystems, das Vorteile für alle Länder speziell die Entwicklungsländer bieten muss. Instrumente dazu seien verbesserter Marktzugang, Lösung der Implementierungsprobleme bestehender WTO-Abkommen, Vorzugsbehandlung und erleichterte Beitrittsmöglichkeiten zur WTO. Eine neue Verhandlungsrunde der WTO muss diese Entwicklungsdimension berücksichtigen.

Als wichtiger Beitrag der UNCTAD wird ihre Funktion als offenes Forum für einen Dialog nicht nur zwischen Regierungen sondern auch internationalen Organisationen, der Privatwirtschaft, NRO, der Wissenschaft und ParlamentarierInnen hervorgehoben.

Die Deklaration übt vor dem Hintergrund der Asienkrise vergleichsweise deutliche Kritik an der Rolle und der Politik des IWF (ohne ihn ausdrücklich zu erwähnen) und fordert eine stärkere Kontrolle der internationalen Finanzströme. Dagegen fällt die Bewertung der WTO sehr viel positiver aus, von der sowohl im verabschiedeten Text als auch in den Äußerungen während der Konferenz größere interne Transparenz für die Mitgliedsstaaten gefordert wird. Zielsetzung und Aufgaben werden nicht in Frage gestellt, vielmehr Verbesserungen für Entwicklungsländer in einigen Spezialfragen gefordert.

Zweiter Teil des Artikels

Nachhaltiger Konsum

als Element einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Im April findet eine Tagung über Wege zum nachhaltigen Konsum statt

Die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (CSD) hat 1999 im Zuge der Umsetzung des in Rio 1992 verabschiedeten Aktionsprogramms für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda 21) die bestehenden Leitlinien zum Verbraucherschutz der UN um Vorschläge zur Förderung des nachhaltigen Verbrauchs erweitert. Dabei soll der nachhaltige Verbrauch die Ziele der Armutsbeseitigung, der Erfüllung der menschlichen Grundbedürfnisse aller Gesellschaftsmitglieder und die Abnahme von Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern berücksichtigen. Das Ziel ist die Initiierung einer globalen sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Entwicklung.

Ein Memorandum of Understanding

Mit diesen Aspekten ist die Förderung eines nachhaltigen Konsums ein wichtiger Baustein einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Dies wird auch von Vertretern des BMU ausdrücklich hervorgehoben. Zur Verwirklichung nachhaltigen Konsums gehören nicht nur Verantwortungsbewusstsein der Verbraucher, sondern auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen, die den Menschen ermöglichen, diesem Bewusstsein gemäß zu handeln. In einem breit angelegten gesellschaftlichen Konsultationsprozess unter Moderation des Umweltbundesamtes und des Umweltministeriums wird daher zur Zeit ein sogenanntes "*Memorandum of Understanding*" formuliert, das diese Handlungsforderung aufgreift und darauf abzielt, eine Verständigung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen über Wege zu nachhaltigen Konsummustern zu dokumentieren. Dazu werden in einem gemeinsamen Papier der Akteure Thesen formuliert und begründet, die von allen getragen werden.

In einem zweiten Teil des Memorandums sollen Positionsbeschreibungen zusammengestellt werden, die in Verantwortung der jeweiligen gesellschaftlichen Gruppe verfasst und deren spezifische Sicht zum Nachhaltigkeitsansatz wiedergeben. Auch für diesen Teil können die entwicklungspolitischen Organisationen sicherlich einen wesentlichen Beitrag leisten, sowohl was die Darlegung ihrer spezifischen Sicht von nachhaltigem Konsum betrifft, als auch zur Dokumentation ihrer bisherigen Arbeit auf diesem Gebiet.

Wege zu einem nachhaltigen Konsum

Es ist zu erwarten, dass das *Memorandum of Understanding* die weitere Arbeit zu Nachhaltigem Konsum prägen wird, auch in ihrer politischen und förderpolitischen Ausrichtung.

