

## **Rundbriefe.**

### **Rundbrief III/2001**

#### **Inhalt**

Editorial - *Jürgen Maier*

#### **Schwerpunktthema: Rio + 10**

Zehn Jahre nach Rio *Jürgen Maier*

Globaler Umweltfonds braucht mehr Geld *Barbara Unmüßig*

Die deutsche Global-Governance-Politik *Thomas Fues*

Frauen bereiten sich vor *Minu Hemmati*

Globale Urwaldkrise!!! *Martin Kaiser*

Die internationalen Richtlinien für nachhaltigen Tourismus und biologische Vielfalt  
*Michael Meyer*

Access and Benefit-Sharing-Verhandlungen der CBD *Michael Frein*

#### **Aus den Arbeitsgruppen:**

Zwischenbilanz des UN-Habitat-Prozesses *Klaus Teschner*

Formierung der AG Habitat *Knut Unger*

Welternährung - von Gipfel zu Gipfel *Gerhard Hirn/ Nicole Podlinski*

#### **Weitere Berichte:**

Die WTO vor der Wüste *Tobias Reichert*

WTO versucht "Vertrauensbildungsprozess" voranzubringen *Martina Schaub*

Internationaler Saatgutvertrag *Rudolf Buntzel-Cano*

Klima-Drama in Bonn *Jürgen Maier*

Die Ergebnisse des Klimagipfels in Bonn *Manfred Treber*

Kioto Protokoll und Wald *Jutta Kill*

Veranstaltungen / Publikationen

## Editorial

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

Mindestrechte von Arbeitern schützen.

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

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

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

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

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

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

*Jürgen Maier*

## Zehn Jahre nach Rio

Globalisierung - fast wäre man versucht, diesen Begriff zum »Unwort des Jahres« zu erheben, so sehr geistert dieser höchst nebulöse Begriff inzwischen durch die Medien, und niemand weiss eigentlich so recht, was im Einzelfall damit gemeint ist. Im politischen Tagesgeschäft steht für »Globalisierung« mittlerweile geradezu archetypisch ein Gipfeltreffen, möglichst von Staatschefs von Industrieländern oder von Wirtschaftsführern in Davos oder auch der WTO, begleitet von Grossdemonstrationen, Krawallen, Tränengas, Ausnahmezustand und zuletzt in Genua gar von Toten und Verletzten. Die WTO flüchtet mit ihrer nächsten Konferenz im November vor solchem Unbill in ein diktatorischen Ölemirat, die G8 zieht es künftig in einsame Bergorte. Fidel Castros Vorschlag, das nächste Gipfeltreffen auf einer Raumstation abzuhalten, dürfte vorerst noch an den Kosten scheitern. Was sollte da bei einem Gipfeltreffen von über 100 Staatschefs, mehreren Hunderten von Ministern und Wirtschaftsvertretern, Tausenden von Diplomaten und Zehntausenden von Vertretern der »Zivilgesellschaft« anders sein, wie es im September 2002 in Johannesburg geplant ist?

Der »Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung«, der zehn Jahre nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung Bilanz ziehen wird und Perspektiven für die weitere Umsetzung des Rio-Prozesses aufzeigen soll, dürfte von seinen Dimensionen her dem Mega-Event von 1992 kaum nachstehen. Was die südafrikanische Polizei für den Gipfel plant, entzieht sich meiner Kenntnis. Die NGOs jedenfalls beabsichtigen bisher, diesen Gipfel etwas anders zu behandeln. Was 1992 in Rio begonnen wurde, ist der Ansatz, globale Probleme im Rahmen der Vereinten Nationen gemeinsam anzugehen, und zwar demokratisch, unter Beteiligung aller massgeblicher Gruppen der Gesellschaft. Wenn man so will, ein positiv gedachtes Modell von Globalisierung. Nicht nur Nord und Süd verpflichteten sich zur Zusammenarbeit, sondern die Regierungen bekannten sich auch zu einer demokratischen und partizipativen Herangehensweise. Die in Rio beschlossene Agenda 21 stellt kategorisch fest, dass das Umsteuern hin zu einer Nachhaltigen Entwicklung von den Regierungen allein nicht bewältigt werden kann. Nicht zuletzt die vielen Lokale Agenda 21-Prozesse haben gezeigt, dass die Bereitschaft in der Gesellschaft gross ist, daran mitzumachen und nicht alles Politikern zu überlassen, deren öffentliches Ansehen auf historische Tiefststände gesunken ist.

Dies ist aber auch ein Ansatz, der vielen Akteuren und Interessengruppen grundsätzlich nicht behagt, weil er mit tradierten Rollenverständnissen bricht und privilegierte oder gar exklusive Zugänge bestimmter Interessengruppen zu politischen Entscheidungen faktisch für illegitim erklärt. Auch die in der Agenda 21 formulierte Erkenntnis, dass die bisherige Wirtschaftsweise und das bisherige Verständnis von »Entwicklung« Fehlentwicklungen waren, weder globalisierbar noch langfristig durchhaltbar sind und daher grundsätzlich korrigiert werden müssen, wurde zwar im Konsens der Staatengemeinschaft verabschiedet, war aber nur ein Scheinkonsens. Viele stimmten dem nur zu, weil sie das alte Motto jedes Opportunisten befolgten: »Was du nicht verhindern kannst, musst du unterstützen«. Die Beharrungskräfte der alten, nicht nachhaltigen Entwicklungsmodelle und der von ihnen direkt profitierenden Interessengruppen sind eben doch weit grösser als die in der Rio-Euphorie von vielen vermutlich wider besseres Wissen geglaubt wurde. In der Tat ist es fragwürdig, ob mit dem Instrumentarium der UN-Diplomatie - Beteiligung aller »stakeholders« und anschliessend Entscheidung im Konsens - letztlich allzugrosse Fortschritte erreichbar sind. Die Welt wurde noch nie im Konsens verändert - wer das vorhat, kann getrost auf den St.Nimmerleinstag warten. Nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 21 kann nur umgesetzt werden, wenn sie gegen mächtige Interessengruppen am Ende durchgesetzt wird. Da kann man noch so viele der heute so beliebten multistakeholder dialogues veranstalten - am Ende prallen ganz simpel unterschiedliche politische und wirtschaftliche Interessen aufeinander, und es muss entschieden werden. Hier hat die Politik seit 1992 in den allermeisten Fällen versagt, von leadership für Nachhaltigkeit war nicht viel zu sehen. Nach wie vor werden alljährlich Hunderte von Milliarden Steuergelder von Politikern für die Subventionierung nicht-nachhaltiger Entwicklung verschleudert. Wer als Politiker allzusehr nach Konsens strebt und nicht ab zu auch mal bereit ist, Härte gegenüber bestimmten Lobbies zu beweisen, sei das lautstarke Strassenprotest der Spediteure für billigen Sprit oder der weniger auffällige Druck beispielsweise der Energiekonzerne für die Protektion des fossil-atomaren Energiesystems, beweist aber damit nur, dass er unfähig oder unwillig ist, politische Führung und Verantwortung für die Zukunft zu übernehmen. Wie sagte schon die britische Ex-Premierministerin Thatcher so schön und zutreffend: »consensus is the negation of leadership«.

### **Der Rio-Prozess und seine Antithese**

Schon zwei Jahre nach Rio hatte sich der Wind wieder etwas gedreht, und die Gegenthese zu der in Rio angedachten Form von politischer Globalisierung wurde mit der Gründung der WTO formuliert. Die WTO steht komplett ausserhalb der UNO, hat also mit Rio noch nicht einmal organisatorisch irgendetwas gemeinsam. Nachhaltige Entwicklung, soeben noch von den Staatschefs als zentrale

Zukunftsherausforderung definiert, taucht zwar noch in der Präambel der WTO auf, aber im Klartext schreiben die diversen Vertragswerke der WTO ihren Mitgliedsländern eine Politik des »Freihandels über alles« vor. Versuche von WTO-Mitgliedsländern, Nachhaltige Entwicklung praktisch umzusetzen, etwa indem Güter nach ihren Herstellungsprozessen differenziert behandelt werden, können da ganz schnell zu ganz banalen (verbotenen) Handelshemmnissen oder zu Wettbewerbsnachteilen (zum Schaden der Wirtschaft eines betreffenden Landes) werden.

Die gleichen Regierungen, die in Rio noch feierlich erklärten, dass das bisherige Entwicklungsmodell keine Zukunft habe, schrieben es mit den WTO-Verträgen zum alleinverbindlichen fest. Manche der WTO-Verträge stehen gar in offenem Widerspruch zu Rio-Konventionen, wie etwa das TRIPS-Abkommen über intellektuelle Eigentumsrechte zur Konvention über Biologische Vielfalt. Da kann es kaum verwundern, dass bereits zur Fünfjahresbilanz der Rio-Konferenz die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) 1997 an die WTO appellierte, Nachhaltigkeitsaspekte stärker zu berücksichtigen. Im Klartext: Die Regierungen der Welt appellieren an sich selbst!

Die WTO jedenfalls ist von Multistakeholder-Ansätzen noch weit entfernt. Noch bei der ersten WTO-Ministerkonferenz 1997 in Singapur blieb der Zutritt zum Konferenzgebäude nicht nur den NGOs verwehrt, sondern selbst Chefs von UN-Organisationen wie dem ILO-Generalsekretär. Auf die Idee, den Dialog nicht nur mit den Interessenvertretern der Wirtschaft, sondern auch mit anderen Teilen der Gesellschaft wie etwa den NGOs zu suchen, kam das deutsche Bundeswirtschaftsministerium BMWi erst 1998 - nachdem das geplante Multilaterale Investitionsabkommen MAI unter dem Druck wachsender Opposition gescheitert war. Wieder einmal zeigte sich, dass freundliche Dialogbereitschaft allein nicht ausreicht, um politisch ernstgenommen zu werden. Aber bis heute, auch nach dem Regierungswechsel, ist der Dialog mit dem Wirtschaftsministerium eine ziemlich verkrampfte und von Abwehrversuchen gekennzeichnete Veranstaltung. Auf die Idee, einen Multistakeholder-Konsens zu suchen, kam nämlich in der internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik noch niemand. Das geht allerdings nur solange gut, wie es gelingt, einen tragfähigen Mehrheits-Konsens zur Durchsetzung seiner eigenen Interessen zu schmieden. Das wird aber auch zunehmend schwieriger.

### **Nachhaltigkeit - so beliebig wie Freiheit und Demokratie**

Um so eifriger waren die Akteure dabei, den Begriff »Sustainable Development« in seiner deutschen Übersetzung »Nachhaltige Entwicklung« in ihrem Sinne umzudeuten. Er ist gezwungenermaßen recht schwammig, ein Copyright darauf besteht nicht. Nachhaltigkeitstheoretiker entwickelten flugs die »drei Säulen« der Nachhaltigkeit (nicht nur ökologisch soll sie sein, sondern auch ökonomisch und



sozial) - was ja angesichts der Entstehungsgeschichte aus dem Kontext »Umwelt & Entwicklung« auch nicht schwer zu vermitteln war. Und wenn die Entwicklungsländer das Recht haben, den Entwicklungsaspekt von Nachhaltigkeit stärker zu betonen als den Umweltaspekt, warum sollten dann nicht auch andere das Recht haben, ihre eigenen Akzente zu setzen, beispielsweise der BDI? Und so wurde flugs die »ökonomische Nachhaltigkeit« zum Totschlagargument gegen die »ökologische Nachhaltigkeit«, zuweilen de facto sekundiert von Leuten aus dem NGO-Spektrum, die ihrerseits die »soziale Nachhaltigkeit« für die wichtigste der drei Säulen hielten. Da werden dann steigende Benzinpreise flugs für weder sozial noch ökonomisch nachhaltig erklärt, und die ökologische Nachhaltigkeit hat wieder einmal das Nachsehen. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Begrenzung dieses Planeten leider in erster Linie in der Ökologie besteht, während soziale Gerechtigkeit und ökonomischer Wohlstand ansonsten quasi beliebig vermehrbar wären. Es käme kein Mensch auf die Idee, Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln, gäbe es nicht die ökologische Krise. Und so wurden althergebrachte Wirtschaftsstrategien und -politiken für nachhaltig erklärt, die das genaue Gegenteil davon sind, und der notwendige Strukturwandel in vielen Sektoren und Branchen wird weiter verzögert und verhindert. Ein Paradebeispiel dafür ist der Verkehrssektor: nach einer Ökosteuer, die für reale Lenkungseffekte zu schwach ausgefallen ist, wird sofort mit Zugeständnissen und Kompensationsmassnahmen wie der erhöhten Entfernungspauschale abgebremst, wenn der Markt anfängt, reale Lenkungseffekte auszuüben. Denn steigende Benzinpreise verletzen bekanntlich das Gebot der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit - wie anscheinend fast alles, was wirkliche Veränderungen in Richtung ökologische Nachhaltigkeit auslösen könnte.

### **Nachhaltigkeit - Nichts für das Weisse Haus**

Aber Nachhaltige Entwicklung wird nicht nur umdefiniert. In den Augen mancher vorwiegend amerikanischer Akteure ist das kein Begriff, den man selbst besetzen muss, sondern Teufelszeug. Schon George W. Bush senior hatte in Rio erklärt »The American Way of Life is not up for negotiations«, und das meinte er auch so. Bush junior sieht das zehn Jahre später ganz ähnlich. Als die Gefahr bestand, dass erstmals ein Vertragswerk des Rio-Prozesses, nämlich das Kyoto-Protokoll, real dem American Way of Life wenn auch sehr weit gezogene Grenzen setzen könnte, erklärte er dies kurz nach seinem Amtsantritt in einem Brief an einige Senatoren selbstherrlich für tot.

Soviel Arroganz wirkte auf viele Regierungen und andere Akteure im grossen Rest der Welt wie ein Katalysator, ungeachtet tiefgreifender Differenzen es dem Herrn des Weissen Hauses zu zeigen. Grossen Beifall erntete bei der Bonner Klimakonferenz deren Präsident Jan Pronk bei der abschliessenden Beschlussfassung über den dort erzielten Kompromiss mit seinem Statement: »Dies

ist ein Sieg des Multilateralismus über den Unilateralismus«. In der Form ist das sicher zutreffend.

Die grösste Gefahr für Nachhaltigkeit in der Politik ist aber vermutlich nicht die konfrontative Ablehnung à la Bush, sondern ihre Integration ins politische Tagesgeschäft, ins business as usual. Alles ist plötzlich nachhaltig, irgendeine passende »Nachhaltigkeitssäule« findet man immer (meistens nicht die ökologische). So wird Nachhaltige Entwicklung zur routinemässigen Floskel wie Freiheit oder Demokratie, die ebenso routinemässig ignoriert werden kann, wenn es nötig erscheint, aber hervorragend geeignet ist, das »weiter so« ansprechend zu garnieren. Nirgendwo wird dieses politische Versagen deutlicher als in der Klimapolitik, wenn es um Massnahmen im Verkehrs- oder Energiesektor geht. So wundert es nicht, wenn die Enttäuschung auch über den Rio-Prozess zunimmt und »Globalisierung« zu einem Negativbegriff wird, an dem sich Protestbewegungen kristallisieren. Die Spitzen der Regierung, Kanzler Schröder und Vizekanzler Fischer, können erklärermassen mit den Anti-Globalisierungs-Protesten nichts anfangen, wieder einmal gibt es »keine Alternative«. Selbst so mancher NGO-Spitzenfunktionär befindet sich in einer vergleichbaren Lage. Zu sehr ist die politische Klasse, und dazu zählen auch viele Lobbyisten, anscheinend auf sich selbst fixiert.

Diese Sprachlosigkeit ist einer der Gründe dafür, warum die Anti-Globalisierungs-Bewegung in nächster Zeit mit Sicherheit noch an Stärke gewinnen wird. Zu viele reale oder vermeintliche Verlierer gibt es durch die aktuelle Politik in den Industriestaaten, ob das im einzelnen nun durch Globalisierung verursacht ist oder nicht. Die grosse Stärke dieser Bewegung ist derzeit noch ihre inhaltliche Diffusität: der antikapitalistische Klassenkämpfer findet sich darin ebenso wieder wie die radikale Tierschützerin oder der um seinen Job fürchtende Industriegewerkschafter. Es wird jedoch nicht lange dauern, da werden Antworten gefragt sein und nicht nur Fragen. Wie kann die in der Tat irreversibel weiterlaufende Globalisierung nachhaltig gestaltet werden, das ist die Frage. Sowohl die institutionalisierte Politik als auch die Anti-Globalisierungsbewegung haben hierfür nur fragmentarische Antworten. Wer hier weiterkommt, wird in den nächsten Jahren die politische Tagesordnung bestimmen. Anknüpfungspunkt kann nur der Rio-Prozess und die Nachhaltigkeitsdebatte sein, die damit neuen Schwung und wieder breitenwirksamer und konkreter werden kann. Das ist die grosse Chance einer Kampagne zu Rio+10.

10 Jahre nach Rio - Fortsetzung

## **Globaler Umweltfonds braucht mehr Geld**

### **Nachhaltige Entwicklung droht an leeren Kassen zu scheitern**

Die Vorbereitungen zur Internationalen Konferenz über Finanzierung von Entwicklung (Financing for Development) und zum "Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung" in Johannesburg laufen auf vollen Touren. Ohne echte finanzielle Zugeständnisse oder wirklich verbesserte Marktzugänge der Entwicklungsländer in Industrieländern ist es durchaus denkbar, dass die Entwicklungsländer den Weltgipfel in Johannesburg boykottieren werden.

