SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik in der Krise? Nach dem Gipfel von Johannesburg

Rechkemmer, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Rechkemmer, A. (2002). *Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik in der Krise? Nach dem Gipfel von Johannesburg.* (SWP-Aktuell, 44/2002). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361625

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Globale Umwelt- und Entwicklungspolitik in der Krise?

Nach dem Gipfel von Johannesburg

Andreas Rechkemmer

Armutsbekämpfung, Ressourcenschutz, Änderung der Produktions- und Verbrauchsmuster: Gut sechs Wochen nach dem UN-Gipfel über Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg wird nun diskutiert, wie dessen Beschlüsse effektiv umzusetzen sind. Dabei gehen vielen Beobachtern und Entscheidungsträgern die UNO-typischen Kompromisse auf niedrigem Niveau nicht weit genug. Sie stellen die Frage nach Alternativmodellen zur Implementierung internationaler Abkommen. Der deutsch-europäische Alleingang in Sachen erneuerbarer Energien weist hier eine pragmatische und vielversprechende Richtung, wie ungeachtet der gegenwärtigen Lähmung multilateraler Mechanismen in der internationalen Politik umwelt- und entwicklungspolitische Fortschritte erzielt werden können.

Die 1992 in Rio de Janeiro abgehaltene UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) galt seinerzeit als beispielloses und bis dato bedeutendstes Ereignis globaler Umweltpolitik. Sie stellte aufgrund der erstmals durchgängig propagierten Verknüpfung von umwelt- und entwicklungspolitischen Themen eine Zäsur dar. Große Erwartungen wurden an die Repräsentanten aus etwa 180 Ländern gestellt, und der zum Schlagwort avancierte Begriff der Nachhaltigen Entwicklung leitete einen Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit ein. UNCED verabschiedete wichtige multilaterale Resolutionen und Abkommen, allen voran das globale Aktionsprogramm »Agenda 21«.

An die nachfolgende Dekade wurden hinsichtlich der Abwendung globaler Umweltkatastrophen, einer gerechten Organisation globalisierender Märkte und der Bekämpfung von Armut und Unterernährung große Erwartungen gestellt. Die neunziger Jahre sollten einen weltweiten Bewußtseinswandel erwirken.

Vom 26. August bis 4. September 2002 kam die Staatengemeinschaft zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg zusammen. Die bislang größte UN-Konferenz bot Raum für eine umfassende Bestandsaufnahme des seit Rio mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung unseres Planeten Erreichten. Zugleich wollte sie bedeutende Impulse für einen

Durchbruch in den drängenden Aktionsfeldern geben.

Die neunziger Jahre: Eine verlorene Dekade?

UNCED hatte Euphorie ausgelöst. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen machten sich Prinzipien und Programmatik des Gipfels zu eigen und propagierten eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der internationalen Politik. Das Medieninteresse an umwelt- und entwicklungspolitischen Themen nahm ebenso zu wie deren akademische Aufarbeitung. Staatliche Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene begannen, die Ideen der Agenda 21 in Projekte umzusetzen, und eine wachsende Zahl von Verbrauchern und Unternehmen trugen dazu bei, daß nachhaltige Entwicklung auch zu einem Marktfaktor wurde.

Auf offizieller Ebene verabschiedete Rio die Konventionen zum Klimawandel, zur Biodiversität und zur Desertifikationsbekämpfung sowie die Forstprinzipien. In der Folge wurden zur Konkretisierung weitere Vereinbarungen getroffen, darunter das Kyoto-Protokoll.

Reformiert werden sollten neben dem institutionellen Rahmen zur Umsetzung der neuen Abkommen auch die Prinzipien zwischenstaatlicher Zusammenarbeit: Den Großbehörden UNEP und UNDP wurden kleine, flexible Konventionssekretariate, sogenannte *facilitating agencies*, gegenübergestellt, die eher Aufgaben eines Brokers und Animateurs als solche einer zentralen Administration erfüllen sollten. Zugleich wurde konsequenter Multilateralismus als effektive Alternative zum klassischen Entwicklungshilfeansatz gefordert.