Im Rahmen einer Tagung der Ev. Akademie Tutzing wird das *Memorandum of Understanding* vorgestellt und diskutiert werden. Zugleich sollen die Ergebnisse des langjährigen Projekts des Umweltbundesamtes "Demonstrationsvorhaben zur Fundierung und Evaluierung nachhaltiger Konsummuster und Verhaltensstile" vorgestellt werden. Es geht dabei um einen geeigneten Instrumentenmix zur Förderung des nachhaltigen Konsums, um ein besseres Verständnis der pluralen Lebensstile und um die Identifizierung prioritärer Handlungsbereiche. In Arbeitsgruppen geht es schließlich um unterschiedliche Wege zum nachhaltigen Konsum: Wie können wir nachhaltig mobil bleiben? Was heißt nachhaltig kaufen? Woher kommt die *power* zum nachhaltigen Umgang mit Energieströmen? Wie können wir uns kooperativ vernetzen zum nachhaltigen Konsum?

Ziel der Tagung ist die Verständigung der relevanten Akteure über die Bedeutung des nachhaltigen Konsums sowie die Bestimmung ihrer eigenen Position in diesem Feld.

Die Ev. Akademie Tutzing lädt alle Interessierten und im Themenbereich Aktiven sehr herzlich zum Informations- und Erfahrungsaustausch nach Tutzing ein. Die AG Lebensweise, die den Prozess zur Förderung eines Nachhaltigen Konsums intensiv begleitet, wird anlässlich dieser Gelegenheit einen Maßnahmenkatalog vorlegen, über die aus umwelt- und entwicklungspolitischer Sicht notwendigen und relevanten Schritte für eine politische Weichenstellung zugunsten nachhaltigen Konsums.

Sylvia Lorek

Die Autorin ist Koordinatorin der AG Lebensweise.

Rückfragen können gerne auch an die Autorin, (Tel.: 02206/84848; sylvia.lorek@t-online.de) gestellt werden.

Ein Runder Tisch für eine Klimaschutzstrategie

Vor einigen Wochen wurde in Deutschland ein Gesetz zur Förderung regenerativer Energien verabschiedet. Ist dies der langersehnte Durchbruch in der nationalen Klimapolitik? Wird Deutschland tatsächlich Vorreiter in Sachen Klimaschutz werden? Oder ist dieses Gesetz nur ein kleiner Schritt auf einem noch sehr langen Weg? Im ersten Jahr dieses neuen Jahrhunderts könnte sich einiges auf der nationalen und internationalen Bühne beim Klimaschutz bewegen, aber nur wenn die bisher gesteckten Ziele (auf internationaler und nationaler Ebene) auch national umgesetzt werden.

Nach der Eröffnungsrede von Bundeskanzler Schröder bei der fünften Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention 1999 in Bonn (s. hierzu unseren Rundbrief 3/99) wurde der Wille der deutschen Regierung noch einmal unterstrichen, eine klimapolitische Strategie zu entwickeln, die Deutschland zum Vorreiter in Sachen Klimaschutz machen könnte. Es soll an dieser Stelle jedoch nicht um eine Analyse des Unterschieds zwischen Worten und Taten gehen, sondern vielmehr darum, **wie** eine solche Klimaschutzstrategie aussehen muss, um erfolgreich zu sein.

Um auf die Frage nach dem "Wie" eine Antwort zu finden, hat sich die AG Klima des Forum Umwelt & Entwicklung bereits im letzten Jahr intensiv mit der Umsetzung des nationalen Klimaschutzes befasst. Der dabei entstandene Forderungskatalog [1] zur nationalen Umsetzung der Klimarahmenkonvention veranschaulicht dabei den langen Weg hin zu einem Klimaschutz, der es auch wert ist, so genannt zu werden. Nach dieser intensiven Diskussions- und Abstimmungsphase der deutschen Umwelt- und Entwicklungsverbände wird sich die AG Klima dieses Jahr mit den politischen Entscheidungsträgern der deutschen Klimapolitik auseinandersetzen.