Die Verhandlungen zur künftigen Finanzausstattung des Globalen Umweltfonds (GEF) sind ein wichtiger Meilenstein in diesem Vorbereitungsprozess. Die Bundesregierung muss ein Zeichen setzen, dass sie zu substanziellen zusätzlichen Finanzbeiträgen für eine nachhaltige Entwicklung bereit ist. Noch sind die Weichen dafür keineswegs gestellt. Das Bundesfinanzministerium ist bislang zu einer umfassenden Aufstockung der Mittel noch nicht bereit.

### **Krise der Entwicklungsfinanzierung**

Die öffentliche Entwicklungsfinanzierung steckt in einer tiefen Krise und die Kluft zwischen Rhetorik und Realität wird immer größer. Vielfach von der breiten Öffentlichkeit gar nicht registriert, werden immer wieder neue und sinnvolle politische Initiativen angestoßen, deren Finanzierung entweder nicht geklärt ist oder nur durch Umschichtungen im Entwicklungshilfshaushalt erfolgt. Auf dem sogenannten Millenniumgipfel im September 2000 haben auch die Regierungschefs der reichen Industrienationen bekundet, einen Beitrag zum Entwicklungsziel zu leisten und bis zum Jahr 2015 die Armut weltweit zu halbieren. In den deutschen Haushaltsberatungen für das Jahr 2002 wurde dessen ungeachtet das Entwicklungshilfebudget ein weiteres Mal erheblich gekürzt.

### **Glaubwürdigkeitslücke schließen**

"Ohne eine angemessene Finanzierung globaler Nachhaltigkeitspolitik werden die drängenden Herausforderungen nicht zu bewältigen sein", stellt auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) fest und geht mit seinem veranschlagten Finanzbedarf sogar weit über das alte UN-Ziel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungstransfers hinaus, zu dem sich die Industrieländer vor vielen Jahren verpflichtet hatten. Ein wichtiger Testlauf für die Glaubwürdigkeit der Industrieländer, nachhaltige Entwicklungsprozesse mit zu finanzieren, werden die Verhandlungen über die künftige Finanzausstattung der Globalen Umweltfonds (GEF=Global Environment Facility) sein. Die Verhandlungen zur Wiederauffüllung haben begonnen und sollen ebenfalls 2002 abgeschlossen sein. Dieser Fonds existiert seit Anfang der 90er Jahre, als sich die Entwicklungsländer im Zusammenhang der internationalen Umweltverhandlungen (Klima- und Biodiversitätsschutz, Wälder) mit ihrer Forderung nach zusätzlichen Finanzmitteln für den globalen Umweltschutz durchsetzen konnten. Bislang finanziert die GEF Projekte in den vier Kernbereichen Klimaschutz, Erhalt der biologischen Vielfalt, Schutz der Ozonschicht und der internationalen Gewässer. 1992 wurde die GEF als Finanzierungsmechanismus für die Klimarahmenkonvention und für die Konvention zum Erhalt der biologischen Vielfalt anerkannt.

Die Entwicklungsländer sind aus zwei Gründen über die Entwicklung der GEF enttäuscht: Zum einen sind die Mittel der GEF in den vergangenen zehn Jahren äußerst bescheiden geblieben. Nach einer erneuten Aufstockung der Finanzmittel nach einer ersten Arbeitsphase zwischen 1994 und 1997 stehen der GEF von 1998 bis 2002 gerade einmal 2,75 Mrd. US-Dollar zur Verfügung. Gleichzeitig werden dem Umweltfonds dauernd neue Aufgaben zugewiesen.

Seit jüngster Zeit ist die GEF auch das Finanzierungsinstrument der sogenannten Chemikalien-Konvention (POP = Persistent Organic Pollutant) einer neuen internationalen Konvention, die sich mit dem Verbot bzw. dem Emissionsrückgang der zwölftschmutzigsten und gefährlichsten Chemikalien beschäftigt. Das Umrüsten auf weniger gefährliche Stoffe wird nicht kostenneutral sein. Die Entwicklungsländer reklamieren zu Recht finanzielle und technische Hilfe dafür. Zusätzliche Finanzmittel für die POP-Konvention müssen nun im Rahmen der dritten Wiederauffüllung der GEF erst bereit gestellt werden.

Zum anderen sind besonders die afrikanischen Staaten erbost darüber, dass eine weitere besonders von ihnen initiierte internationale Konvention, die Wüstenkonvention, die vor allem die lokalen Umweltprobleme (Bodendegradation, Wassermangel etc.) in Angriff nehmen soll, überhaupt keine Finanzmittel aus der GEF erhält. Die Arbeitsfelder der GEF - so der Vorwurf einiger Entwicklungsländer - reflektierten mehr die Eigeninteressen der nördlichen Geber im globalen

Umweltschutz als die lokalen Notwendigkeiten in den Entwicklungsländern. Eine Öffnung der GEF für die Wüstenkonvention ist nun für 2002 in Aussicht gestellt. Ohne zusätzliche Finanzmittel wird aber auch diese Ausweitung der GEF zu Lasten anderer globaler Umweltgüter gehen,

## **Bundesregierung darf nicht bremsen**

Letztlich müssen die Verhandlungen zur Finanzausstattung der GEF (Laufzeit von 2002-2005) die gewachsenen Anforderungen widerspiegeln, und eine deutliche Aufstockung der Mittel muss das Ziel sein. Doch hier deuten sich bereits klare Konfliktlinien an. Allen voran dürften die USA auch bei Finanzfragen der große Bremser sein. Leider steht zu befürchten, dass auch die Bundesrepublik angesichts stagnierender bzw. rückläufiger Entwicklungsetats nicht zu den Vorreitern einer besseren Finanzausstattung gehören wird. Das Bundesfinanzministerium hat bislang allenfalls einen Spielraum von 20 Prozent Wachstum der GEF Mittel in Aussicht gestellt. Großbritannien und die Schweiz haben dagegen bereits angedeutet, dass sie zu einer erheblichen Aufstockung (bis zu 50 Prozent) bereit sind. Diese Länder folgen damit den Berechnungen der GEF, die wegen der stetig wachsenden Aufgaben ein Finanzvolumen von 3,5 Mrd. US-Dollar als notwendig erachtet. Das entspräche einer Steigerung des gesamten Programmvolumens der GEF von 38 Prozent.

Beim Bonner Klimagipfel im Juli haben die EU, unterstützt von Norwegen, der Schweiz, Neuseeland, Island und Kanada, in einer politischen Erklärung ab dem Jahr 2005 jährlich 410 Mio. US-Dollar für den globalen Klima- und Umweltschutz in Aussicht gestellt. Für die aktuelle Auffüllungsrunde der GEF stehen diese versprochenen Millionen also nicht zur Verfügung. Klar ist: Bleibt es lediglich bei einer Wiederauffüllung der GEF auf jetzigem Niveau, dann können auch die finanzwirksamen Empfehlungen des letzten Klimagipfels in Bonn nur zu Lasten der anderen Kernbereiche der GEF (Biodiversität, Wasser, Ozonschutz) gehen. Um ihrer eigenen Glaubwürdigkeit im globalen Umweltschutz willen muss die Bundesregierung die Haushaltsberatungen im Herbst nutzen und erstens die Finanzmittel für eine drastische Mittelerrhöhung der GEF bewilligen und zweitens in der mittelfristigen Finanzplanung sicherstellen, dass die in Bonn zugesagten Mittel für den Klimaschutz ab 2005 im Haushalt zusätzlich eingestellt und nicht aus bestehenden Haushaltstiteln finanziert werden. Andernfalls reiht sie sich in die Riege der Bremser USA, Japan, Australien ein, die ja nicht nur in Finanzfragen die internationalen Klimaverhandlungen blockieren.

*Barbara Unmüßig*

*Die Autorin ist Vorsitzende von WEED, Sprecherin des Leitungskreises des Forums  
Umwelt & Entwicklung*

## Die deutsche Global-Governance-Politik

"Wir müssen die globalen Herausforderungen annehmen. Ein Land vom Gewicht Deutschlands ist dabei gefordert. Ich möchte die Regierung ermutigen, aktiver zu werden." (Der frühere Außenminister Hans-Dietrich Genscher im Spiegel vom 6.8.2001)

2002 wird zum Schlüsseljahr der internationalen Politik, insbesondere für die Nord-Süd-Beziehungen. Am Beginn des 21. Jahrhunderts stehen zwei eng miteinander verflochtene Weltkonferenzen, die einzigartige Chancen für die kooperative Bearbeitung des globalen Wandels bieten. Lässt die Weltgesellschaft den günstigen Moment verstreichen, ist eine weitere Zuspitzung der planetarischen Krise gewiss. Als erstes laden die Vereinten Nationen im März 2002 zur Konferenz über Entwicklungsfinanzierung nach Monterrey (Mexiko) ein. Ein halbes Jahr später trifft sich alles, was Rang und Namen in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik hat, im südafrikanischen Johannesburg zum "Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung", dem Rio+10-Folgetreffen.

Im Vorfeld der beiden Weltkonferenzen richtet sich der Blick auf die Bundesregierung. Welche Rolle hat Deutschland beim Bemühen um Lösungen für die politische Gestaltung der Globalisierung übernommen? Wie vertritt sie die langfristigen Interessen der deutschen Gesellschaft angesichts wachsender Risiken im globalen System? Wird die Berliner Global-Governance-Politik dem wirtschaftlichen und politischen Gewicht unseres Landes nach der Vereinigung gerecht?

Warum soll sich Berlin für globale Probleme interessieren?

Bevor diese Punkte behandelt werden, will ich auf die Frage eingehen, warum sich die Bundesregierung überhaupt für den globalen Wandel interessieren sollte. Häufig werden in diesem Zusammenhang drei Motive genannt:

- Ethisch-humanitäres Engagement für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte,
- Bewahrung des globalen ökologischen Gleichgewichts,
- internationalistische Solidarität.

Diese drei Stränge alleine werden nicht ausreichen, um die Bundesregierung zu einem pro-aktiven Verhalten bei der globalen Problemlösung zu bewegen. Wenn dies alles ist, was an Argumenten vorgebracht werden kann, bleibt es bei der moralisierenden Klage über die Kurzsichtigkeit und Verantwortungslosigkeit der politischen Klasse. Das wird wenig Wirkung erzielen, da sich die Politik in Einklang mit der Mehrheit in Gesellschaft und Wirtschaft weiß.

Ich meine, dass wir aus dieser Sackgasse nur heraus kommen, wenn wir uns dem Interessendiskurs zuwenden und den Nachweis erbringen, dass die langfristigen gesellschaftlichen Interessen unseres Landes durch die augenblickliche Ausrichtung der auswärtigen Beziehungen vernachlässigt werden (Clark 2001). Das bedeutet nicht, diffuse Ängste über Flüchtlingsströme und Naturkatastrophen zu schüren. Ein positiver Ansatz besteht darin zu zeigen, dass sich Gutsein lohnt. Die wachsende Komplexität des globalen Wandels bedingt nämlich immer stärkere Verflechtungen und wechselseitige (wenn auch ungleiche) Verwundbarkeiten zwischen Staaten und Gesellschaften. Eine nüchterne Kosten-Nutzen-Analyse führt schnell zur Erkenntnis, dass die Bundesregierung mehr Ressourcen, mehr Geld, Personal und Aufmerksamkeit, als bisher für die Lösung der globalen Probleme aufbringen muss. Dabei gilt auch das Effizienzprinzip: Vorsorge ist billiger als nachsorgende Reparatur.

## **Wie verhält sich Berlin zu den globalen Problemen?**

Ein wichtiger Indikator für den Stellenwert von Global Governance in der strategischen Planung der Bundesregierung ist die Verteilung der Finanzmittel im Bundeshaushalt. Aufschlussreiche Hinweise dazu ergeben sich aus dem 2000 begonnenen Sanierungsprogramm von Finanzminister Eichel, das die globale Dimension der Zukunftssicherung komplett ausgeblendet. Die durch die UMTS-Lizenzversteigerung erzielten Zinsersparnisse von 5 Milliarden DM pro Jahr setzt die Bundesregierung nach den mir vorliegenden Informationen ausschließlich für inländische Verwendungszwecke ein.

Investitionen in den Bereichen Bildung, Forschung, Schienenverkehr und Altbausanierung sind zweifellos wichtige Beiträge zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, aber die Verengung des Programms auf einheimische Probleme ist eine unterkomplexe Reaktion auf die wirklichen Herausforderungen. Denn Sicherheit und Wohlergehen der deutschen Gesellschaft werden immer stärker durch die Dynamik des globalen Wandels bestimmt. Wenn gleichzeitig noch die Haushaltsmittel für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gekürzt werden, stellt sich die Frage, ob die Führung des Finanzministeriums Opfer einer verzerrten Interessenwahrnehmung geworden ist.



Die ökologische und soziale Krise des Erdsystems und die damit verbundenen Gefahren für die deutsche Gesellschaft sind augenscheinlich keine relevanten Größen bei der haushaltspolitischen Prioritätensetzung.

## **Elemente einer pro-aktiven Global-Governance-Politik**

Nach meiner Auffassung liegt eine pro-aktive Politik der Bundesregierung bei den anstehenden Weltkonferenzen im unmittelbaren gesellschaftlichen Eigeninteresse. Hier kann Berlin an die vereinzelt vorhandenen positiven Beiträge zu den Weltkonferenzen der 90er Jahre anknüpfen (Fues/Hamm 2001). Eine überzeugende Rolle Deutschlands bei der kooperativen Bearbeitung des globalen Wandels erscheint nur möglich, wenn folgende Bedingungen geschaffen werden:

### **Leitbild des Bundeskabinetts**

Es fehlt ein verbindliches Gesamtkonzept, ein übergreifendes Leitbild für die globale Politik des ganzen Bundeskabinetts, das Leitplanken für die internationalen Aktivitäten aller Fachressorts festlegt. Bisher bleibt offen, welche Ziele und Schwerpunkte die Bundesregierung zur Bewältigung des globalen Wandels verfolgt und mit welchen Instrumenten dies geschehen soll. Deshalb verfolgen die einzelnen Ministerien ihre Partikularinteressen in globalisierten Politikfeldern weitgehend auf eigene Faust. Ist eine interministerielle Abstimmung erforderlich, beispielsweise zwischen Wirtschafts- und Entwicklungsministerium bei der Handelspolitik, setzt sich das stärkere Haus gegen die Anliegen der unterlegenen Seite durch. Eine übergreifende Kohäsion staatlichen Handelns und die Kohärenz der in unterschiedlichen Feldern vertretenen deutschen Positionen ist auf diese Weise nicht gewährleistet.

In einer Pionierstudie haben Walter Eberlei und Christoph Weller die enorm gewachsenen Tätigkeiten der deutschen Ministerien im internationalen Raum dokumentiert und gleichzeitig das Fehlen eines Gesamtrahmens für eine pro-aktive deutsche Global-Governance-Politik festgehalten (Eberlei/Weller 2001, S. 40 und 42): "Die institutionelle Reaktionsfähigkeit der Bundesministerien hinsichtlich globaler Entwicklungen scheint eng begrenzt. Von seltenen Ausnahmen abgesehen verbleibt die internationale Aufgabenwahrnehmung in den traditionellen administrativen Strukturen... Die von den Fachministerien geleistete Arbeit ist fast ausschließlich reaktiv: sie kommt den aus der internationalen Zusammenarbeit entstehenden Anforderungen nach."

## Neue Steuerungsmechanismen

Ein zentrale Herausforderung für die Implementierung einer kohärenten deutschen Global-Governance-Politik ist die Identifikation neuer Steuerungsmechanismen. Es muss geklärt werden, wie eine kontinuierliche Prozesssteuerung stattfinden kann und wie Konflikte im Hinblick auf die übergreifenden Zielsetzungen des Kabinetts gelöst werden sollen. Die bisherige Form der interministeriellen Abstimmung ist nicht vom Bemühen um effiziente Lösungsbeiträge, sondern von einer Konfliktvermeidungsstrategie bestimmt: "Interministerielle Koordination wird in den Fachministerien dann als erfolgreich betrachtet, wenn sie auf möglichst niedriger Hierarchiestufe gelingt und die internationale Arbeit keine zusätzlichen Konflikte in die Bundesregierung bringt... So kann die globale Problembearbeitung vom Ziel der interministeriellen Harmonie dominiert werden." (Eberlei/Weller 2001, S. 42).

Angesichts wachsender Engpässe in den öffentlichen Haushalten ist dieses Verhalten rational. Ein Ministerium, das sich mit anderen Ressorts anlegt, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit beim Verteilungskampf um knappe Finanzmittel durch Solidaritätsverweigerung bestraft und muss überproportionale Kürzungen in Kauf nehmen, wie jüngst der BMZ-Leitung geschehen.

Vor diesem Hintergrund scheint mir die Stärkung des Bundeskanzleramts wesentliche Voraussetzung für eine neue Qualität der deutschen Global-Governance-Politik zu sein. Weder das Auswärtige Amt noch andere Ministerien verfügen über die notwendige Legitimation und Autorität, um die Politik anderer Fachressorts auf Übereinstimmung mit dem Global-Governance-Leitbild zu überprüfen und bei entsprechenden Verstößen aktiv zu werden.