Schon vor der Konferenz von Johannesburg zeichnete sich jedoch ab, daß eine Bilanz der Rio-Dekade am Maßstab von Effektivität und Erfolg der genannten Abkommen und Aktivitäten allenfalls sehr dürftig ausfallen würde. Insofern wuchsen Erwartungen wie Skepsis in gleicher Weise: Würde der Weltgipfel endlich die von vielen seit langem geforderte globale Ökowende einleiten und der Entwicklungszusammenarbeit einen entscheidenden Impuls geben können?

Johannesburg: Vage Ergebnisse, aber kein völliges Scheitern

Wenn es um eine Bilanzierung der Ergebnisse von Johannesburg geht, haben Zweifler Konjunktur. In ihren Augen wiesen die Abschlußdokumente zwar einige Fortschritte auf, aber die fast jedem Beschluß auferlegten Einschränkungen machen sie skeptisch. Die Fischbestände der Weltmeere *sollen möglichst* bis 2015 geschützt werden. Die gefährlichsten Umweltgifte sollen gebannt werden, Zuwiderhandelnde haben jedoch *keine Sanktionen* zu befürchten. Subventionen für fossile Energieträger sollen *ohne strikten Zeitrahmen* reduziert werden. Ferner findet sich eine Fülle von teils beeindruckenden Absichtserklärungen: Von der Verankerung des Grundrechts auf freien, demokratischen Zugang zur Ressource Süßwasser ist ebenso die Rede wie von der Förderung nichtfossiler Energiegewinnung und der notwendigen Entschuldung der ärmsten Länder. Allerdings scheint auch hier ein durchschlagender Erfolg fraglich angesichts fehlender Konkretisierung und klarer Sanktionsmechanismen. Weiche Zeitrahmen und Zielvorgaben, offene Finanzierungsfragen und ein Mangel an Konzepten, wie die Fülle an guten Vorsätzen institutionell und organisatorisch umzusetzen sei, sind in den Abschlußdokumenten allenthalben auszumachen.

Die deutschen Vertreter Trittin und Wieczorek-Zeul hingegen ziehen eine positivere Bilanz. Vor allem eines der großen Ziele der EU, die Sicherung von Wasser- und Trinkwasserversorgung für die Armen der Welt, sei erreicht worden. Auch sei es ein Erfolg, daß sich die USA trotz ihrer Ablehnung konkreter Zeit- und Quotenvorgaben auf das grundsätzliche Ziel der Beendigung des Artensterbens und der Reduzierung schädlicher Folgen von Chemikalien ein-

gelassen hätten. Außerdem zeigten die Regelungen zur Unternehmenshaftung, zur Fischerei, zur Überprüfung der Konsum- und Produktionsmuster in den Industriestaaten und die Erwähnung der »gemeinsamen öffentlichen Güter« wie Luft und Meere »in die richtige Richtung«.

Nicht zuletzt das Thema Energie hatten die Deutschen als zentral angesehen. Den zwei Milliarden Menschen auf der Welt ohne Zugang zu Elektrizität eine umweltverträgliche Form dieser Energie verfügbar zu machen, das sollte neben dem schon erwähnten Thema Zugang zu Wasserressourcen das andere der beiden großen Ziele des Gipfels sein. Denn Energie und Wasser seien die Themen, die Nachhaltigkeit am deutlichsten verkörperten und deshalb am wichtigsten seien, so Wieczorek-Zeul und Trittin. Durch eine Grundversorgung mit Strom und Wasser bekämpfe man die Armut, verbessere die Gesundheit, steigere die wirtschaftlichen Chancen und schone die Umwelt, den Einsatz regenerativer Energien vorausgesetzt.