Aufhänger der AG Klima-Aktivitäten ist die Ankündigung des fünften Berichts der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) zur CO2 Reduktion für Mitte diesen Jahres. Dieser Bericht soll unter anderem die notwendigen Maßnahmen der einzelnen Sektoren zur Umsetzung der deutschen Klimapolitik beinhalten. Damit der Bericht nicht nur ein weiteres Dokument wird, muss er außerdem deutliche Angaben zur Umsetzung der Maßnahmen aufzeigen. Aus diesem Grunde werden bereits in Kürze Mitglieder der AG Klima erste informelle Arbeitsgespräche auf ministerieller Ebene führen, um mit Vertretern der einzelnen Sektoren Verkehr, Energie, Landwirtschaft,

Gebäude, Wirtschaft und Finanzen den Dialogprozess über eine sinnvolle Klimaschutzpolitik zu vertiefen.

Die ministeriellen Arbeitsgespräche bilden die Ausgangsbasis für den darauf folgenden "Runden Tisch Klima", zu dem die AG hochrangige Vertreter der deutschen Regierungskoalition eingeladen hat. Klimapolitik hat in den letzten Jahren auf der Tagesordnung deutscher Politik an Bedeutung verloren, was angesichts der immer deutlicher werdenden Zeichen eines bereits stattfindenden Klimawandels besonders unverständlich ist. Der Runde Tisch soll als ein erster Schritt dienen, um auf der einen Seite diese Schieflage mit den Entscheidungsträgern der deutschen Politik zu diskutieren und auf der anderen Seite die Bedeutung der deutschen Rolle bei einem aktiven Klimaschutz zu fördern.

Gerald Knauf

Der Autor ist Referent der AG Klima im Forum Umwelt & Entwicklung

[1] Der Forderungskatalog und die dazu gehörige Dokumentation kann beim Forum kostenlos bezogen werden

Grünbuch zu EU-internem Emissionsrechtehandel

In Brüssel kursiert derzeit ein inoffizieller Entwurf für ein Grünbuch zu einem EU-internen Emissionsrechtehandelssystem. Dieses befindet sich derzeit in der "inter-service consultation" (Entscheidungsverfahren zwischen den Generaldirektionen innerhalb der Kommission), und soll nach Plänen der Umweltkommissarin Margot Wallström - treibende Kraft hinter dem Grünbuch - schon im März dem Umweltministerrat vorgestellt werden. Eine erste Bewertung und Darstellung der Debatte "hinter den Kulissen" bietet dieser Beitrag [1].

Das Grünbuch bietet grundsätzlich viele Chancen und vielerlei Gefahren: Ein gutes EU-internes Emissionshandelsregime könnte ein wirksames Instrument des Kyoto-Ziels der EU sein, und auch eine Reihe von Problemen des *Burden Sharing* und der CCPM (*common and coordinated policies and measures*) beheben. Der Teufel liegt dabei jedoch im Detail, in diesem Fall in der Ausgestaltung eines solchen Systems - und hier scheinen in der ersten Arbeitsphase des Dossiers nationale und institutionelle Interessen größeren Einfluss als ökologische Zielgenauigkeit zu haben.

So versuchen anscheinend britische Akteure, den Ansatz ihres im Anfangsstadium befindlichen Modells durch kommissionsinterne Einflussnahme auf die EU zu übertragen. Das britische "System" birgt jedoch einige Probleme: es gibt unterschiedliche sektorbezogene absolute Ziele, zudem für einige Industrien spezifische Ziele, wobei zwischen diesen beiden Kategorien per "gateway" Handel erlaubt ist (jedoch nur in eine Richtung). Das ganze ist selbst in Großbritannien schon zu kompliziert, für die EU erst recht.

Andere Länder wollen erreichen, dass in jedem Land ein anderes System eingerichtet werden kann (oder auch nicht), und dann bilateraler Handel zwischen den Systemen / den EU-Mitgliedsstaaten erlaubt wird.

Die Europäische Kommission scheint ein EU-weites Handelssystem zu bevorzugen, schon aus institutionellem Eigeninteresse heraus, um das System unter ihrer Kontrolle zu halten. Umweltkommissarin Wallström steckt übrigens anscheinend viel Energie in das Grünbuch bzw. den Emissionsrechte-Ansatz, während ihre öffentlichen Aussagen zu einer Ökosteuer auf EU-Ebene eher defätistisch wirken und auf die Etablierung eines "Öko-Schengen" hinauszulaufen scheinen.