Ohne Personalaufstockung wird das Kanzleramt die anspruchsvollen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben nicht zufriedenstellend ausüben können. Auch in den Ministerien erfordert eine pro-aktive internationale Politik zusätzliche Personalressourcen, die entweder durch interne Umschichtung oder durch Neueinstellungen gewonnen werden müssen: "Die in allen Ministerien anzutreffende Arbeitsüberlastung internationaler Referate verhindert in vielen Fällen die aktive Gestaltung internationaler Verhandlungsprozesse (Beispiele: Mitgestaltung der ILO-Konventionen, der IWF-Politik, der Weltbank-Kreditvergabe u.a.m.) (Eberlei/Weller 2001, S. 42)."

## Wer soll das bezahlen?

Eine pro-aktive deutsche Global-Governance-Politik, das ist unabwendbar, erfordert erheblich höhere Mittel aus dem Bundeshaushalt als bisher von Bundeskanzler und

Finanzminister zugestanden wird. Bestimmt ist das BMZ nicht das einzige Ministerium, dass durch den globalen Wandel gefordert ist, aber die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit sind ein wichtiges Signal für das Problembewusstsein in Berlin. Für mich ist es unverständlich, dass die Bundesregierung den BMZ-Etat gerade im Jahr der beiden Weltkonferenzen um 400 Millionen auf 7 Mrd. DM kürzen will. Meine Hoffnung richtet sich jetzt darauf, dass der Bundestag im Rahmen der Haushaltsberatungen für 2002 nicht nur die zugesagten 200 Millionen wieder einstellt, sondern die Streichung vollständig rückgängig macht. Anders wird die Bundesregierung gegenüber der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit wohl kaum behaupten können, dass sie sich den Herausforderungen des globalen Wandels stellt.

*Thomas Fues*

*Der Autor ist Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg und Eine-Welt-Beauftragter des Landes NRW*

Clark, William C. 2001: America's National Interests in Promoting a Transition to Sustainability, in: Environment, Vol. 43 No.1 (January/February), S. 19-27.  
Eberlei, Walter/Christoph Weller 2001: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance, INEF-Report 51/2001, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.  
Fues, Thomas/Brigitte Hamm (Hg.) 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn: Dietz-Verlag, im Erscheinen

## Frauen bereiten sich vor

### Aktivitäten vor dem Erdgipfel 2002

*In Rio hatten Frauen erheblichen Einfluss auf den Text der Agenda 21. Neun Jahre später bereiten sie sich auf den Gipfel in Johannesburg vor. Der Artikel erläutert einige dieser Aktivitäten. Am Ende finden sich nützliche Kontakt- und Web-Adressen.*

Frauen beteiligen sich an beiden derzeit parallel laufenden Prozessen: dem Rückblick über die letzten 9 Jahre und der Umsetzung der Agenda 21 auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, sowie der Diskussionen um die dringlichsten Fragen, die letztlich beim Gipfel verhandelt werden sollen (die Agenda wird wahrscheinlich nach der nächsten Vorbereitungskonferenz im Januar / Februar 2002 feststehen). Einen kompletten Überblick über weltweite Aktivitäten auf nationaler Ebene zu geben, ist unmöglich. Auf internationaler und regionaler Ebene werden viele Aktivitäten durch die Frauen-AG koordiniert, ein globales Netzwerk, das seit 1991 besteht (s.u.).

### NROs im Johannesburg Prozess

Viele NROs koordinieren ihre Arbeit in globalen themenbezogenen AGs ("Caucuses"), mit denen auch die AGs des Deutschen Forums zusammenarbeiten. Dies sind lose Zusammenschlüsse und Informationsnetzwerke, die häufig gemeinsame Positionen erarbeiten und ihre Lobby-Arbeit koordinieren. Sie treffen sich bei regionalen und internationalen Sitzungen und kommunizieren dazwischen per Emailgruppen und Webseiten. Besonders aktive AGs gesellschaftlicher Gruppen sind die der Frauen, der Jugendlichen und der Indigenen Völker. Das UNED Forum hat seit 1999 auf den Gipfel hingearbeitet und betreibt die umfangreichste und meistgenutzte Webseite ([www.earthsummit2002.org](http://www.earthsummit2002.org)) ? mit Hintergrundinformationen, neuesten Nachrichten, Terminen, und einem monatlichen elektronischen Newsletter, "Network 2002", der an weltweit über 25.000 Personen

geht.

## Frauen im Rio-Prozess

Frauen haben die Agenda 21 maßgeblich beeinflusst. Mit den beiden vorbereitenden Konferenzen in Miami 1991 ? die eine organisiert von UNEP, die andere von WEDO (Women's Environment & Development Organisation ? wurde eine große Anzahl von Frauen mobilisiert. Davor beschränkten sich die Verweise auf Frauen- und Gender-Politik im Entwurf der Agenda 21 auf das Thema Bevölkerung/Bevölkerungswachstum.

Die Frauen-Ag (CSD Women's Caucus) ist ein globales Netzwerk von Frauen und Männern, die für das "gender mainstreaming" aller Vereinbarungen im Bereich Nachhaltige Entwicklung und deren praktischer Umsetzung eintreten. Lobby-Arbeit der AG geht "in alle Richtungen" ? nicht nur RegierungsvertreterInnen, auch NROs und andere Gruppen brauchen häufig "Nachhilfe" im Hinblick auf Frauen/Gender-Themen. Deshalb setzt die AG verschiedene Strategien ein: Zusammenarbeit mit anderen, themenbezogenen NRO-AGs, Erstellen von Positionspapieren und Statements sowie Vorschlägen für Entschließungstexte, Organisieren von Side Events bei Sitzungen, konkrete Lobbyarbeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Mitglieder stellen Informationen, Forschungsergebnisse und konkrete Empfehlungen bereit. Die Lobby-Arbeit beruht zumeist auf Positionspapieren, die ausführlich beraten werden. Fachfrauen zu bestimmten Themenbereichen zu identifizieren und deren Expertise in den Prozess einzubringen, gehört zu weiteren Hauptaktivitäten des Netzwerks. Die AG trifft sich allmorgendlich bei internationalen und regionalen Sitzungen, und kommuniziert zwischen Sitzungen via Emailgruppe und Webseite (s.u.).

Im allgemeinen werden Beiträge der AG begrüßt, denn die Delegierten im Rio-/Johannesburg-Prozess sind durchaus sensibilisiert. Allerdings mangelt es häufig an der detaillierten Expertise, wie "gender mainstreaming" im Hinblick auf bestimmte Themen aussehen soll. Der AG geht es aber immer wieder darum, dass Entschließungstexte über allgemeine Empfehlungen zur besonderen Betroffenheit oder der Notwendigkeit von Beteiligung von Frauen hinausgehen. Ohne konkrete, spezifische Beschlüsse werden wir kaum Fortschritt in der Praxis erzielen können. Aus dieser Situation ergeben sich besondere Herausforderungen an die Frauenorganisationen und NROs, aber auch besondere Möglichkeiten der Einflussnahme: Die Lücken werden von Regierungsseite durchaus gesehen, können aber häufig nur von NRO-Seite angemessen ausgefüllt werden.

"Multi-Stakeholder Dialogues"

Teil des Vorbereitungsprozesses und des Gipfels werden die sogenannten "Multi-Stakeholder Dialogues" sein. Diese Dialoge stellen eine innovative Form der Beteiligung von NROs und anderen ("Major Groups") dar, ermöglichen sie doch, Positionen zu verdeutlichen und sich miteinander und den Regierungen über spezifische Themenbereiche auszutauschen. Bei der UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) haben sie inzwischen Tradition, und ihr Einfluss auf die Entschliessungstexte ist mitunter erheblich. Für die Frauengruppen wird es entscheidend sein, sich an den Dialogen aktiv zu beteiligen und durch die Vorbereitung in weitreichenden Konsultationsprozessen sicherzustellen, dass Frauensicht angemessen vertreten wird (Kontakt: WEDO; UNED Forum). Bei der ersten Vorbereitungskonferenz in New York (30. April ? 2 Mai 2001) waren alle 9 "Major Groups" eingeladen, ihre Sicht des Vorbereitungsprozesses darzustellen. Die Gemeinsamkeiten ? etwa im Hinblick auf die Veranstaltungen um den Gipfel in Johannesburg, Akkreditierung, Dialogveranstaltungen, etc ? überwogen die Unterschiede zwischen NROs, Frauen, Jugendlichen, Industrie, Gewerkschaften, Kommunalverwaltungen etc. Dies machte erheblichen Eindruck auf die Delegierten. Aus Frauensicht zeigt dies einmal mehr, dass wir auch mit anderen Gruppen - wenn möglich - Koalitionen bilden sollten. Derzeit sind Dialoge während der zweiten und der vierten Vorbereitungskonferenz geplant, sowie beim Gipfel selbst, möglicherweise in Anwesenheit der Regierungschefs. Die Themen stehen noch nicht fest, und viele NROs versuchen sicherzustellen, dass die Dialogthemen so eng wie möglich mit den Verhandlungsthemen verbunden werden.

## **Aktivitäten vor und zum Gipfel**

Hauptziel ist es, für Geschlechtergerechtigkeit und Beteiligung von Frauen einzutreten. Information und Expertise im Hinblick auf "gender mainstreaming" in den Prozess einzubringen soll dazu beitragen, dass in allen Themenbereichen des Gipfels konkrete Vereinbarungen getroffen werden, die diese Ziele fördern. Die Frauen-AG hat eine Anzahl von Aufgaben und Aktivitäten identifiziert, die von verschiedenen Mitgliedern verfolgt werden. Darüber hinaus entwickeln sich überall auf der Welt weitere Initiativen, hier ein paar Beispiele:

- "Women's Action Agenda for a Healthy Planet 2002" (WAA2002): Die Women's Environment and Development Organisation (WEDO, New York) koordiniert eine neue Auflage der "Women's Action Agenda" von 1991, in Zusammenarbeit mit einem internationalen Team von Frauen, die Entwürfe erstellen und regionale Beratungen koordinieren. Der erste Entwurf wird im

September 2001 vorliegen; das fertige Dokument wird im Juni 2002 in Indonesien vorgestellt. Die WAA 2002 wird als Lobbying-Plattform dienen ? im Gipfel-Prozess und darüber hinaus.

- Die Frauen-AG arbeitet mit themenspezifischen Netzwerken zusammen, um die benötigte Expertise in den Prozess einzubringen, so etwa mit ENERGIA, einem globalen Netzwerk zu Frauen & Energie, oder der Gender & Water Alliance, einem globalen Frauen & Wasser-Netzwerk.
- Das Southern African Gender & Energy Network hat im August ein Planungstreffen veranstaltet, bei dem konkrete Aktivitäten zum Gipfel beraten würden (Kontakt: MEPC). Geplant sind sowohl Beiträge zum offiziellen Prozess (Hintergrundstudien, Positionspapiere, Lobby-Arbeit) als auch zum NRO Forum (Straßentheater, Ausstellungen, Diskussionsveranstaltungen).
- Regionale Koordinatorinnen mobilisieren Beiträge aus Frauensicht zu den regionalen Vorbereitungskonferenzen. In Nairobi wird vor der Afrikanischen Vorbereitungskonferenz im November 2001 ein 2-tägiger Frauen-Workshop stattfinden (Kontakt: ELCI). WEDO und UNED Forum planen Treffen vor und während der regionalen Vorbereitungskonferenz in Genf. Das "Asia Pacific Forum on Women, Law and Development" (APWLD) wird die Aktivitäten beim "People's Forum" während der vierten und letzten internationalen Vorbereitungskonferenz (Mai/Juni 2002) in Jakarta organisieren.
- In Südafrika laufen Vorbereitungen für Presse-Aktivitäten (Kontaktperson: Colleen Lowe Morna). Eine Medien-Kampagne und ein Frauen-Newsletter sollen dazugehören; Training für junge Journalistinnen wird integriert.
- Das Commonwealth Women's Network erstellt derzeit eine Datenbank von Frauenorganisationen und NROs, die zum Thema Frauen/Gender und Nachhaltiger Entwicklung arbeiten.
- Vor allen UN Sitzungen wird die AG Trainings veranstalten, um Neulingen den Einstieg zu erleichtern.

Diese Liste wächst stetig - die Informationen werden auf der AG-Webseite regelmäßig aktualisiert. Der Gipfel und sein Vorbereitungsprozess offeriert eine Fülle von einmaligen Gelegenheiten der Beteiligung und Einflussnahme. Das Ergebnis werden - hoffentlich! - neue Vereinbarungen sein, die tatsächlich umgesetzt werden. Die politische Willensbildung und die praktische Umsetzung werden von der aktiven Beteiligung von Frauen profitieren, wenn wir die Gelegenheiten wahrnehmen.

*Minu Hemmati*

*Die Autorin ist Mitarbeiterin beim UNED Forum*

#### Webseiten

Frauen-AG: [www.earthsummit2002.org/wcaucus/csdngo.htm](http://www.earthsummit2002.org/wcaucus/csdngo.htm), inkl. link zur

Emailgruppe

"Gender Perspectives for Earth Summit 2002: Energy; Transport; Information for Decision-Making". International Workshop, January 2001, Berlin:

[www.earthsummit2002.org/workshop](http://www.earthsummit2002.org/workshop)

UN 2002 Summit: [www.johannesburgsummit.org](http://www.johannesburgsummit.org)

UNED Forum 2002: [www.earthsummit2002.org](http://www.earthsummit2002.org)

IISD Linkages: [www.mbnet.mb.ca/linkages/csd/](http://www.mbnet.mb.ca/linkages/csd/)

#### Nützliche Adressen

Women's Environment and Development Organisation (WEDO),

355 Lexington Ave, 3rd floor,

New York, NY 10017, USA,

T +1 212 973 0325,

F +1 212 973 0335,

web: [www.wedo.org](http://www.wedo.org),

Kontakt: June Zeitlin, [june@wedo.org](mailto:june@wedo.org)

UNED Forum,

3 Whitehall Court,

London SW1A 2EL, UK,

T +44 20 7839 1784,

F +44 20 7930 5893,

web: [www.unedforum.org](http://www.unedforum.org) and

[www.earthsummit2002.org](http://www.earthsummit2002.org),

Kontakt: Minu Hemmati, [minush@aol.com](mailto:minush@aol.com)

Environment Liaison Centre International (ELCI),

PO Box 72461,

Nairobi, Kenya,

T +254 2 562 022

F +254 2 562 175,

web: [www.elci.org](http://www.elci.org),

Kontakt: Annabel Waititu, [elci@alphanet.co.ke](mailto:elci@alphanet.co.ke)

Asia Pacific Forum on Women,

Law and Development (APWLD),

Santitham YMCA Building, 3rd Floor, rooms 305-308,

11 Sermsuk Rd, Mengrairasmı,

Chiangmai 50300, Thailand,

T +66 53 404613,

F +66 53 404615,



Kontakt: Amarsanaa Darisuren, [amarsanaa@apwld.org](mailto:amarsanaa@apwld.org)

Colleen Lowe Morna,

South Africa,

Email [clmorna@mweb.co.za](mailto:clmorna@mweb.co.za)

Commonwealth Women's Network,

5B Bergerac Road,

Maraval, Trinidad & Tobago,

T +868 628 9655

F +868 628 9655,

web: [www.community.wow.net](http://www.community.wow.net),

Kontakt: Hazel Brown, [network@wow.net](mailto:network@wow.net)

Minerals and Energy Policy Centre (MEPC),

Box 395, Wits,

2050 Johannesburg, South Africa,

Kontakt: Dr Hespina Rukato, [hesphina@mepc.org.za](mailto:hespina@mepc.org.za)

UN Division for Sustainable Development,

Major Groups Focal Point:

Zehra Aydin-Siphos, [aydin@un.org](mailto:aydin@un.org)

NGO Unit in DPCSD (Akkreditierung)

1 U.N. Plaza, DC1-14th floor, (1st Ave btw. 44th and 45th St),

tel + 1 (212) 963 8652,

fax + 1 (212) 963 9248 or 963 4114,

e-mail: [Hanifa.Mezoui@un.org](mailto:Hanifa.Mezoui@un.org)

UN Non-Governmental Liaison Service:

1 U.N. Plaza, DC1-1106,

tel +1 (212) 963 3125,

fax + 1 (212) 963 8712,

email: [ngls@un.org](mailto:ngls@un.org)

# Globale Urwaldkrise!!!

## Größte Enttäuschung des Rio-Prozesses

Der Rio-Folgeprozess hat der Globalen Urwaldkrise in keiner Weise entgegen gewirkt. Weltweit wird jährlich immer noch mehr Urwald abgeholzt, als der gesamte deutsche Wald groß ist. Der internationale waldpolitische Dialog nach Rio ist zu einem "talk shop" der Verhinderer eines dringend notwendigen Urwaldschutzes verkommen. Die Konvention über Biologische Vielfalt sollte mit ihrem im April 2001 anstehenden 8 Jahres-Waldprogramm die Voraussetzung erhalten, Schutz und nachhaltige Nutzung verbindlich zu regeln und umzusetzen. Der Bundesregierung mit Bundeskanzler Schröder kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Wenn Bundeskanzler Schröder im September 2002 zum Rio+10 Gipfel nach Johannesburg reist, wird er das Kongo-Becken überfliegen. Dort liegt eine der sieben fantastischen Urwaldregionen, die das verbliebene Fünftel ehemaliger Urwälder darstellen. Man kann nur hoffen, dass das Staatsoberhaupt einer der größten Holz verbrauchenden Nationen vom Urwaldgipfel der CBD im April 2002 ein Waldprogramm mitbringt, das endlich einen ernst zu nehmenden Aufbruch zum Urwaldschutz signalisiert.