In der Debatte um die Ausgestaltungsdetails ist außerdem kontrovers, ob ein System

"upstream" (an der Quelle) oder "downstream" (bei der End-Emission) ansetzen soll. Die Europäische Kommission hatte sich in den Frühphasen des Grünbuchs vom US-Center for Clean Air Policy (CCAP) sowie den Londoner Umweltjuristen FIELD beraten lassen [2], die gemeinsam für ein "upstream"-Modell plädierten. Die Kommission scheint dennoch den "down-stream"-Ansatz zu bevorzugen, vor allem wohl auch deswegen, weil solch ein Modell ihr mehr Kompetenzen einräumen würde. Die Kommission gibt als Grund für ihre Vorentscheidung jedoch auch an, dass ein upstream-Modell so ähnlich wie eine Steuer wirken würde, so dass es womöglich mit Einstimmigkeit verabschiedet werden müsste und daher im Rat scheitern würde. Diese Rechtsinterpretation ist jedoch noch nicht gefestigt. Offen ist schließlich auch die Frage, wie sich ein EU-Emissionshandelssystem mit bestehenden Instrumenten - vor allem freiwilligen Vereinbarungen und Ökosteuern - verzahnen ließe. Auf einen solchen kombinierten Ansatz scheint die Kommission im Grünbuchentwurf abzuzielen.
Abschließend ist zu dem Entwurf, der dem DNR vorliegt, zu sagen, dass er - so hart es klingt - schlecht geschrieben und schlecht durchdacht ist. Um nur einige zu nennen:

- Es wird nicht zwischen unterschiedlichen Anforderungen an die Ausgestaltung von Emissionsrechtehandel auf unterschiedlichen politischen Ebenen (national, EU, international) mit ihren unterschiedlichen Rahmenbedingung reflektiert;
- Es wird ohne Notwendigkeit von vorne herein angenommen, Emissionsrechte würden den Unternehmen zugeteilt werden, obwohl es hier eine Reihe anderer Modelle für Verteilungsmechanismen gibt;
- Es wird ohne Notwendigkeit von vorne herein angenommen, dass sowohl private Akteure als auch Regierungen auf dem Markt mitmischen.

Will die Europäische Umweltkommissarin das Grünbuch wirklich im März schon den Umweltministern vorlegen, ohne damit das Instrument Emissionsrechtehandel zu diskreditieren, so wird ihrer Generaldirektion noch eine grundsätzliche Überarbeitung des Entwurfs in den nächsten Wochen gelingen müssen. Dies ist auch notwendig, will die Kommission - wie im Entwurf explizit angekündigt - das Grünbuch zu einer Grundlage für eine weitere Diskussion mit gesellschaftlichen Akteuren zu machen: Dazu müssten die Optionen vollständiger und ergebnisoffener dargelegt werden; der derzeitige Grünbuchentwurf dagegen legt die Debatte unnötig in bestimmte Richtungen fest.

EU-interner Emissionsrechtehandel und die internationalen Verhandlungen

Die "Außenwirkung" des Instruments, d.h. die Implikationen für die EU-Position

innerhalb der internationalen Klimaverhandlungen, ist ausgesprochen delikat. Es wird sehr schwer zu argumentieren sein, wieso die EU intern ein Emissionshandelssystem etablieren will, dies international aber bekämpft (wobei dies durchaus inhaltlich zu begründen, jedoch nur sehr schwer zu kommunizieren wäre).

UNICE-Position zum Grünbuch-Entwurf

Der Dachverband der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) hatte schon am 6. Januar eine vorläufige Stellungnahme zum Grünbuch-Entwurf vorgelegt. In diesem werden sechzehn von UNICE gewünschte Prinzipien aufgezählt, zu denen u.a. unbegrenzter Handel, auch zwischen den verschiedenen flexiblen Mechanismen, gehört sowie niedrige Transaktionskosten und Rechtssicherheit für wirtschaftliche Akteure. Dabei setzt sich UNICE dafür ein, dass sowohl ganze Sektoren als auch einzelne Unternehmen am Handel teilnehmen können. Grundsätzlich ist dem Papier nicht klar zu entnehmen, welche Form des Emissionsrechtehandels der UNICE-Position genau und aus welchen Gründen zugrunde gelegt wird.

Testphasen für eine Reihe von Emissionsrechtehandelssystemen

In einer Reihe von Ländern und bei einigen internationalen Institutionen, aber auch Firmen, gehen derzeit Systeme zum Handel mit Treibhausgasemissionen in die Versuchsphase. Einige Beispiele:

1) Großbritannien hat im Herbst 1999 mit dem Aufbau eines nationalen Emissionsrechtehandelssystems begonnen. Beteiligt sind derzeit dreißig Großunternehmen.

2) Die Weltbank hat im Januar ein Modellprojekt zum Emissionsrechtehandel vorgestellt, welches von Schweden, Norwegen, Finnland und den Niederlanden unterstützt wird. Die Weltbank wird als "Broker" der Emissionsrechte fungieren [3]. Voraussichtlicher Preis für eine Tonne Kohlenstoff: $ US 15. Zwanzig Entwicklungsländer haben Interesse an einer Teilnahme bekundet.

3) Shell, BP/Amoco und andere Firmen haben firmeninterne Handelssysteme eingerichtet, die sich allerdings lediglich auf die Produktionsphase ? also nicht die produktbezogenen Emissionen - beziehen. Interessant ist, dass eine Reihe von Firmen absolute Reduktionen anzielen, und damit weit über die Anforderungen der (spezifischen) Selbstverpflichtungen der deutschen Industrie liegen. Außerdem haben einige Firmen (z.B. BP und Shell) die Gehaltszahlungen ihrer Manager teilweise an die "CO2-Performance" ihrer Abteilungen gekoppelt.

4) Der Dachverband der europäischen Elektrizitätsindustrie Eurelectric hat Mitte Februar angekündigt, eine neue Runde seines Simulationsmodells zum Emissionsrechtehandel einzuläuten (ENDS Daily 14.2.2000). Die erste Phase (ENDS Daily 21.10.1999) sei ein Erfolg gewesen, indem sie gezeigt habe, dass ein solches System klare Preissignale gäbe und zu vermehrten und schnelleren Investitionen in

Technologien zur Treibhausgasreduktion führen würde.
5) Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) hat im Februar einen neuen Fonds für Projekte in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern eingerichtet, die zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen führen. Investoren in diese Projekte sollen "Emissionskredite" für ihren Einsatz angerechnet kriegen. EBRD-Projekte bezogen sich bislang vor allem auf öffentlichen Verkehr, Beleuchtung, Fernwärme und Industrie. (ENDS Daily, 15.2.2000) (AK)

Anja Koehne
Die Autorin ist Leiterin der EU-Koordination & Internationales des DNR und Koordinatorin der AG Klima.

Weitere Informationen gibt es bei der Autorin und im Internet unter: www.climatenetwork.org (CNE); www.eurelectric.org (Eurelectric); www.ebrd.com (EBRD)

[1] Dieser Beitrag ist bereits erschienen EU-Rundschreiben 2/2000 des DNR.
[2]Die Studien beider Organisationen liegen dem DNR vor, und können bei der EU-Koordination bezogen werden.
[3] www.prototypecarbonfund.org

TRIPs - die WTO verhandelt über geistige Eigentums

Auch wenn die u.a. auch von der EU geplante "Milenniumsrunde" der WTO über einen weiteren Liberalisierungsschub des Welthandels aufgrund des Scheiterns der WTO-Ministerkonferenz in Seattle einstweilen nicht stattfindet, werden doch als Teil der sogenannten "eingebauten Tagesordnung" in diesem Jahr einige Fragenkomplexe verhandelt. Einer davon sind die handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechte (*trade-related property rights*, TRIPs), über die es ein eigenes Abkommen im Rahmen der WTO gibt. Alle WTO-Mitglieder sind automatisch auch an das TRIPs-Abkommen gebunden. Im TRIPs-Abkommen wurde bei seinem Inkrafttreten geregelt, dass ab 1999 eine Überprüfung des Abkommens stattzufinden hat.