Neben den tropischen Regenwäldern Afrikas, des Amazonas und Süd-Ost-Asiens sind insbesondere im Norden Sibiriens, Nordamerikas und Europas, aber auch in Chile die letzten geschlossenen Urwaldgebiete zu finden. Es ist zu befürchten, dass diese einmaligen Wälder, in denen über die Hälfte der Lebewesen unserer Erde beheimatet ist, in den nächsten Jahrzehnten unwiederbringlich verschwinden werden. Und mit ihnen Tiger, Wolf, Bär, Andenhirsch, Jaguar, Orang-Utan, Paradiesvogel und der Waldelefant.

Nach dem jüngsten Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP 2001) ist von 1960 bis 1990 eine Urwaldfläche verloren gegangen, die 45 mal größer ist als die Waldfläche in Deutschland. Das World Resources Institute (WRI 1997) bilanziert den Verlust von fast 80% der ehemaligen Urwaldflächen seit der letzten Eiszeit, wovon knapp die Hälfte heute überhaupt kein Wald mehr ist, die übrigen

Flächen in Sekundärwälder und Plantagen umgewandelt wurden.

Der Rio-Prozess hat im Urwaldschutz versagt

Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio 1992 hatte neben Klima v.a. den Schutz der letzten Urwälder als Ausgangspunkt. In den letzten 9 Jahren wurden jedoch 1,35 Mio. qkm Urwald abgeholzt. Das entspricht einer Fläche, die etwa 13 mal so groß ist, wie die deutschen Wälder (Bundesregierung 2001). Trotz des Anfang der 90er Jahre auch auf deutsche Initiative ins Leben gerufenen Pilotprojekts zum Erhalt des Brasilianischen Regenwaldes (PPG7), das jedes Jahr mit zig Millionen DM Entwicklungshilfe unterstützt wird, hat die Entwaldung im größten tropischen Regenwald von 17.000 qkm 1999 auf 20.000 qkm in 2000 zugenommen. Neben diesem Verlust von Waldflächen findet v.a. in Nordamerika und Europa eine Degradierung der Urwaldgebiete zu Forstplantagen statt. Wie staatliche Behörden bestätigen, macht allein der illegale Holzeinschlag und der Handel damit in Ländern wie Brasilien, Indonesien und Kamerun zwischen 40% und 80% aus.

Bereits in Rio haben es die Staaten nicht geschafft, ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zu verabschieden. Mit einer unverbindlichen Walderklärung drückte sich schon damals der mangelnde politische Wille zum Urwaldschutz aus. Urwälder werden bis heute als eine riesige Holzressource betrachtet, nachdem die industrialisierten Länder ihre vorratsreichen Urwälder bereits in den letzten Jahrzehnten und Jahrhunderten abgeholzt haben. V.a. international agierende Forst- und Holzunternehmen der Industrieländer wollen die großen verbliebenen Urwaldgebiete - oftmals in Ländern des Südens gelegen - nutzbar wissen. Ein Großteil der weltweit geschlagenen Bäume landet auf den Märkten der USA, Japans, Deutschlands, der EU und neuerdings auch Chinas. Immerhin wurde neben der Klimakonvention und der Wüstenkonvention mit der Konvention über Biologische Vielfalt (CBD) ein Rahmen geschaffen, der gerade für die sieben fantastischen Urwaldregionen ideal geschaffen wäre: Denn die CBD erkennt den Eigenwert von Natur an, will deren Schutz, die nachhaltige Nutzung und das "benefit sharing" verbindlich regeln.

Doch im Rio-Folgeprozess wurde die CBD in Waldfragen bewusst weitgehend ausgeblendet. Die Waldnutzer und Förster - allen voran Länder wie Kanada, Malaysia aber auch Deutschland mit der EU - wollten ihre eigene "Kettensägen-Konvention". So beauftragte die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) das Intergovernmental Panel on Forests (IPF), Empfehlungen für den walddpolitischen Dialog für Rio+5 1997 auszuarbeiten. Eine Einigung zwischen den Ländern zur einer Waldkonvention konnte jedoch bis 1997 nicht erzielt werden. Vielmehr wurden ca. 150 Handlungsempfehlungen und das Instrument des "Nationalen Waldprogramms" (NFP) zur Umsetzung der CSD vorgelegt.

Um den internationalen walddpolitischen Dialog nicht als ganz gescheitert erscheinen

zu lassen, richtete die CSD 1997 das Intergovernmental Forum on Forests (IFF) ein. Erneut verhandelten v.a. Forstbeamte über weitere Handlungsempfehlungen. Im Hintergrund zunächst, später offensichtlich, blockierte erneut die Frage einer "Kettensägen-Konvention" konstruktive Verhandlungsergebnisse, die vom "talk shop" der Beamten zum dringend notwendigen Handeln der Politik zum Schutz der letzten Urwälder geführt hätte.

In letzter Sekunde der IFF-Verhandlung konnten sich die Staaten im Februar 2000 auf ein neues UN Waldforum (UNFF) einigen, das v.a. die Implementierungen der bisher erarbeiteten Handlungsempfehlungen zum Ziel haben soll.

Völkerrechtlich unverbindlich ist das UNFF nicht stark genug, um die Diskussion um eine völkerrechtlich verbindliche "Kettensägen-Konvention" zu verhindern und endlich der Umsetzung breiten Raum ein zu räumen. Im Hintergrund versuchen erneut die "Urwald vernichtenden" Länder wie Kanada, Malaysia und Finnland, den Umsetzungsprozess zu verhindern.

Eine wichtige Funktion, die das UNFF ausfüllen könnte, wäre die Koordination der oft in verschiedene Richtungen agierenden multilateralen Organisationen, wie Weltbank, FAO, UNDP, UNEP, WTO etc. Mit dem ebenfalls neu geschaffenen Collaborative Partnership on Forests (CPF) - Koordinierungsgremium der Multilateralen - soll genau diese Funktion wahrgenommen werden. Das CPF könnte sich als sehr nützlich herausstellen, wenn der politische Wille zum Urwaldschutz vorhanden wäre. Die ausschließliche Fokussierung des CPF auf das Instrument der Nationalen Waldprogramme (NWP) greift viel zu kurz. Vielmehr sollte versucht werden, über bestehende gesellschaftliche Prozesse v.a. auf der Umsetzungsebene (subnational, lokal) die Realisierung internationaler Verpflichtungen aus CBD oder FCCC zu verwirklichen.

### **Kleine Erfolge (trotz) des Rio-Prozesses**

Durch eine von Länderseite unterstützte NGO-Initiative 1997 konnten die der Urwaldzerstörung und ?degradierung zugrunde liegenden Ursachen analysiert und in die Handlungsempfehlungen des IPF aufgenommen werden. Dazu zählen z.B. Korruption, Bestechung, illegaler Holzeinschlag und Handel.

Mit dem als Nichtregierungsorganisation gegründeten Forest Stewardship Council (FSC) haben sich Interessensgruppen aus Wirtschaft, Sozialen Organisationen und Umweltorganisationen zusammengefunden, um mit einem Label zwei zentrale Problemfelder anzugehen: 1. Den Nachweis von umweltverträglicher, sozial gerechter und ökonomisch sinnvoller Waldnutzung und 2. Dem Produktkettennachweis vom Wald bis zum Endprodukt. Mittlerweile sind über

200.000 qkm Wälder FSC zertifiziert, allein in Deutschland knapp 3.000 qkm. Das internationale FSC-Zeichen leistet mittlerweile einen wichtigen Beitrag für eine große Zahl von Unternehmen, nachweislich Holz aus guter Waldbewirtschaftung anzubieten. So hat beispielsweise IKEA für den eigenen Betrieb beschlossen, Holz aus Urwaldzerstörung auszulisten und verstärkt FSC zertifiziertes Holz zu verwenden.

In den gemäßigten Regenwäldern Westkanadas konnten auf Druck von Greenpeace und anderen Umwelt- und Indigenen-Organisationen mit späterer Unterstützung v.a. der europäischen Papierindustrie die kanadische Forstindustrie und die Regierung gezwungen werden, 7.000 qkm Wald unter langfristigen Schutz und 9.000 qkm unter ein befristetes Einschlagsmoratorium zu stellen, bis ein auf ökologischen Planungen beruhendes Managementkonzept akzeptiert ist.

## **Rolle der Bundesregierung**

Doch die Urwaldzerstörung geht in einem Ausmaß weiter, dass auch diese wichtigen Erfolge nicht signifikant helfen. Und Deutschland hat bisher keine rühmliche Rolle dabei gespielt. Bis heute ist Deutschland eines der größten importierenden Länder für Holz aus Urwaldzerstörung. Als Industrieland ist Deutschland am Scheitern des G8-Aktionsprogramm für Wälder und dessen Kampf gegen illegalen Holzeinschlag und Handel mit verantwortlich. Statt der international jährlich zugesagten Entwicklungshilfe von 0,7% des Bruttoinlandsproduktes stellt Deutschland gerade mal 0,26% zur Verfügung - erbärmlich wenig, auch im internationalen Vergleich. Mit seiner bis heute starren Haltung für eine Waldkonvention - statt der Nutzung und Entwicklung der bestehenden völkerrechtlich verbindlichen Instrumente (wie der CBD) - hat Deutschland zu einem Verschleppen von wirksamen Aktionsplänen maßgeblich beigetragen. Zuletzt wurden auf den Klimaverhandlungen in Bonn 2001 Kompromisse mit Kanada und Japan geschlossen, die nachweislich Urwald zerstörende Auswirkungen haben und auch dem Klimawandel nicht entgegen wirken werden.

Die Förster in Bundes- und Landesregierungen (v.a. Bayern, Baden-Württemberg, Hessen) behindern durch ihren langjährigen Widerstand gegen das hoffnungsvolle Instrument FSC einen international wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Waldnutzung. Beispielgebender Waldschutz, wie die Ausweisung eines Buchen-Nationalparks Kellerwald auf nur 60 qkm (!), sowie die verantwortungsvolle Umsetzung der europäischen FFH-Richtlinie wurden von Försterseite behindert. Trotz hoher Recyclingquoten sinkt der Anteil von Recyclingpapier-Produkten am

Markt. Der Pro-Kopf-Verbrauch von Papier ist auf über 200 kg im 21. Jahrhundert gestiegen. Damit liegen die Deutschen mit an der Spitze des weltweiten Papierverbrauchs.

## **Bundeskanzler Schröder, Sie müssen jetzt den Jaguar und den sibirischen Tiger retten!**

Bundeskanzler Schröder wird im September 2002 in Johannesburg daran gemessen werden, was er zum Abwenden der Globalen Urwaldkrise getan hat. Auf der 6. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über Biologische Vielfalt soll ein 8-jahresprogramm für Wälder verabschiedet werden.

Die CBD eignet sich als völkerrechtlich verbindlicher Rahmen ideal, um die drängenden Probleme anzugehen.

Deshalb verlangen wir zum "Urwaldgipfel" eine Kanzler-Initiative für folgende "3M"-Forderungen:

- Dringende, sofortige Maßnahmen gegen illegalen Holzeinschlag und Handel, zur Management-Verbesserung der wenigen existierenden Schutzgebiete, für ein neues Schutzgebietssystem für die fantastischen sieben Urwaldregionen, zur Eliminierung von perversen Subventionen, die bisher zu Urwaldzerstörung geführt haben, zur Förderung nachhaltiger, FSC zertifizierter Nutzung und die Renaturierung degradierter Wälder.
- Moneten: Die Industrieländer sollen in den nächsten 8 Jahren 15 Milliarden EURO jährlich zusätzlich für die Einrichtung eines Urwald-Fonds zur Verfügung stellen, um mit der Umsetzung der Sofortmaßnahmen und des Moratoriums beginnen zu können.
- Moratorium: Sofortige Einrichtung eines Moratoriums für alle industriellen Abholzungen und andere industrielle Tätigkeiten, bis ein repräsentatives Netzwerk von geschützten Flächen und Gebieten für nachhaltige Nutzung voll eingerichtet und garantiert ist.

Mit dem zu verabschiedenden Waldprogramm der CBD im April und dem Rio+10 Gipfel im September besteht im nächsten Jahr die einmalige Chance, das Versagen der Regierungen - auch der deutschen Regierung unter Bundeskanzler Schröder - im Rio-Folgeprozess zu Urwäldern endlich deutlich zu korrigieren.

Wenn dies dem Kanzler bis dahin nicht gelingt, werden in den Minuten seines Überflugs im Kongo-Becken Urwälder in der Größe mehrerer hundert Fußballfelder verschwinden und mit ihnen die Heimat von Gorillas, Schimpansen und

Waldelefanten. Für immer!

*Martin Kaiser*

*Der Autor ist Mitarbeiter bei Greenpeace/ Waldbereich*

Bundesregierung 2001: Gesamtwaldbericht, Berlin, Juli 2001

UNEP 2001: An Assessment of the Status of the World's Remaining Closed Forests,  
UNEP/DEWA/TR 01-2. Nairobi, Kenya

World Resources Institute 1997: The last Frontier Forests, Washington D.C., USA

# Die internationalen Richtlinien für nachhaltigen Tourismus und biologische Vielfalt

## Ein wichtiger Schritt ist getan

Noch vor fünf Jahren war es nicht vorstellbar, dass sich die Konvention zum Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (CBD) und die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) auf den Weg machen würden, ein Programm und Richtlinien zu Tourismus zu entwickeln und letztendlich zu verabschieden. Genau dies ist jedoch passiert und die Verabschiedung steht kurz bevor.

Möglich wurde dieser Erfolg hauptsächlich durch die kontinuierlichen Aktivitäten, ja teilweise schon fast insistierenden Aktionen der Bundesregierung, respektive des Referates Tourismus im Bundesumweltministerium, über die letzten Jahre hinweg. Der Ö.T.E. (Ökologischer Tourismus in Europa e.V.) hat sich seit Mitte 1998 - anfangs als Koordinator des ad-hoc Arbeitskreis ?Tourismus? im Forum Umwelt & Entwicklung - in diese Aktivitäten eingebracht und den Prozess begleitend unterstützt. Nachstehend eine kleiner Überblick über die wichtigsten Etappen bis heute:

### **Berliner Erklärung, März 1997**

Die Konferenz in Berlin, an der Vertreter von Staaten, internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) und der Tourismusindustrie teilgenommen haben, kann als der erste Meilenstein in der Entwicklung der Richtlinien betrachtet werden. Hier wurde die Erklärung zu ?Tourismus und Biologischer Vielfalt? unterzeichnet.

### **Heidelberg Workshop, März 1998 (INF 21)**

Auf dem Experten-Workshop in Heidelberg wurde das nicht minder berühmte "Informationsdokument 21" (INF 21) entwickelt und durch Staaten und NRO Vertreter abgesehen. Das Ziel war auf Grundlage dieser Empfehlung und der Berliner Erklärung ein Zusatzprotokoll zu Tourismus an die CBD anzuhängen.

### **Vorlage INF 21 auf der 4. VSK in Bratislava, Mai 1998**

Dieses Informationsdokument wurde auf der 4. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) eingereicht, um dort - nach Wunsch der Bundesregierung - darüber eine Einigung



innerhalb der Staatengemeinschaft zu erzielen. Dies ist allerdings gescheitert, da die Vertragsstaaten über diese Aktion im Vorfeld nur sehr unzureichend bis gar nicht informiert wurden. So wurde das INF 21 dann letztendlich zur weiteren Behandlung an das wissenschaftliche Organ der CBD (SBSTTA) weitergereicht. Mit ihrem eher dominanten Auftreten hatte es sich die Bundesregierung, hinsichtlich der Umsetzung eines Protokolls, erst einmal verscherzt.

#### **Einladung der CSD an die CBD zur Mitarbeit an der Entwicklung von ?Globalen Richtlinien für Nachhaltigen Tourismus?, New York, April 1999**

Als zweiter Meilenstein zur Entwicklung der Richtlinien kann die 7. Konferenz der CSD betrachtet werden. Hier wurden letztendlich die Eckpfeiler für die zukünftige Arbeit gesetzt: 1. die Verabschiedung eines Arbeitsprogramms zu nachhaltigem Tourismus, 2. dem Beschluß einer Überprüfung der daraus resultierenden Aktivitäten im Jahr 2002 anläßlich Rio+10 und 3. die Einladung an die CBD, sich an der Entwicklung von internationalen Richtlinien für Tourismus zu beteiligen.

#### **5. VSK mit Schwerpunkt ?Nachhaltige Nutzung, inkl. Tourismus?, Nairobi, Mai 2000**

Diese Einladung der CSD ist fast wie selbstverständlich von den Delegierten der 5. Vertragsstaatenkonferenz angenommen worden. Der Generalsekretär der SBSTTA bekam den Auftrag, einen Workshop durchzuführen, um diese Richtlinien zu entwickeln. Darüber hinaus wurden auf der 5. VSK rund um den Komplex Tourismus folgende Texte diskutiert und beschlossen: 1. ?Nachhaltige Nutzung, inklusive Tourismus?, 2. ?Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen? und 3. ?Tourismus als Querschnittsthema?.