Das TRIPS-Abkommen verpflichtet die WTO-Mitgliedsstaaten zur Harmonisierung ihrer Gesetzgebung zum Schutz geistigen Eigentums auf hohem Niveau bzw. zur Einführung von Schutzinstrumenten für geistiges Eigentum in den Bereichen, in denen es bisher keine gab. Explizite Patentierungsverbote, die in vielen Entwicklungsländern beispielsweise für lebende Materie, Saatgut oder Pharmaka noch bestehen, müssten demnach fallen, und zwar in den meisten Entwicklungsländern ab dem 1.1.2000. Faktisch hat eine große Zahl von Entwicklungsländern diese Frist aber nicht eingehalten.

Eine Sonderstellung nimmt der Artikel 27.3.b ein, der den Schutz von Pflanzensorten, Mikroorganismen und biotechnologischen Verfahren zur Herstellung von Pflanzen und Tieren regelt. Die für die Welternährung zentrale Frage des Schutzes von gezüchteten Pflanzensorten wird in diesem Artikel so geregelt, dass die Vertragsstaaten entweder Patentschutz, ein gesondertes Schutzsystem (sui generis) oder eine Kombination aus beidem einführen müssen. Als Sui Generis-System kommt bisher praktisch nur die UPOV-Konvention in Frage, eine Konvention zum Schutz der Rechte der Züchter von Pflanzensorten, die in einer Fassung von 1978 und einer von 1991 existiert. Nicht alle Mitgliedsstaaten haben die Weiterentwicklung der 1978er-Konvention 1991 ratifiziert, so dass beide nebeneinander bestehen.

Patentschutz in Entwicklungsländern

Aus Sicht der Entwicklungsländer ist das TRIPs-Abkommen durchaus problematisch.

Schon in der Verhandlungsphase war dies einer der umstrittensten Punkte in der Uruguay-Runde, die zur Gründung der WTO führte. Die Industrieländer waren nur durch intensiven Druck in der Lage, die Entwicklungsländer zur Akzeptanz dieses Abkommens zu bewegen. Diese hatten bis dahin im Rahmen der WIPO (*World Intellectual Property Organization*) eher versucht, die Patentschutzniveaus abzuschwächen. Mit der weitgehenden Eingliederung des Patent-Völkerrechts in die WTO wurden nicht nur höhere Schutzniveaus für Produkte und Verfahren geschaffen, sondern diese auch mit dem umfassenden Sanktions- und Durchsetzungsinstrumentarium der WTO gekoppelt. Dies ist um so bemerkenswerter, als Patente im Prinzip durchaus Handelshemmnisse sind, die im Grundsatz sicherlich auch sinnvoll sind, aber ihr Schutz durch eine Welthandelsorganisation, die ansonsten behauptet, nur für den Handel zuständig zu sein und beispielsweise für Umweltstandards und andere "non-trade issues" nicht zuständig zu sein, ist jedenfalls nicht selbstverständlich.

Viele Entwicklungsländer hatten bis zur Gründung der WTO weder einen Patentschutz für Pharmaka noch einen für Saatgut. Genau diese beiden Bereiche sind auch heute noch extrem kontrovers und Gegenstand des TRIPs-Überprüfungsverfahrens. Die Ausdehnung von Patentschutz auf belebte Materie und Saatgut wird für die Ernährungssicherung von Entwicklungsländern weitreichende Konsequenzen haben, die heute noch gar nicht absehbar sind. Neue ertragreichere oder schädlingsbeständigere Pflanzensorten werden nur noch mit Lizenzgebühren zu haben sein, und zwar - wohlgemerkt - für jede neue Aussaat. Jahrtausendealte Traditionen, wie die Wiederaussaat eines Teiles der Ernte, werden illegalisiert, bzw. nur noch gegen erneute Zahlung von Lizenzgebühren erlaubt sein. Verlangen die nördlichen patenthaltenden Saatgutkonzerne zu hohe Lizenzgebühren, darf die neue Sorte nicht eingesetzt werden. Die Ernährungssicherheit vieler Entwicklungsländer würde abhängig von der Geschäftspolitik einiger weniger multinationaler Agrarkonzerne.

Eine große Zahl von Entwicklungsländern hat bisher auch keinen Produktpatentschutz für Pharmaka, um diese Medikamente preiswerter herstellen zu können. Wird Patentschutz eingeführt ? und gemäß dem TRIPs-Abkommen muss das jedes WTO-Mitgliedsland tun ? dürften durch die anfallenden Lizenzgebühren die Preise um das 5-10fache steigen. Preiswertere Produktimitationen werden verboten ? für viele Menschen in den Entwicklungsländern eine Frage von Leben und Tod.

Patentschutz - aber richtig

Was aus Entwicklungsländersicht ebenfalls besonders problematisch ist, ist die Bestimmung, dass jedes Land den zu gewährenden Patentschutz erteilen muss unabhängig vom Ort der Erfindung und vom Ort der Produktion. Patentschutz muss also von einem Entwicklungsland auch gewährt werden, wenn der Hersteller das

Produkt lediglich importieren will, aber nicht im Land selbst produzieren will. Statt Patentschutz als Mittel für Technologietransfer haben wir also Patentschutz als Mittel zur Öffnung südlicher Märkte.
Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Es geht bei der Kritik am TRIPS-Abkommen nicht um eine Grundsatzkritik am Instrument des Patentschutzes selbst. Patente haben an sich durchaus ihren Sinn, denn wer außer dem Staat würde hohe Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen tätigen, wenn die Resultate hinterher jedem frei zugänglich wären? Aber wie so oft bei der WTO ist die Balance zwischen diesen berechtigten wirtschaftlichen Interessen und ökologischen und sozialen Belangen aus den Fugen geraten und muss erst wieder hergestellt werden. Die jüngste Patenterteilung durch das europäische Patentamt auf die Manipulation menschlicher Gene ist ein ähnliches, besonders krasses Beispiel.
Dass es einer solchen Abwägung bedarf, erkennt sogar das TRIPs-Abkommen selbst an. Unter bestimmten Bedingungen können Staaten Zwangslizenzen erteilen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt und der Patentinhaber sein Ausübungsrecht nicht oder nur ungenügend wahrnimmt. Er wird dann gezwungen, Lizenzen zu erteilen, an denen er natürlich auch verdient.

Wohin geht der Trend?

Der Anteil der durch intellektuelle Eigentumsrechte geschützten Produkte am Welthandel dürfte sich von früher 10-20% auf über 60-80% steigern ? im Zeichen der tendenziellen Entmaterialisierung der Produktionsprozesse. Dies unterstreicht die wachsende Bedeutung von TRIPs. Einigen Industrieländern, vor allem den USA, geht das im TRIPs-Abkommen verankerte Schutzniveau längst nicht mehr weit genug. Im Rahmen der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, in bilateralen Abkommen sowie in den Entwürfen für die gesamtamerikanische Freihandelszone FTAA wurden die Standards noch höher geschraubt. Gleichzeitig gerät das TRIPs-Abkommen mit der zunehmenden Kritik an der WTO und speziell an der Gentechnik auch immer mehr ins Kreuzfeuer der Kritik.
Immer mehr Entwicklungsländer, darunter die gesamte Gruppe der afrikanischen Staaten, fordern nun, die turnusmäßige Überprüfung des TRIPs-Abkommens nicht auf seine Umsetzung zu beschränken, sondern auch seinen Inhalt zu überprüfen. Für sie geht es darum, die Option eigenständiger Schutzsysteme (sui generis) auszubauen und den Patentierungszwang abzuschwächen, um die traditionellen Spielräume ihrer Bauern und Züchter zu erhalten. Sie untermauern ihre Argumentation auch damit, dass fast alle von nördlichen Saatgut- oder Biotechnologiefirmen zur Patentierung angemeldeten Sorten größtenteils (bis zu 90%) auf den in jahrhundertelanger Arbeit erbrachten züchterischen Vorleistungen aufbauen, die sich diese Firmen kostenlos zunutze machen. Für diese kann naturgemäß kein individualrechtlicher Patentschutz geltend gemacht werden.
Es geht also darum, wesentliche Elemente des im Rahmen der FAO verankerten

Konzepts der *Farmer?s Rights* über Sui-Generis-Systeme auch in das TRIPs-Abkommen zu integrieren. Diese *Farmer?s Rights* sind aber auch in der FAO noch nicht sehr klar definiert. Das kann sich aber noch ändern.