#### **Workshop zu Internationalen Richtlinien, Santo Domingo, März 2001**

Der Beschluss der 5. VSK war die Grundlage für den Expertenworkshop in der Dominikanischen Republik, der vom Generalsekretär der SBSTTA durchgeführt und von Deutschland und Belgien finanziert wurde. Dort entwickelten Vertreter von Staaten, internationalen Organisation, Indigenen Völkern, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) und der Tourismusindustrie innerhalb von nur drei Tagen die gesamte Struktur und Inhalte der Richtlinien.

Diese Richtlinien werden nicht als starres Konstrukt verstanden, sondern sollen zukünftig sowohl auf internationaler Ebene als auch bei einer Umsetzung durch die jeweiligen Staaten weiter diskutiert und fortgeschrieben werden. Nachstehend einen Überblick über die Eckpunkte der Richtlinien, die sich sehr an einen Managementprozess orientieren:

## **Richtlinien für Aktivitäten im Bereich nachhaltige Tourismusentwicklung und biologische Vielfalt in wertvollen Land-, Meeres- und Bergökosystemen**

@Gev:q Anwendungsbereich

q Schritte des Managementprozesses

- (a) Institutionen
- (b) Grundlageninformation und Prüfung
- (c) Leitbild und Ziele
- (d) Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben und Kontrollmaßnahmen
- (e) Umweltverträglichkeitsprüfung
- (f) Wirkungsmanagement
- (g) Entscheidungsfindung
- (h) Implementierung
- (i) Monitoring
- (j) Adaptives Management
- (k) Gewinn- und Nutzenteilung

q Notifizierungsprozess und Informationsbedarf

q Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung

Wie bereits erwähnt, ist der Diskussionsprozess mit der Entwicklung der Richtlinien noch lange nicht abgeschlossen. Das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung, ein Zusatzprotokoll zu Tourismus innerhalb der CBD durchzusetzen, ist zwar erst einmal gescheitert, doch bieten die Richtlinien mit ihrem Empfehlungscharakter kurz- und mittelfristig mehr Spielraum für eine Umsetzung.

## Verankerung in internationalen Prozessen

In nicht allzu ferner Zukunft stehen bereits weitere Weichenstellungen bzgl. der Bearbeitung der Richtlinien an, um diese in den internationalen Prozessen zu verankern. Nachstehend werden die wichtigsten davon beschrieben:

- Internationaler NRO Workshop zum IYE und den Richtlinien, Indien September 2001: Dieser Workshop hat zum Ziel, internationale NRO über die Themen Richtlinien und das Internationale Jahr des Ökotourismus 2002 (IYE) zu informieren und Stellungnahmen dazu zu erarbeiten, die in die Prozesse CBD und CSD einfließen sollen.
- Konferenz zu Tourismus und Nachhaltigkeit in den MOE-Staaten, Slowakei, Oktober 2001: Zu dieser Konferenz werden sowohl die Delegierten der Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE) als auch NRO Vertreter geladen um den derzeitigen Status der Tourismusentwicklung der betreffenden Länder zu erörtern und eine Diskussion anzuregen, inwieweit die internationalen Richtlinien umsetzbar sind.

- 7. SBSTTA Sitzung (Nachhaltige Nutzung), Montreal, November 2001: Auf dieser Sitzung der SBSTTA wird u.a. der Report zu ?Nachhaltiger Nutzung und Tourismus? vorgelegt, welcher im Anhang die Richtlinien beinhaltet. Die Delegierten auf der SBSTTA werden dort entscheiden, ob die Richtlinien angenommen werden und ob diese an die CSD und CBD weitergeleitet werden. Letzteres steht im Grunde außer Frage.
- 2. PrepCom der CSD (Internationale Richtlinien), New York, 2002: Auf diesem Vorbereitungstreffen für den Weltgipfel in Johannesburg besteht wahrscheinlich vorerst die einzige Möglichkeit, dass die Richtlinien zur Diskussion geöffnet werden und alle Vertreter auf der CSD hier ihre Änderungsvorschläge einbringen können. Darüber hinaus wird dort entschieden, ob und wie die Richtlinien in das Arbeitsprogramm der CSD zu nachhaltigen Tourismus eingearbeitet wird.
- 6. VSK der Biodiversitätskonvention, Den Haag, April 2002: Auf der 6. VSK werden die Richtlinien eine sehr kleine Rolle spielen. Sie werden wahrscheinlich nur verabschiedet und nicht zur Diskussion freigegeben. Dennoch ist dieser Schritt sehr wichtig, da dadurch die Richtlinien als offizielles Dokument der CBD anerkannt wird.
- World Ecotourism Summit, Quebec, Mai 2002: Der Weltökotourismusgipfel bildet in diesem Kontext auf den ersten Blick nur einen Nebenschauplatz. Er sollte aber nicht unterbewertet werden, da die Ergebnisse des Gipfels, als Report in den nachfolgenden Weltgipfel einfließen werden. Deshalb werden die Richtlinien auch hier zur Diskussion stehen. Wahrscheinlich wird hier auch eine Stellungnahme erarbeitet.
- World Summit (Rio +10), Johannesburg, September 2002. Als finaler ? Showdown? im Jahr 2002 und wichtigste Veranstaltung in dieser Reihe werden hier alle Aktionen, Information u.a. zu Tourismus gebündelt. Die Richtlinien könnten hier, falls entsprechend vorbereitet und auf breiter Basis unterstützt, eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, zukünftige Maßnahmen im Bereich ?Tourismus und nachhaltige Entwicklung? auf den Weg zu bringen und Initiativen innerhalb der internationalen Prozesse zu bündeln.

Der Ö.T.E. wird diesen Prozess mit Unterstützung des BMU begleiten und an den jeweiligen Konferenzen teilnehmen. Zielgerichtet auf die Richtlinien hat der Ö.T.E. ein Diskussionsforum eingerichtet, wo die aktuellen Information abgefragt und Stellungnahmen dazu abgegeben werden können:

[http://groups.yahoo.com/groups/CBD\\_Guidelines](http://groups.yahoo.com/groups/CBD_Guidelines)

*Michael Meyer*

*Der Autor ist Vorstandsmitglied im Verein Ökologischer Tourismus in Europa (Ö.T.E.), dort zuständig für internationale Tourismuspolitik und die Umsetzung von Modellprojekten.*

# Access and Benefit-Sharing-Verhandlungen der CBD

## Pferdefüße und Bärenfelle

Vom 22. bis 26. Oktober dieses Jahres findet in Bonn, wie es im UN-Jargon so schön heißt, die Ad hoc Open Ended Working Group on Access and Benefit-Sharing (ABS) statt. Es handelt sich hierbei um eine auf der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über Biologische Vielfalt (CBD) im Mai 2000 in Nairobi eingerichtete Arbeitsgruppe, die die Aufgabe hat, "guidelines or other approaches" im Bereich Access & Benefit-Sharing zu erarbeiten. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollen dann der nächsten Vertragsstaatenkonferenz, COP 6 im Jahre 2002, vorgelegt werden.

Nichtregierungsorganisationen, aber auch viele Regierungen (darunter die Bundesregierung) hätten statt unverbindlicher Guidelines lieber gleich ein völkerrechtlich verbindliches Protokoll unter der CBD gehabt. Jedoch blieben Richtlinien der Minimalkonsens, der unter den Vertragsstaaten durchsetzungsfähig war, wobei die Formulierung des Beschlusses verbindlichere Formen einer Übereinkunft grundsätzlich nicht ausschließt.

## Worum geht es?

Bekanntermaßen verfolgt die CBD drei Ziele: Erhalt und Schutz der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Gestaltung ihrer Nutzung und drittens einen geregelten Zugang zu biologischer Vielfalt in Verbindung mit einer gerechten und angemessenen Verteilung des aus der Nutzung entstehenden Vorteils. Obwohl es bei ABS nur um das letztgenannte Ziel geht, sind die drei Ziele der CBD eng miteinander verknüpft.

Kernstück des geregelten Zugangs innerhalb der CBD ist der sogenannte **Prior Informed Consent**. Dieses in der Fachsprache als PIC-Verfahren bezeichnete

Vorgehen verlangt, dass der Nachfrager nach einer biologischen Ressource sich der Zustimmung des Eigentümers dieser Ressource (des Herkunftsstaates) versichert, und zwar unter Angabe des Zwecks, für den die Ressource benötigt wird. Im Zusammenhang des Zugangs wird auch das Benefit-Sharing ausgehandelt, das heißt, in welcher Form und in welcher Höhe ein Staat an dem Gewinn beteiligt wird, der daraus resultiert, dass er eine biologische Ressource zur Verfügung stellt.

In der Debatte werden - nicht zuletzt aufgrund der Ausführungen der CBD selbst - immer wieder zwei Formen des Benefit-Sharing genannt: Technologietransfer und Geld. Darüber hinaus sind jedoch noch andere Formen vorstellbar wie etwa Informationsaustausch oder Capacity-Building.

Neben den Staaten können im Rahmen der CBD, geregelt durch den berühmten **Artikel 8j**, auch lokale und indigene Gemeinschaften als Eigentümer biologischer Vielfalt auftreten. Grundsätzlich ergibt sich hierdurch ein Definitionsproblem: zwar weiß man was eine lokale, indigene Gemeinschaft ist, jedoch ist gerade in vielen Entwicklungsländern, etwa in Afrika, schwer feststellbar, welche Teile der Bevölkerung nicht unter diese Kategorie fallen, das heißt, die Grenze zwischen lokaler, indigener Gemeinschaft und der übrigen Bevölkerung ist umstritten. Darüber hinaus steht Art. 8j unter dem Vorbehalt nationaler Politik, das heißt, die Vertragsstaaten sind aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu durchzuführen, um das traditionelle Wissen lokaler und indigener Gemeinschaften zu schützen. Dass die Staaten hierbei unterschiedlich Tatkraft an den Tag legen werden, bedarf nicht weiterer Erläuterung. Dennoch ist positiv festzuhalten, dass die CBD das traditionelle Wissen lokaler und indigener Gemeinschaft, etwa bezüglich des Umgangs mit Heilpflanzen oder auch der züchterischen Leistung bei der Weiterentwicklung von Kulturpflanzen, entsprechend würdigt.

## **Wo sind die Pferdefüße?**

Einer der in der CBD angelegten Pferdefüße wurde bereits genannt: Den Schutz traditionellen Wissens unter den Vorbehalt nationaler Politik zu stellen. Dies korrespondiert zwar mit dem - inzwischen auch erodierenden - völkerrechtlichen Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, entspricht aber nicht in jedem Falle den Erfahrungen und Interessen lokaler, indigener Gemeinschaften.

Ein zweiter Pferdefuß betrifft den simplen Tatbestand, dass die Verbreitungsgebiete genetischer Ressourcen sich nicht unbedingt an staatlichen Grenzen orientieren. Das heißt, ein Nachfrager steht unter Umständen mehreren Anbietern gegenüber. Hinzu kommt, dass diese Anbieter bislang keinen roten Heller für ihre biologische

Vielfalt erhalten, so dass ihnen möglicherweise der Spatz in der Hand attraktiver erscheint als die Taube auf dem Dach. Es könnte mithin auf Seiten der Anbieter zu einem Wettbewerb kommen, der die Preise immer weiter in den Keller treibt. Denn die Anbieter könnten aus der gegenseitigen Konkurrenz den Schluss ziehen, dass wenig immer noch besser als gar nichts ist. Und das freut die nachfragenden multinationalen Unternehmen.

Ein dritter Pferdefuß, der diese Tendenz noch verstärkt, ist die unterschiedliche Verhandlungsmacht von Anbieter und Nachfrager. Am Verhandlungstisch über Access und Benefit Sharing sitzen auf der einen Seite aller Voraussicht nach ein Industrieland und ein multinationaler Konzern, auf der anderen Seite ein Entwicklungsland, möglicherweise sekundiert von einer lokalen oder indigenen Gemeinschaft. Das Machtgefälle, gerade in Verbindung mit einer möglichen Vielzahl von Anbietern, kann zweifellos zu unerwünschten Ergebnissen führen.

Ein vierter Pferdefuß ist die Frage der Patente. Die CBD strebt einen leichten Zugang zu biologischen Ressourcen an und unterstützt im Prinzip Patente auf diese Ressourcen. Andererseits soll gerade die CBD ein Instrument sein, dass Biopiraterie, das heißt den Klau biologischer Vielfalt ohne ABS-Regeln mit der anschließenden Eigentumssicherung durch Patentierung, verhindert. Hier steht die CBD in der Praxis in Konflikt mit dem TRIPs-Vertrag der WTO, der die Patentierung von Verfahren und Produkten, die auf traditionellem Wissen und/oder biologischer Vielfalt aus fremdem Eigentum aufbauen, ohne weiteres erlaubt. Dieser Konflikt wird zwar von den Industriestaaten, etwa der EU, mit Hinweis darauf, dass durchaus beide Abkommen gleichzeitig erfüllt werden können, bestritten. Obwohl dies theoretisch zutrifft, belegt die Praxis das Gegenteil. Die Beispiele für Biopiraterie sind Legion, die Industrie steht nicht gerade Schlange, wenn es ums Zahlen geht. Und wenn ein Staat vor der Wahl steht, die Biodiversitätskonvention zu verletzen oder das TRIPs-Abkommen, so wird er zwangsläufig jenem Abkommen den Vorzug einzuräumen, bei dessen Zuwiderhandlung die größeren Folgen zu befürchten sind. Und dies ist ohne Frage das TRIPs-Abkommen.

Mit anderen Worten: **TRIPs und CBD müssen zumindest gleichwertig sein. Entweder werden, wie es etwa Brasilien vorschlägt, die grundlegenden CBD-Anforderungen Bestandteil des TRIPs-Abkommens, oder aber die zu erwartenden Sanktionen bei der Verletzung der CBD sind potentiell ebenso folgenreich wie im Falle von TRIPs.**

Letztlich sind diese Pferdefüße aus entwicklungspolitischer Sicht natürlich als Anforderungen an ABS-Richtlinien zu interpretieren. Das heißt, die zu erarbeitenden Guidelines müssen die Rolle lokaler und indigener Gemeinschaften stärken,

verhindern, dass ein Konkurrenzverhalten der Anbieter untereinander dazu führt, dass die ausgehandelten Bedingungen für Access und Benefit-Sharing zur Bedeutungslosigkeit verkommen, das Machtungleichgewicht der verhandelnden Parteien zumindest tendenziell ausgleichen und schließlich das Verhältnis der ABS-Regeln zum Patentrecht und zum WTO-TRIPs-Vertrag so gestalten, dass letztere ABS nicht faktisch aushebeln können.

## **Wie die Bärenfelle verteilen?**

Es ist immer gefährlich, das Fell des Bären zu verteilen, bevor dieser erlegt ist. Andererseits bietet es sich geradezu an, im Vorfeld der ABS-Verhandlungen Ende Oktober in Bonn ein paar Gedanken darauf zu verwenden, welchen Kriterien ein Benefit-Sharing mit Blick auf seine Verwendung zugrunde liegen sollen. Die Vorstellung, dass aus dem ABS der CBD resultierende Mittel unkonditioniert in die Staatshaushalte von Entwicklungsländern fließen und womöglich dazu beitragen, Waffenkäufe zu finanzieren, ist wenig ermutigend.

Womöglich hilft hier jedoch ein Blick auf die Konvention selbst und ihren Entstehungszusammenhang. Die Konvention selbst sieht ihre drei Ziele ? Erhaltung, Schutz und Vorteilsausgleich ? in einem engen Zusammenhang. Dies legt nahe, dass die aus Verfahren der Konvention resultierenden Vorteile in direkter oder indirekter Weise den anderen beiden Konventionszielen dienlich sein sollte. Letztlich begründen Erhaltung und nachhaltige Nutzung von biologischer Vielfalt jedoch eine Reihe kontextuell bedingter, komplexer Aktivitäten, die von der Ausweisung und Überwachung von Naturschutzgebieten bis zu Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung wie etwa Bildung oder einkommensschaffende Maßnahmen reichen. Dies verweist auf den Entstehungszusammenhang der Konvention, den Rio-Prozess.

Aus entwicklungspolitischer Sicht müssten die Ergebnisse des Benefit-Sharing somit im weitesten Sinne den Zielen einer ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung dienen, im engeren Sinne den Zielen der Biodiversitätskonvention verpflichtet sein. Diese Grundprinzipien wären dann im übrigen nicht nur auf finanzielle Mittel anzuwenden, sondern auch auf andere Formen des Benefit-Sharings wie etwa den Technologietransfer.

Um dies zu erreichen, sollte der Staat nicht von der Zivilgesellschaft allein gelassen werden. Wenn es um die Verwendung zusätzlicher Mittel ohne ausreichende gesellschaftliche Kontrolle geht, haben Regierungen nahezu aller Weltgegenden und politischer Couleur sich bislang als äußerst erfinderisch erwiesen. Von daher wäre



eine Beteiligung der Zivilgesellschaft bitter nötig.  
Hierfür gibt es bereits Vorbilder.

Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC-Initiative werden von sogenannten Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) abhängig gemacht. Diese PRSPs führen nur dann zu Schuldenerleichterungen, wenn die Zivilgesellschaft in die Erarbeitung der Papiere wirksam einbezogen wurde. PRSPs stellen im Grunde nichts anderes als Armutsbekämpfungsstrategien dar. Die Einbindung der Zivilgesellschaft soll unter anderem bewirken, dass die durch den Schuldenerlass frei werdenden Mittel auch wirklich für Maßnahmen der Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Zwar sind die Erfahrungen mit den Erarbeitungsprozessen von PRSPs bislang unterschiedlich. In einigen Ländern hat die Regierung ? mehr oder weniger erfolgreich ? versucht, die Zivilgesellschaft auszutricksen, in anderen Ländern hat die Zivilgesellschaft dies der Regierung auch nicht gerade schwer gemacht.

Obwohl dieses Instrument mithin auch seine Grenzen hat, die wesentlich mit der Stärke der Zivilgesellschaft in einem bestimmten Land zusammenhängen, sollte man hier den Mut nicht gleich verlieren. Derartige Verfahren müssen immer auch erst eingeübt werden. Von daher erscheint der Ansatz durchaus erfolgversprechend, dass - in Analogie zu den PRSP-Prozessen - Regierung und Zivilgesellschaft gemeinsam Strategien für Erhalt und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt erarbeiten, oder aber die Ergebnisse des Benefit-Sharing im Rahmen von bereits vorliegenden nationalen Nachhaltigkeitsstrategien verwendet werden.

Dies könnte nicht nur der CBD und ihren Ziele bei allen Akteuren zusätzliche Anerkennung und Aufmerksamkeit verschaffen, sondern auch dazu beitragen, den Schritt von Guidelines hin zu einem völkerrechtlich verbindlichen Protokoll zu erleichtern.

Michael Frein

*Der Autor ist Mitarbeiter beim EED und VENRO-Vertreter im Leitungskreis des Forums Umwelt & Entwicklung*

## Zwischenbilanz des UN-Habitat-Prozesses

### **Bericht von der Istanbul+5 Konferenz in New York, 6.- 8. 6. 2001**

**Fünf Jahre nach Verabschiedung der Habitat Agenda auf der Weltsiedlungskonferenz in Istanbul traten die Vereinten Nationen in New York vom 6.- 8. Juni 2001 zur dreitägigen Sondersitzung "Istanbul +5" zusammen. Ziel war eine Bestandsaufnahme der Wohn- und Siedlungsprobleme weltweit sowie eine Zwischenbilanz des UN-Habitat-Prozesses, der 1976 mit der Konferenz in Vancouver begonnen hatte und 1996 in Istanbul mit dem dort beschlossenen Aktionsplan seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte.**

Der "Habitat II" Gipfel in Istanbul hatte Maßstäbe gesetzt, vor allem durch die weitreichende Einbeziehung von Kommunalverbänden und Nichtregierungsorganisationen in die Konferenzarbeit der UN. Etwa 9.000 Leute aus zivilgesellschaftlichen Gruppen hatten in Istanbul teilgenommen. Die dort beschlossene Habitat Agenda spiegelt somit Erfahrungen, Problemsichten und Entwicklungsvorstellungen eines breiten Spektrums in diesem Bereich tätiger Organisationen. Mit insgesamt 81 "commitments" verpflichteten sich die Regierungen unter anderem zu einer sozialen und nachhaltigen Siedlungspolitik, zur Sicherung des Rechts auf angemessenen Wohnraum sowie zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen an den Entscheidungen.

### **Habitat-Monitoring**

Der Grundsatz einer Beteiligung der Zivilgesellschaft gilt auch für die Prozesse des Habitat-Monitorings, durch die in allen Ländern die Umsetzung der Agenda kontinuierlich überprüft werden soll. Das United Nations Centre on Human Settlements UNCHS (Habitat) in Nairobi, das federführend war bei den Vorbereitungen zu "Istanbul+5", hatte hierzu Richtlinien verbreitet, die in den meisten Ländern jedoch ignoriert wurden. Auch Deutschland machte hier keine

Ausnahme. Bei den Vorbereitungskonferenzen im Frühjahr 2001 wurde zudem deutlich, dass die US-Regierung die Position von Nichtregierungsorganisationen und Kommunalverbänden im Rahmen der UN schwächen wollte. Der Konferenzort mit dem dort herrschenden UN-Protokoll war bereits eine Weichenstellung in diesem Sinn.

## **TeilnehmerInnen**

Zur Sondergeneralversammlung kamen keine hochrangigen Regierungsleute, keine Staatschefs und kaum ein Minister. Staatssekretär Stather (BMZ) leitete als Ranghöchster die deutsche Delegation. Auf der Rio+5 Sondersitzung der UN vor vier Jahren hatte dies noch der damalige Bundesbauminister Klaus Töpfer übernommen. Dies zeigt, welche geringe Priorität die Regierungen derzeit dem Thema "Habitat" beizumessen scheinen. Auch von Seiten der NGOs kamen nur etwa 450 Leute aus etwa 250 Organisationen. Überwiegend Fachleute und international erfahrene Lobbyisten, teilweise jedoch auch Leute aus sozialen Bewegungen.

Alle Veranstaltungen innerhalb des UN-Gebäude waren nur zugänglich für Leute, deren Organisation sich bei der UN hatte registrieren lassen und die als VertreterInnen schriftlich benannt waren. Dies war eine hohe Hürde für Leute aus Basisbewegungen. Die Zugangsrechte waren fein differenziert, Mitglieder der Regierungs-Delegationen waren bei den Hauptversammlungen im Saal zugelassen, alle anderen durften dort nur auf den Balkon, sechs NGO VertreterInnen durften dann doch je drei Minuten lang reden. Einige Gruppen versuchten unter diesen Bedingungen noch Einfluss auf den Konferenzverlauf zu nehmen, andere konzentrierten sich darauf, ihre Projekte voranzubringen, in thematischen Sitzungen zu spezifischen Problemen inhaltlich zu arbeiten und sich besser zu vernetzen.

Ein im Rahmen früherer UN-Konferenzen entstandenes internationales Bündnis von Frauenorganisationen hatte im Vorfeld eine siebentägige "Grassroots Women International Academy" im UN-Gebäude organisiert. Diese Frauen waren der selbstbewussteste und am besten vorbereitete Teil der NGOs, was in zahlreichen durch sie organisierten Parallelveranstaltungen zum Ausdruck kam.

Am Tag vor Beginn der Konferenz hatten sich 76 Bürgermeister aus aller Welt ebenfalls im UN-Gebäude getroffen, darunter die Bürgermeisterinnen von Bonn und Wismar. Die Stadtoberen forderten eine Stärkung der Kommunen, da die Umsetzung der Habitat Agenda schließlich auf lokaler Ebene stattfinden sollte. Obwohl ihnen das UN-Protokoll eine marginale Rolle zuschrieb, bestimmten sie die Diskussion im "Thematic Committee", in dem 16 beispielhafte Projekte aus aller Welt zur

Umsetzung der Agenda präsentiert wurden. Dieses Komitee mit seinen inhaltlichen Debatten wurde als bemerkenswerteste Neuerung im Rahmen dieser UN-Konferenz kommentiert.

## **Istanbul +5 oder Istanbul ?5?**

Das Ziel einer kritischen Bilanz des seit 1976 Erreichten wurde in New York verfehlt. Zwar hatten 94 Staaten ihre Rechenschaftspflicht erfüllt und dem UNCHS in Nairobi Nationalberichte vorgelegt. Die Aussagekraft dieser Regierungsberichte ist aber meist gering. In fast allen Ländern war die Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Agenda und der Formulierung der Berichte nicht wie gefordert beteiligt worden. Nicht nur die in New York anwesenden Initiativen beklagten, daß sich die Wohn- und Lebensbedingungen inzwischen vielerorts verschlechtert haben und daß bei Themen wie städtische Armut, Sicherheit vor Vertreibung, Landverbrauch, Energienutzung oder Verkehr kaum Fortschritte erzielt wurden. Auch die Berichte der UNCHS Generalsekretärin Anna Tibaijuka und des Spezialberichterstatters der UN für Wohnungsrechte, Miloon Kothari, bestätigten dieses Bild. Etwa 1,6 Milliarden Menschen leben heute unter schlechten Wohnbedingungen, etwa 70% davon sind weiblich, etwa 30 bis 70 Millionen Kinder leben auf der Straße. Obdachlosigkeit und Wohnungsnot sind dabei nicht Probleme des Südens allein, gerade in den reichen Ländern wachsen Armut und Ausgrenzung.

Eine eingehende Diskussion der Erfolge und Versäumnisse fand aber nicht statt. So konnte auch nicht ernsthaft über Hindernisse diskutiert werden, die einer Umsetzung des Aktionsplans von Istanbul im Wege stehen. Als solche Hindernisse benannte der UNCHS Bericht den abnehmenden politischen Willen zur Änderung zunehmend schlechter Wohn- und Lebensbedingungen, unzureichende Information und Bewußtseinsbildung, das Fehlen lokaler Finanzmittel, Vereinzelung und mangelnde Verbreitung guter Ansätze sowie begrenzte Verwaltungskapazitäten vor Ort. Stattdessen stand die Diskussion der Abschlusserklärung von New York im Mittelpunkt der UN-Sitzung, ein Text, der neue Handlungsschwerpunkte definieren sollte, der jedoch die Aussagen der Habitat Agenda in wesentlichen Punkten verwässerte. Das Recht auf angemessenen Wohnraum fand nur als "Bekräftigung des Ziels eines angemessenen Obdachs (shelter) für alle" Eingang. Dies war schon im Vorfeld von zahlreichen Organisationen als Rückschritt kritisiert worden, jedoch nicht mehr Gegenstand der Verhandlungen.

Einzelne Passagen der neuen Erklärung waren dagegen in Klammern gesetzt und in den Debatten des Committee of the Whole heftig umstritten. Die entscheidenden

Verhandlungen fanden in informellen Sitzungen statt, zu denen nur die Regierungsdelegationen Zugang hatten. Die EU und besonders Deutschland verteidigten dort vehement den Vorschlag, ein Regierungsforum solle über internationale Leitlinien zur lokalen Selbstverwaltung entscheiden, was unter anderem von der G77 (der Gruppe der "Entwicklungsländer") und China als Einmischung in interne staatliche Strukturen abgelehnt wurde. Bei der Formulierung zum Schuldenerlaß und zu Entwicklungshilfezusagen ließen sich die Industriestaaten einmal mehr nur auf einen sehr vagen Appell ein. Die Sicherung von Landbesitz und Eigentumsrechten von Frauen, ein Passus für den in Istanbul lange gekämpft worden war, wurde erneut in Frage gestellt, vor allem von Ländern, die dadurch traditionelle Familienstrukturen bedroht sehen. Norwegen machte sich zum Sprecher für die eindeutige Formulierung zugunsten der Frauenrechte, die EU und die USA waren in dieser Frage enttäuschend kompromissbereit und akzeptierten schließlich die Zufügung des Vorbehalts "kultureller Besonderheiten", die zu berücksichtigen seien. Schließlich wurde im Schatten des Nahostkonflikts lange um einen zusätzlichen Absatz zu "Völkern unter fremder Besatzung" gerungen. Dies hätte fast zu einer Kampfabstimmung geführt und zwang die Delegierten am letzten Tag zu einer Nachtsitzung, die erst Samstagmorgens kurz nach sechs mit einem Kompromiss endete.

Am Morgen des letzten Tags protestierten etwa 70 Leute aus teilnehmenden NGOs am Eingang zum UN Gebäude gegen Verfahren und Ergebnisse der Konferenz. Sie forderten: "Hört auf zu reden, beginnt endlich mit der Umsetzung der Agenda" und bauten in diesem Sinne gleich ein Haus aus den zahlreich herumliegenden Konferenzdokumenten, die sie mit Tapetenkleister zusammenklebten. Die Dokumente ergaben natürlich kein brauchbares Haus, es hielt nur etwa 10 Minuten. Insgesamt ist es mehr als fraglich, ob die Umsetzung der Habitat Agenda in New York tatsächlich gefördert wurde. VertreterInnen der Habitat International Coalition meinten, statt Istanbul+5 sei Istanbul?5 erreicht worden. Da der politische Wille zur Umsetzung der Beschlüsse von Istanbul fehle, müsse die Zivilgesellschaft jetzt ihren Druck auf die Regierungen verstärken.

Gruppen der AG Habitat des Forums Umwelt & Entwicklung arbeiten bereits seit Jahresbeginn an einem unabhängigen Habitat-Monitoring in Nordrhein-Westfalen und Berlin, bei dem die Erfahrung von lokalen Initiativen und Fachleuten zu Wohnungsproblemen und Stadtentwicklungsfragen zusammengetragen wird. Ein Zwischenbericht ihrer Arbeit wurde in New York präsentiert. Er weist unter anderem auf eine zunehmende regionale und soziale Spaltung der Wohnungsmärkte in Deutschland hin, auf Gefahren einer neuen Wohnungsnot, auf die Verletzung der Wohnrechte von Migranten und Flüchtlingen, auf zunehmende Zersiedlung und Schwächung der Großstädte. Die Initiativen streben an, sich zu kontinuierlichen

Diskussionsforen auf lokaler Ebene zu verfestigen. Politische Entscheidungen in diesem Bereich sollen nicht länger ein Thema von Expertenzirkeln bleiben. Eine offizielle Unterstützung dieser zivilgesellschaftlichen Initiativen sollte im Sinne der in Istanbul vereinbarten Ziele eigentlich selbstverständlich sein, bleibt jedoch noch einzufordern.

*Klaus Teschner*

*Der Autor ist Mitarbeiter beim Habitat Forum Berlin und einer der Koordinatoren der AG Habitat des Forums Umwelt & Entwicklung*

### **Kurzfassung der Presseerklärung der Habitat International Coalition (HIC), New York, 7.6. 2001 "Zurück in die Zukunft"**

Weltweit hat sich seit 1996 die Situation der Wohnungslosen und schlecht Behausten nicht verbessert; wir sind vielmehr Zeuge einer "Globalisierung der Wohnungslosigkeit". Die Regierungen geben ihre Verantwortung zur Umsetzung des Menschenrechts auf Wohnen mehr und mehr an eigennützige private Akteure und externe Institutionen ab. Obdachlosigkeit und Ausgrenzung betreffen genauso die reichsten Länder und werden dort zunehmend sichtbar. All dies sollte Anlass sein zu ernsthafter Reflektion unter Einschluss aller Habitat Partner. Deshalb fühlen wir uns verpflichtet, sowohl gegen den Ablauf als auch gegen das zu erwartende Ergebnis der UN Sondersitzung unseren scharfen Protest zum Ausdruck zu bringen. Der Ausschluss der NGOs von den Verhandlungen dieser Konferenz bedeutet einen gefährlichen Präzedenzfall mit weitreichenden Folgen und widerspricht der nachdrücklichen Förderung von Partnerschaft in der Arbeit der UN durch den UN Generalsekretär. Die Aufgabe von relevanten Menschenrechtsprinzipien und Verpflichtungen, die in der Habitat Agenda festgeschrieben wurden, stellt einen ernsthaften Rückschritt hinter das in Istanbul Erreichte dar. Dieser regressive Trend nach Istanbul wird von einigen wenigen Staaten vorangetrieben. Unglücklicherweise hat der Rest der Staaten diesem Druck nachgegeben und - im Gegensatz zu einer stetig fortschreitenden Verwirklichung von Menschenrechten - einem niedrigeren Standard auf dem untersten gemeinsamen Nenner zugestimmt. Weil unsere Positionen als in diesem Bereich tätiger Organisationen der Zivilgesellschaft im Text der New York Erklärung nicht berücksichtigt wurden, erscheint es uns nicht sinnvoll, ernsthaft dazu Stellung zu nehmen. Der Ausschluss der NGOs und die Abschwächung der Aussagen im Haupt-Konferenzdokument stellen insgesamt die Legitimität der gegenwärtigen Sitzung in Frage. Bereits bei den Vorbereitungssitzungen wurde deutlich, was sich jetzt bewiesen hat: Sowohl der

Anspruch einer gerechten Bilanzierung des Erreichten wurde verfehlt als auch der einer Einbeziehung der Zivilgesellschaft, ohne die die zukünftige Umsetzung der Habitat II Agenda unmöglich sein wird. Die New York-Erklärung drückt - so wie sie jetzt formuliert ist - die Unfähigkeit aus, den hohen Ansprüchen zu genügen, die wir uns vor fünf Jahren gemeinsam mit den Regierungen gesetzt haben. Vorrangig ist jetzt nicht die Erarbeitung eines neuen und schwächeren UN Dokuments, sondern die Verstärkung des politischen Willens zur Umsetzung der vereinbarten Ziele, unter anderem der Gewährleistung des Rechts auf angemessenen Wohnraum für alle.

## Formierung der AG Habitat

### Neuanlauf für die Vernetzung im Handlungsfeld Stadtentwicklung und Wohnen

Die frühere AG Stadt- und Regionalentwicklung hat sich als AG Habitat neu formiert und will sich in Zukunft ganz auf die Felder der Stadtentwicklung und des Wohnens konzentrieren. Nach Vorlage eines ? englischsprachigen ? Berichts zur Umsetzung der Habitat-Agenda in Deutschland bei "Istanbul+5" will die AG auf einem öffentlichen Strategietreffen (23./24. November in Berlin) Kernpositionen einer nachhaltigen Stadtentwicklungs- und Wohnraumpolitik erarbeiten und ruft zur breiten Beteiligung auf.

Für die Durchsetzung einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung ist die konsequente Ausrichtung der Stadt- und Regionalentwicklung, der Wohnraum- und der Bauordnungspolitik an den Zielen des Flächen- und Ressourcenschutzes, der dauerhaften sozialen Bedarfsdeckung und Integration aller BewohnerInnen entscheidend, ja unverzichtbar. Bei der Gestaltung des Lebens im "Habitat" - dem Quartier, dem Stadtteil, der Stadt - entscheidet sich, ob eine Wende zur partizipativen Demokratie und Zivilgesellschaft praktisch gelingt und damit die Basisvoraussetzungen für global tragfähige Zukunft geschaffen werden. Trotz dieser zentralen strategischen Bedeutung und des sehr brauchbaren globalen Orientierungsrahmens der Habitat-Agenda (Istanbul 1996) werden die Handlungsfelder in diesem Bereich von NGOs nur punktuell besetzt und es fehlt allenthalben an einer ressort übergreifenden Vernetzung.

Eine Hauptaufgabe für die AG Habitat sehe ich deshalb darin, die Entwicklungen und politischen Entscheidungsprozesse in Deutschland kritisch zu beobachten, strategische Schwerpunkte zu bilden und dazu wirksame Bündnisse anzuregen. Die AG wird dazu in den nächsten Wochen ein Profil erstellen.

An konkreten Anknüpfungspunkten für die Strategiedebatte besteht kein Mangel. Auf Bundesebene dringend überprüft werden müsste zum Beispiel die inzwischen als "Zersiedlungs- und Umwandlungsprämie" titulierte Wohnungseigentumsförderung ?



ein zentrales Thema sowohl der Umweltverbände als auch der sozialen Stadtentwicklung, der Kommunalpolitik und der Mieterorganisationen. Der Rückzug des Staates aus dem Wohnungsbau, die starke Kommerzialisierung und beginnende "Globalisierung" des Wohnungskapitals erfordern die Suche nach neuen Antworten. Integrierte Handlungsansätze zur Quartiersentwicklung wie das Programm "Soziale Stadt" stecken noch in der Startphase und sind höchst unterschiedlich zu bewerten. Die AG Habitat strebt an, zu diesen und anderen Kernfragen jährliche Berichte zu erarbeiten. Darüber hinaus versteht sie sich als deutsches Koordinations-Forum für die internationale Habitat-Diskussion und die Zusammenarbeit mit dem internationalen NGO-Netzwerk "Habitat International Coalition" (HIC). Hauptträger der AG sind im Moment regionale Arbeitsgruppen in Berlin und NRW. Eine bundesweite Wirkung werden die Vorschläge der AG aber nur entfalten, wenn - wenigstens punktuell - auch ein praktischer Brückenschlag zur Politik der bestehenden NGOs innerhalb und außerhalb des Forums gelingt.

**Kontakt:**

Knut Unger

Habitat Forum NRW, MieterInnenverein Witten

Postfach 1928, 58452 Witten

Tel. 0202/455994 u. 02302/276171

Fax. 02302/27329

Email: unger@mvwit.de

Website: [www.habitants-nrw.de](http://www.habitants-nrw.de)

Klaus Teschner

Habitat Forum Berlin / Habitat AK Berlin

Baerwaldstr. 51, 10961 Berlin,

Tel.: 030 / 694 67 09, Fax 030 / 693 31 09

Email: [teschner@habitat-forum-berlin.de](mailto:teschner@habitat-forum-berlin.de)

Website: [www.habitat-forum-berlin.de](http://www.habitat-forum-berlin.de)

*Knut Unger*

*Der Autor ist einer der Koordinatoren der AG Habitat / Habitat Initiative Deutschland und des MieterInnenvereins Witten*

## **Welternährung - von Gipfel zu Gipfel**

### **NGO-Aktivitäten zur Begleitung und Anregung der Regierungen von Rom über Katar nach Johannesburg**

*Der Welternährungsgipfel (WEG) von 1996 hatte das Ziel, Maßnahmen abzusprechen, durch die die Zahl der hungernden Menschen bis 2015 auf 400 Millionen halbiert werden kann. Doch dieses Ziel ist weit entfernt, heute sind laut der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) noch über 820 Millionen Menschen ohne ausreichende Ernährung.*

### **Auf dem Weg zum WEG+5**

Fünf Jahre später soll nun beim Welternährungsgipfel fünf Jahre später (WEG+5) in Rom (04. - 09. 11. 01) der damals verabschiedete Aktionsplan überprüft werden. Wie bereits 1996 soll auch in diesem Herbst das Regierungshandeln durch die NGOs kritisch begleitet werden. Und wie 1996 übernimmt die AG Landwirtschaft und Ernährung die Koordination der NRO-Aktivitäten zum Welternährungsgipfel. So konzentrieren sich die Veranstaltungen und Projekte des Forums zu Welternährung auf dieses Gipfeltreffen in Rom.

Wir verstehen jedoch den WEG+5 Gipfel als ein Glied einer Kette von Veranstaltungen, bei denen entscheidende Weichenstellungen für Ernährungssicherung und Nachhaltige Landwirtschaft erfolgen. Deshalb muss diese bedeutende Veranstaltung zur Zukunft von Ernährung und Landwirtschaft in ihrem wirtschaftlichen und politischen Kontext gesehen werden.

Internationale NGO-Dachverbände wie La Via Campesina stellen einen engen Zusammenhang her zwischen dem Welternährungsgipfel+5 und dem direkt (ab dem 9. 11.) darauf folgenden WTO-Ministerratstreifen in Katar. So steht der Mobilisierungsauftrag der internationalen NGO-Koordination unter dem Motto "Hunger soll zum Verbindungsglied werden zwischen Rom und Katar!"

Der Kampf gegen Hunger und Mangel ist eine Aufgabe für alle gesellschaftlichen Kräfte, für die gesamte Menschheit. Er kann nicht allein Aufgabe der Agrarminister sein, die sich nun nach fünf Jahren wieder auf Einladung der FAO in Rom treffen. Die Ursachen von Hunger liegen in ungerechter Verteilung von Besitz und Einkommen und daraus resultierendem fehlendem Zugang zu Nahrung. Die Frage, wie Hunger und Armut zu besiegen sind, verlangt vielschichtige Antworten, auf ökologischer, ökonomischer und (staats-) rechtlicher Ebene. Dies bedeutet auch entsprechende Herausforderungen für die weitere Arbeit zur Nachhaltigen Entwicklung und damit für den Gipfel in Johannesburg in 2002. Wir fordern, das Thema Welternährung auch dort auf die Agenda zu nehmen.

## **Was tun wir**

Wir wollen über die Ziele und Inhalte des Gipfels in Rom informieren und die deutsche Zivilgesellschaft zu Engagement und Stellungnahme mobilisieren. Dies wird unterstützt und ermöglicht durch das Aktionsprogramm Welternährung des BMZ und durch den EED. Mit dem **Projekt Welternährung** ist die AG einerseits Vernetzungspunkt für die bereits im Themenbereich aktiven Gruppen und Organisationen; andererseits wollen wir durch Informationen und Veranstaltungen dazu beitragen, dass die Bekämpfung von Hunger zu einem gesellschaftlichen Anliegen, zu einer verbindlichen und vordringlichen gesellschaftlichen Aufgabe wird.

Dazu haben Anfang September bereits ein Symposium zur internationalen Agrarwende sowie ein nationales und internationales Vernetzungstreffen stattgefunden.

Das Recht auf Nahrung (für alle) soll auf UN-Ebene durch einen verbindlichen Verhaltenskodex festgeschrieben werden. Zu diesem sogenannten "Code of Conduct" findet am 4. 10. ein Workshop statt. Vor dem WEG+5 organisiert FIAN am 26. 10. eine Fachtagung, bei der die bisherigen Versäumnisse, die Ziele und Anforderungen an den neuen Gipfel diskutiert werden.

Damit die Kampagne eine breite(re) Wirkung in der Gesellschaft entfalten kann, werden zur Information über die Ziele der NGO im Zusammenhang mit dem WEG+5 sowie über die Hintergründe der Ernährungsfrage Falblätter, Infomaterial und didaktische Hilfen für die Bildungsarbeit entwickelt. Interessierte können Falblätter anfordern zu den Themen "Hintergründe WEG+5", "Code of Conduct"; ausführlichere Papiere werden erarbeitet zu "Internationale Agrarwende" und Umsetzungsstand WEG+5.

Für die Informationsvermittlung, insbesondere im Bereich Erwachsenenbildung, stehen eine Powerpoint-Präsentation, Plakate und eine Diaserie zur Verfügung.

**Presse- und Medienarbeit:** Die Ag führt einen Presse-Workshop im Vorfeld des WEG+5 durch, einige Fach- und Hintergrundartikel werden erarbeitet und die Mitglieder der AG stehen für weitergehende Informationen zur Verfügung.

In Rom: Parallel zum WEG+5 treffen sich die Nichtregierungsorganisationen zum NGO-Forum, um den Gipfel kritisch zu begleiten und eigene Ideen und Impulse in den Diskussionsprozess einzubringen. Während des Gipfels werden die NGO ihre eigene Deklaration zum Gipfel erarbeiten, Gespräche mit den Regierungsdelegationen führen sowie eigene Veranstaltungen durchführen. Es wird Workshops geben zu den Themen "Ernährungssicherheit / Food Sovereignty", "Recht auf Nahrung" und "Agrarreform". Vom 5. bis 9. November wird das NGO Forum jeden Vormittag an einem Seminar zum Thema Nahrung und die Globalisierung der Märkte teilnehmen / beteiligt sein.

Der 9. 11. als Abschlusstag des WEG+5 steht für uns unter dem Motto "Let the hunger debate be the human bridge between Rome and Qatar". An diesem letzten Tag wird die Deklaration des NGO-Forums in der Plenarsitzung des Gipfels vorgestellt.

## **Wer soll mitmachen, sich engagieren, sich einklinken**

Zur Verbesserung der Ernährungssituation brauchen wir mehr als Agrarexperten und Agrarforscher, die uns Rezepte für höhere landwirtschaftliche Erträge schreiben. Wir brauchen - wie vor fünf Jahren - ein breites gesellschaftliches Bündnis, das sich für das Recht auf Nahrung und das Recht auf Zugang zu Land einsetzt. Wir brauchen ein Bündnis von VerbraucherInnen, BäuerInnen, Umwelt- und EntwicklungsaktivistInnen, entwicklungspolitischen Aktionsgruppen, Kirchen, Gewerkschaften und UnternehmerInnen. Die gesamte Zivilgesellschaft muss aufgerüttelt und mobilisiert werden. Wir müssen Gesellschaft und Politik von der Dringlichkeit und Notwendigkeit eines konsequenten Umsterns überzeugen.

Eine "Agrarwende", ein grundlegendes Umstern der Landwirtschafts- und Ernährungspolitik, ist nicht nur national, ist weltweit überfällig.

## **Was wollen wir erreichen**

Fragen der Welternährung sollen wieder stärker in der deutschen Öffentlichkeit vertreten werden, insbesondere die agrarpolitische Lobbyarbeit dazu soll verstärkt werden; hier bietet die Neuorientierung der Agrarpolitik in Richtung Nachhaltigkeit und Ökologisierung die Gelegenheit, das Anliegen Ernährungssicherheit und Recht auf Nahrung in die Diskussion einzubringen.

- Einen neuen Aktionsplan durchsetzen, mit dem der Hunger (und die Ungerechtigkeit wirkungsvoll bekämpft werden kann.
- Den Globalisierungsprozess kritisch beleuchten, der gerade im Agrarbereich bereits weit vorangeschritten ist und für immer neue soziale und Ernährungs-Probleme sorgt. Neben der Kritik am Bestehenden wollen wir auch Anregungen und Impulse für eine global sozial verantwortliche Neuausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik geben.

Die AG Landwirtschaft und Ernährung des Forum Umwelt und Entwicklung trägt die NRO-Vorbereitung des

"Welternährungsgipfel - fünf Jahre später". Die Arbeit wird gefördert vom Evangelischen Entwicklungsdienst und von der GTZ im Rahmen des Projektes "Aktionsprogramm Welternährung".

*Gerhard Hirn, Nicole Podlinski*

*Der Autor ist einer der Koordinatoren des Aktionsprogramms Welternährung; die Autorin ist eine der Koordinatorinnen der AG Landwirtschaft & Ernährung des Forums Umwelt & Entwicklung.*

## **Worum geht es**

*Heute wird einer riesigen Anzahl von Menschen ihr absolutes Grundrecht, das Recht auf Nahrung, abgesprochen. Nahrung wird weiter als politisches Werkzeug missbraucht. Darüber hinaus wächst das Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd sowie innerhalb der Gesellschaft.*

*Kern des Problems ist, dass die Mehrheit der hungernden Menschen weltweit Bauern und ihre Familien sind.*

*Das gegenwärtige System der Agrarpolitik zerstört die Lebensgrundlagen dieser Bauern. Diese Menschen hungern, wenn sie die Möglichkeit verlieren, Nahrungsmittel zu erzeugen. Landvertreibung, wachsende Verschuldung der Höfe, Vergiftungen und neue Krankheiten sind alles Gesichtspunkte dieser wachsenden*

*Schwierigkeiten für Bauern. Die Kinder der Bauern sehen in der Landbewirtschaftung keine Zukunft, ländliche Kulturen werden zerstört und mit dem Verlust örtlicher landwirtschaftlicher Betriebe und Bewirtschaftungsweisen entwickelt sich die Landwirtschaft sozial, kulturell und ökologisch nicht nachhaltig. Weiterhin vergrößert die Landflucht die Zahl der Hungernden in städtischen Ballungszentren.*

*Überdies sind die Verhandlungen zum Welternährungsprozess dadurch benachteiligt, dass andere weltweite Verhandlungen über Handels- und Schuldenfragen, die nicht mit dem Welternährungsgipfel verknüpft sind, zugleich das Hungerproblem verschärfen. Außerdem werden sowohl in den nördlichen Hilfs-Budgets als auch in den Innenpolitiken der Entwicklungsländer die Interessen für Hunger und Landwirtschaft zunehmend an den Rand gedrängt.*

*Auszug aus dem Mobilisierungsaufruf für den Welternährungsgipfel*

### **Strategische Fragen**

*Wir wollen uns auf fünf strategische Schlüsselfragen konzentrieren, um weltweite Ernährungssicherung zu erreichen:*

- **Recht auf Nahrung** - in internationalen Abkommen (z. B. WTO) und anderen relevanten Politikfeldern und inländischer Sozialpolitik verankern.
- **Nationale Ernährungssouveränität** - das Recht der Völker aller Länder, ihre eigene Nahrungsmittelpolitik zu bestimmen.
- **Alternative landwirtschaftliche Produktionsmodelle** (Muster, Beispiele) - agro-ökologische, organische und andere nachhaltige Alternativen zum gegenwärtigen Agrar-Industrie-Modell einschließlich ihrer Bedeutung für die Ernährungssicherheit.
- **Zugang zu Ressourcen** - Land, Wald, Wasser, Kredite und genetische Ressourcen; Landreform und Sicherheit des Besitzes (Rechtliche Absicherung von Besitztiteln).
- **Demokratie und Beteiligung der Zivilgesellschaft** - grundlegend sind die Stärkung der Gemeinden und dabei die staatlichen Behörden-Vereinbarungen, um deren Leistungsfähigkeit und Legitimation zu stärken. Zugleich ist es erforderlich, dass die Regierung ihre volle Verantwortung anerkennen und wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen, um Nahrungssicherheit für alle zu erreichen. Die vorhandenen internationalen Mechanismen sollten das Ziel haben, den nationalen Demokratisierungsprozess wirtschaftlich, sozial und politisch zu unterstützen statt diesen zu schwächen.

*Auszug aus dem Mobilisierungsaufruf für den Welternährungsgipfel*

## **WTO versucht "Vertrauensbildungsprozess" voranzubringen**

### **"Symposium on Issues Confronting the World Trading System", Genf, 6. -7. Juli 2001**

Ungefähr 450 Personen von mehr als 300 Organisationen nahmen an der zweitägigen Konferenz im Genfer WTO-Gebäude teil. Das WTO-Sekretariat hatte eine ganze Palette gesellschaftliche Gruppen geladen, um gemeinsam kontroverse Punkte des internationalen Handelssystems zu diskutieren und seinen "Vertrauensbildungsprozess" in der Zivilgesellschaft voranzubringen.

Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Regierungen, Privatsektor und Wirtschaft, Wissenschaft und der Presse nahmen an der Veranstaltung teil. Es waren nur einige wenige Länderdelegationen bei der Veranstaltung anwesend, den Schwerpunkt bildeten NRO und die Wirtschaft. Das Symposium sollte als Diskussionsforum dienen, um Meinungen zu den Themen Agrarhandel, Rechte an handelsbezogenem geistigem Eigentum, Dienstleistungshandel, Handel und Umwelt, Handel und Entwicklung sowie WTO und die Zivilgesellschaft auszutauschen.

Nach einem einleitenden Teil mit Reden von unter anderem Mike Moore, dem Generaldirektor der WTO, Pascal Lamy, Handelskommissar der Europäischen Union und Dean Hirsch, Präsident von World Vision International, sah das Symposium die thematische Arbeit in Gruppen zu den o.g. Themen vor. In den Arbeitsgruppensitzungen wurde jeweils der aktuelle Verhandlungs- oder Diskussionsstand des Themas innerhalb der WTO-Gremien von einem Podiumssprecher dargestellt und dann kontroverse Aspekte des Themas durch weitere Podiumsmitglieder und Teilnehmerinnen und Teilnehmer diskutiert.