Weitere Probleme

Auch im Medikamentenbereich gibt es Gegenbewegungen. Als die USA in jüngster Zeit massiven Druck auf Südafrika ausübten, die Zwangslizenzierung von AIDS-Medikamenten zu unterlassen ? die nach dem TRIPs-Abkommen durchaus möglich ist ? formierten sich in den USA AIDS-Betroffene und übten Druck auf Vizepräsident Gore aus ? erfolgreich. Schließlich befindet er sich derzeit im Wahlkampf. Auch Thailand gerät wegen solcher Zwangslizenzierungen unter den Druck der USA, doch auch hier erscheint fraglich, ob sich diese Erpressungsversuche als erfolgreich erweisen werden.

Ein Hauptproblem des TRIPs-Abkommens ist unabhängig davon aber auch, dass es ein insgesamt derart kompliziertes Abkommen ist, dass es selbst in den Industriestaaten von kaum mehr als einer Handvoll Spezialisten verstanden wird. Die allermeisten Entwicklungsländer sind ihren Verpflichtungen bisher nicht nachgekommen ? aus schlichter Überforderung.

Das Forum Umwelt & Entwicklung hat zu dem Themenkomplex TRIPs, insbesondere zu Saatgut und Pharmaka, am 7. Februar ein Fachgespräch veranstaltet, an dem sich neben der interessierten Öffentlichkeit auch Vertreter von immerhin vier involvierten Ministerien beteiligten. Dabei wurde deutlich heraus gearbeitet, dass es bei diesem Abkommen eine Reihe von Bestimmungen gibt, die im Umwelt- und Entwicklungsländerinteresse revidiert werden sollten. Hier wurden auch erhebliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Bundesregierung deutlich. Während man im BMZ durchaus Handlungsbedarf für Korrekturen am Abkommen zugunsten der Entwicklungsländer sieht, ist das federführende Justizministerium der Auffassung, am Abkommen müsse nichts geändert werden, sondern seine Umsetzung vorangetrieben werden. Zu diesem Zweck hat das BMJ die deutsche Industrie bereits gebeten mitzuhelfen, Verletzungen des TRIPs-Abkommen in Entwicklungsländern vor der WTO zur Sprache zu bringen.

Das Forum Umwelt & Entwicklung jedenfalls setzt nicht nur den Dialog mit der Regierung fort, sondern wird auch versuchen, die Thematik einer breiteren Öffentlichkeit als bisher nahezubringen. Die tiefgreifenden Weichenstellungen, die mit der TRIPs-Problematik verbunden sind, dürfen nicht nur von einer Handvoll Patentrechtsexperten entschieden werden. Auch die interne Meinungsbildung über die Frage, welche konkreten Änderungen des TRIPs-Abkommens aus unserer Sicht nötig sind und wo eine andere Auslegung des Abkommens nötig ist, ist zwischen den drei Forums-AG zu Biodiversität, Handel und Landwirtschaft angelaufen. In Kürze werden beim Forum auch entsprechende Materialien erhältlich sein.

Jürgen Maier

Der Autor ist Geschäftsführer des Forum Umwelt & Entwicklung

Hinweis

Demnächst erscheint im Forum Umwelt & Entwicklung eine Studie von Achim Seiler: ?Die Bestimmungen des WTO-TRIPs-Abkommens und die Optionen zur Umsetzung des Art.27.3.(b): Patente, Sortenschutz, Sui Generis?

Bereits erschienen:

"Der Konflikt zwischen handelsbezogenen Rechten geistigen Eigentums und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt"; Bonn, 1999, DM 3;
zu beziehen bei Forum Umwelt & Entwicklung, Am Michaelshof 8-10; 53177 Bonn;
Fax: 0228-359096.