### **Landwirtschaft**

In dieser mit über 100 Personen besuchten Arbeitsgruppe spiegelte die Diskussion die gleichen Themen und Meinungsvielfalt wider wie sie in den aktuellen WTO-Agrarverhandlungen gerade auftreten. Für viele muss der "multifunktionale" Charakter der Landwirtschaft anerkannt und erhalten bleiben, um nicht-handelsbezogene Anliegen von Ländern oder Bevölkerungsgruppen wie Ernährungssicherheit, ländliche Entwicklung und Umweltschutz berücksichtigen zu können.

Der Vertreter der "National Farmers Federation" aus Australien, Mr. Howard, vertrat die Ansicht, dass auch die Landwirtschaft - nach David Ricardo - anstatt extremer Subventionierung (der europäischen und US-amerikanischen Landwirtschaft) die komparativen Kostenvorteile bestimmter Standorte nutzen und die Produktion dorthin verlagern bzw. nach reinen Marktgesetzen funktionieren sollte.

Im Gegensatz dazu forderten besonders Entwicklungsländer-NRO die besondere und differenzierte Behandlung gerade für den Landwirtschaftssektor. Konkret müsse neben der Möglichkeit, Ernährungssicherung bzw. eine "Entwicklungsbox" im Agrarabkommen verankern zu können, vor allem auch die Verknüpfung zwischen Marktzugang für Entwicklungsländer einerseits und interner Stützung für deren nationale Landwirtschaft andererseits ermöglicht werden.

Auch das große Machtgefälle im weltweiten Agrarhandel wurde thematisiert. Es dazu, dass Rohstoffmärkte durch private Konzerninteressen gestört werden und diese gleichzeitig am meisten von staatlicher Landwirtschaftsförderung profitieren.

## **TRIPS und Zugang zu Medikamenten**

In der oftmals erhitzten Diskussion zwischen vor allem NRO-Vertretern und Pharmaindustrie wurde vor allem über die Möglichkeiten der Flexibilität innerhalb des TRIPS-Abkommens diskutiert, um den Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten zu ermöglichen.

Zwangslizenzen und Parallelimporte werden von der Industrie als oft unangebrachte bzw. nicht einzige Lösung für den Zugang zu Medikamenten bezeichnet. Der Preis sei dabei einer der Faktoren, dies zu ermöglichen. Genauso bedeutend seien aber Infrastruktur, Verteilungssysteme und Ausbildung von Personal.

Die starke Ablehnung der Industrie gegen größere Flexibilität im TRIPS-Abkommen erscheint vielen Entwicklungs-NRO unverstänlich, da beispielsweise gerade der afrikanische Marktanteil an pharmazeutischen Produkten extrem niedrig ist, und



somit keine wirkliche Konkurrenzsituation gegeben sei.

## **TRIPS und Biotechnologie/Biodiversität**

Die Arbeitsgruppe begann mit in ihren Positionen stark kontroversen Eingangsstatements. Entsprechend kontrovers gestaltete sich auch die nachfolgende Diskussion, hauptsächlich zwischen Industrievertretern und Entwicklungs-NRO.

Das Spektrum der angesprochenen Themen reichte von den Kriterien für Patentierbarkeit in der Biotechnologiebranche, traditionelles Wissen und Biopiraterie und das Verhältnis der Konvention über Biologische Vielfalt (CBD) und das TRIPS-Abkommen.

## **WTO und Zivilgesellschaft**

In dieser Gruppe wurden vor allem die fehlende Transparenz der WTO-Entscheidungsprozesse thematisiert. Das WTO-Sekretariat wird als nicht neutral wahrgenommen und kritisiert, dass es im Prinzip den Verhandlungsvorschlag der EU nach einer neuen Verhandlungsrunde mit unterstütze.

Auch die extremen Unterschiede zwischen NRO aus Industrie- und Entwicklungsländern hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung und Expertise wurden angesprochen.

## **Dienstleistungsverhandlungen (GATS)**

Die in jüngster Zeit vor allem nach NRO-Protesten entbrannte Diskussion um weitere Liberalisierungen des Dienstleistungshandels im Rahmen der seit Anfang 2000 laufenden GATS-Verhandlungen sollte diese Arbeitsgruppe führen.

Vier Themenbereiche wurden vertieft behandelt:

- Die Frage des Verhältnisses zwischen Liberalisierung und Regulierung;
- Die Beteiligung von Entwicklungsländern an den GATS-Verhandlungen,
- Die Frage "Öffentlicher Dienstleistungen" sowie
- Die Verhandlungsthemen der aktuellen GATS-Runde.

Da das WTO-Sekretariat die Referenten ganz überwiegend aus dem Lager klarer GATS-Befürworter rekrutiert hatte, kam die Diskussion zunächst nur schleppend in Gang.

Betont wurden zu 1. das aus WTO-Sicht nicht in Frage stehende "Recht zur Regulierung" der WTO-Mitgliedstaaten sowie 2. die für Entwicklungsländer relativ vorteilhafte, flexible "Bottom up"-Struktur des GATS-Abkommens.

Beim 3. Thema kam schließlich mit Mike Waghorne von Public Services International erstmals ein kritischer Referent zu Wort. Er warnte vor den potenziellen Folgen weiterer Liberalisierungsvereinbarungen für die Bereitstellung öffentlicher und Basisdienstleistungen wie Bildung, Gesundheits- oder Wasserversorgung für alle Bevölkerungsgruppen. U.a. drängte Waghorne auf eine Klarstellung des in GATS-Art. 1 unscharf umrissenen Geltungsbereiches des GATS. In der abschließenden Diskussion unterstrichen NROs ihre Sorgen vor den möglichen ökologischen Folgen von Liberalisierungen in Sektoren wie Energieversorgung, Tourismus oder Transportdienstleistungen.

## **Handel und Umwelt**

Seit nunmehr sieben Jahren wird international darüber diskutiert, ob das Thema Umwelt auf die WTO-Agenda gehört, obwohl nachhaltige Entwicklung im GATT an vielen Stellen auftaucht und letztlich auch viele Streitfälle mit Umwelt-Argumenten entschieden werden. Die Arbeitsgruppe führte diese Diskussion fort. Noch immer sind es die ungeklärten Fragen nach dem Verhältnis von Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) und WTO-Regeln und die teilweise berechtigte Angst vieler Entwicklungsländer vor dem grünen Protektionismus der Industrienationen. Die Diskussion verlief entlang der drei Themen:

- Das Verhältnis von WTO-Regeln und MEAs,
- Das Verhältnis der WTO-Regeln und Anforderungen an Produktions- und Verarbeitungsmethoden (PPM), Labelling von genetisch modifizierten Organismen und
- Fischereisubventionen und Überfischung.

## **Handel und Entwicklung**

Die Frage nach dem Beitrag, den Handel zu nachhaltiger Entwicklung leisten kann

und sollte war Gegenstand der Diskussionen dieser Arbeitsgruppe. Die von den Entwicklungsländern seit Jahren eingeforderten Punkte und angebrachte Kritik wurde auch in dieser Gruppe wieder vorgebracht: Die Erfahrungen der Entwicklungsländer bei der Implementierung der GATT-Regeln haben gezeigt, dass die erwarteten Ergebnisse nicht erzielt wurden und gleichzeitig Industrieländer die Umsetzung in Bereichen, die für Entwicklungsländer von besonderem Interesse sind, verzögern. WTO-Regeln sollten für Entwicklungsländer flexibler gestaltet werden. Immer noch gibt es für viele Produkte aus Entwicklungsländern keinen Marktzugang und immer noch führen Agrarexportsubventionen der Industrienationen zu Marktstörungen. Diskutiert wurde auch, ob eine neue Verhandlungsrunde in Doha beschlossen werden solle oder nicht. Einerseits könnten Entwicklungsaspekte (Entwicklungsrunde!) gut in einer neuen Runde platziert werden andererseits muss, um die Anliegen vieler Entwicklungsländer ernst zu nehmen und alte Verpflichtungen umzusetzen, nicht über komplett neue Themen verhandelt werden - um dann im Tauschgeschäft Forderungen abzuschwächen oder gar nicht umzusetzen.

Als Abschluss der Veranstaltung wurde dann in einer Plenarrunde über die Diskussionen aus den jeweiligen Arbeitsgruppen berichtet. Viele Nichtregierungsorganisationen kritisierten am Schluss die Zusammenfassungen der Arbeitsgruppenergebnisse als nicht dem tatsächlichen Diskussionsverlauf entsprechend. Die Berichte, vom WTO-Sekretariat geschrieben, hätten nicht die Kritik der NRO und wirklichen Konfliktlinien wiedergegeben.

Viele WTO-Mitglieder und das Sekretariat möchten eine neue Verhandlungsrunde in Doha erzielen. Einige Entwicklungsländer und viele gesellschaftliche Gruppen weltweit sind gegen neue Verhandlungen. Dabei hat die öffentliche Wahrnehmung der Kritik an untransparenten Entscheidungsstrukturen der WTO und den Regeln und Auswirkungen des multilateralen Handelssystems inzwischen stark zugenommen.

Insofern kann dieses Symposium durchaus als Versuch der WTO verstanden werden, öffentlich darzustellen, dass der Dialog mit den Kritikern und Zweiflern gesucht wurde.

Viele NRO nutzten diese Gelegenheit, ihre Bedenken und Kritik am internationalen Handelssystem und WTO-Regelwerk gegenüber den Mitgliedsregierungen und dem WTO-Sekretariat auszudrücken. Sie nutzten die Gelegenheit auch, in einer gut besuchten Pressekonferenz den Start der weltweiten Kampagne "Our world is not for sale" bekannt zu geben. Diese Kampagne, die bisher schon von über 100 Organisationen weltweit aus 20 Ländern getragen wird, richtet sich gegen die von der WTO favorisierte Politik der

beschleunigten Globalisierung. Die Trägerorganisationen kritisieren die extrem negativen sozialen und Umweltauswirkungen, die durch die Umsetzung der WTO-Regeln bisher verursacht wurden sowie die möglichen absehbaren Folgen der geplanten neuen Verhandlungsrunde. Sie bezeichneten das Symposium ferner als eine PR-Strategie der WTO, die sich dadurch den Anschein von Transparenz und Zugang zu Informationen gebe. Gleichzeitig hätten Millionen von Marginalisierten weltweit und teilweise sogar Mitgliedsregierungen von Entwicklungsländern genau diese Möglichkeit nicht und würden alles andere als aktiv an den aktuellen Diskussionen teilnehmen bzw. darüber informiert sein.

Die Entwicklungsländer seien die Verlierer im WTO-System, und unter den bestehenden ungleichen Machtverhältnissen würde eine neue Verhandlungsrunde nur noch zu deren Verstärkung beitragen. Daher, so die NROs, sollten vor weiteren Verhandlungen zunächst differenzierte Analysen der ökologischen und sozialen Auswirkungen der WTO-Abkommen, sogenannte Sustainability Impact Assessments, durchgeführt werden.

Martina Schaub

*Die Autorin ist Mitarbeiterin der Projektstelle Handel im Forum Umwelt & Entwicklung, Kampagnenleiterin TradeWatch bei GERMANWATCH und Herausgeberin des handelspolitischen Informationsdienstes "Brücken" (vgl. [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org))*































- Senken wurde keine Obergrenze festgelegt.
- Eine Anrechnung von Senkenprojekten ist auch im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) in der ersten Verpflichtungsperiode erlaubt. Die Auswahl der Projekte wurde auf Aufforstungen und Wiederaufforstungen beschränkt und auf eine Obergrenze in Höhe von 1% der Emissionen der beteiligten Länder mit Reduktionsverpflichtungen begrenzt.

Die nebenstehende Tabelle gibt einen Überblick über den möglichen Umfang der anrechenbaren Senken. Die Werte für Waldbewirtschaftung und CDM entsprechen der in Bonn getroffenen Festlegung, Werte für Massnahmen im landwirtschaftlichen Bereich entstammen unterschiedlichen Quellen (Alterra, Uni Wageningen, Juli 2001; IPCC, Greenpeace, International, 2001).

Erste Berechnungen von Greenpeace und anderen zeigen, dass der in Bonn getroffene Kompromiss und die großzügige Einbeziehung von Kohlenstoffsinken die im Kioto Protokoll festgesetzten Reduktionsziele nahezu außer Kraft setzt. Schon diese ersten Schätzungen sind angesichts der Dringlichkeit zu handeln, die auch im dritten Assessmentbericht des IPCC(1) dokumentiert wird, besorgniserregend.

Nicht weniger besorgniserregend sind jedoch die indirekten Auswirkungen des Abkommens für die Internationale Waldpolitik sowie die potentiellen Folgen einer grossflächigen Ausweitung von Plantagen mit schnellwachsenden Baumarten in den Ländern des Südens.

#### **Was bedeutet der Kompromiss für die Internationale Waldpolitik?**

Die Senkendiskussion verstellt den Blick auf die wahren Ursachen von Waldverlust und Klimawandel. An Initiativen, den weltweiten Waldverlust zu stoppen, fehlte es in den 90er Jahren nicht. Die meisten von ihnen scheiterten jedoch. Die Ursachen dafür sind vielschichtig, doch eine der wichtigsten ist das Ignorieren der Wurzeln der weltweiten Waldkrise.

Die Einbeziehung von Kohlenstoffsinken ins Kioto Protokoll wird von vielen als verheissungsvoller Ansatz gesehen, dem Wald einen neuen Wert zu geben und somit zum Erhalt der noch verbliebenen Urwälder beizutragen. Eine schöne Illusion. Erste Berichte von Umweltorganisationen zeigen, dass Senkenprojekte nur die Fortführung einer weitgehend erfolglosen internationalen Waldpolitik darstellen(2): Sie ignorieren die Ursachen des weltweiten Waldverlusts und tragen damit in vielen Fällen zur Verschärfung der Situation bei. Kohlenstoff -Plantagenprojekte in Uganda, Tanzania, Argentinien und Brasilien tragen, je nach Fall, zur Vertreibung lokaler Gruppen und / oder erheblichen Umweltbelastungen bei. Das benötigte Land wird den lokalen Regierungen zu Schleuderpreisen abgeschwatzt wie das untenstehende Beispiel aus

Tanzania zeigt:

*"Some would claim, I guess, that the annual rent of USD 1.9 per hectare is quite low, but of course, we wish to run a profitable business. Preferably, we would like the land rent to be reduced even more, thereby minimalising the risk of the project."* Odd

Ivar Lovhaugen, Managing Director of Tree Farms, eine norwegische Firma, die sich auf die Anlage und Verwaltung von Kohlenstoffplantagen spezialisiert hat.

Eine weitere besorgniserregende Begleiterscheinung der Senkendiskussion ist, dass die internationale Staatengemeinschaft es bisher versäumt hat, wirksame Programme zu entwickeln, die den Einfluss des Klimawandels auf die noch vorhandenen Wälder weltweit mindern könnten. Die Zahlen der IPCC Berichten zeigen, wie dringlich solche Strategien wären: Der letzte IPCC Bericht sagt eine Erwärmung der Erdatmosphäre um 1,4 bis 5,8°C bis 2100 vor.

Temperaturveränderungen dieser Art gab es in der Erdgeschichte häufiger - nur hatten z.B. während des Wechsels von der letzten Eiszeit zur Warmzeit Wälder etwa 5000 Jahre Zeit, sich an die Klimaveränderungen anzupassen, für die ihnen beim derzeitigen, durch die Verschwendung von fossilen Brennstoffen ausgelösten Klimawandel gerade einmal 100 Jahre zur Verfügung stehen. Folglich sagte auch der IPCC den Verlust oder die erhebliche Beeinträchtigung von bis zu zweidritteln der heutigen Wälder voraus. Die Auswirkungen einer solchen Entwicklung - auch auf heute angelegte Kohlenstoffsinken, die sich bereits in einigen Jahrzehnten in Kohlenstoffquellen umwandeln könnten - wurden bisher jedoch weder im Rahmen der Klimaverhandlungen noch von anderen internationalen Foren wie etwa UNFF oder Biodiversitätskonvention ernsthaft diskutiert. Auch dies eine der Nebenwirkungen Diskussion, die das komplexe Ökosystem Wald auf eine einzige Funktion - Speicherung von Kohlenstoff - reduziert.

## Fazit

Der vielgepriesene Erfolg des Abkommens von Bonn liegt in der Stärkung des Multilateralismus gegenüber der Blockadehaltung der Regierung Bush in Sachen Klimaschutz. Der Preis dafür jedoch ist insbesondere im Hinblick auf die Kompromisse im Bereich Kohlenstoffsinken hoch - zu hoch für diejenigen, die unbeachtet von der Weltöffentlichkeit ihre Lebensgrundlage zu verlieren drohen: Bei der Anlage von Kohlenstoffplantagen für Überschussemissionen in überentwickelten Industrienationen.

Jutta Kill

*Die Autorin ist Wald- und Klimareferentin bei Fern.*

Intergovernmental Panel on Climate Change. Third Assessment Report. 2001

World Rainforest Movement & Friends of the Earth : Tree Trouble. 2000; Fern: Sinks in the Kyoto Protocol. A dirty deal for forests, forest peoples and the climate. 2001.

[www.fern.org](http://www.fern.org)

Deutsch - English

Letzte Änderung am 2001-09-12 11:57:13  
von Brinkm öller, Monika (2319)