Allerdings hatte die EU bereits vor der Konferenz Abstriche gemacht. So schlug sie zunächst vor, bis 2010 einen Anteil von insgesamt 15 Prozent Strom aus regenerativen Energien anzustreben – wo er bereits jetzt etwa 13 Prozent beträgt. Trotzdem wurde der maßvolle Vorstoß der EU durch USA und OPEC-Staaten abgeschmettert.

Klaus Töpfer, der als Bundesumweltminister den Rio-Gipfel von 1992 mitgestaltet hatte, zog als Chef des UN-Umweltprogramms seine eigene Bilanz. In Johannesburg seien wichtige Fortschritte erzielt worden. Er habe zunächst befüchtet, daß sich der Gipfel am Ende doch als umweltpolitisches Feigenblatt entpuppen könnte. Allerdings ließ auch Töpfer erkennen, daß er den Aktionsplan für nachhaltige Entwicklung, das wichtigste Abschlußdokument, letztlich für unzureichend hält.

Es wäre gleichwohl unangemessen, von einem Scheitern des Gipfels zu sprechen. Zunächst ist wichtig, daß er überhaupt stattgefunden hat: Globale Umweltpolitik steht wieder und weiter auf der internationalen Agenda. Die Identifikation und Würdigung der zentralen Themen und Ziele nachhaltiger Entwicklung durch die Abschlußdokumente ist ebenfalls bedeutsam, weil dadurch ein aktualisierter und nahezu vollständiger Bezugsrahmen geschaffen wurde, auf den sich künftige Initiativen und Verhandlungen, seien sie uni-, bi- oder multilateral, stützen und berufen können. Immerhin haben sich 190 Staaten auf eine detaillierte Aktionsliste einigen können, wovon vor dem Gipfel durchaus nicht ohne weiteres ausgegangen werden konnte. Die gemeinsame Vision ist also grundsätzlich vorhanden, vielen wichtigen Themen wurde Rechnung getragen.

Allein hinterfragt werden muß, ob es unter den derzeit bestehenden etablierten institutionellen Rahmenbedingungen internationaler Zusammenarbeit und angesichts der schwindenden Bereitschaft gerade der reichen Staaten, über multilaterale Mechanismen zu kooperieren, zu einer effektiven Umsetzung des ohnehin einen Minimalkonsens darstellenden Aktionsprogramms kommen wird.

Klassischer Multilateralismus vorläufig außer Kraft?

In Johannesburg gehörte es zu den Ritualen, die USA zu kritisieren und für die Stagnation gerade in der Klimapolitik anzuprangern. Bei genauerem Hinsehen erscheint diese Kritik jedoch zu einseitig. Japan zum Beispiel schmetterte die Forderung nach mehr Auslandshilfe ab. Brasilien weigerte sich, seine Urwälder nach internationalen Maßgaben zu schützen. Und Frankreich beharrte auf den EU-Agrarsubventionen. Nationalstaatliche Partikularinteressen prägten das globale Treffen.

Es ist ein stabilisierter Trend, daß sich gerade OECD-Staaten wieder mehr mit der Wahrung eigener Interessen und der Lösung nationaler Probleme beschäftigen, anstatt – im Sinne der Wiederbelebung des Multilateralismus Anfang der neunziger Jahre – unter Preisgabe eigener Vorteile den Ausgleich mit der Staatengemeinschaft im

Sinne der Idee der *global governance* zu suchen. Als Gründe hierfür werden Wirtschaftsschwäche und protektionistische Tendenzen genannt.

Ohne Zweifel, derzeit gibt es kein Momentum für eine weltumgreifende Kollektivanstrengung, so nötig und wünschenswert sie wäre. Auch kann und sollte von den Organen multilateraler Kooperation, den UN-Institutionen, keine Leistung erwartet werden, die ihre Mitgliedstaaten im Konzert nicht zustande bringen, von vielfach festzustellender Ineffektivität und chronischer Unterfinanzierung der bestehenden Instrumente ganz zu schweigen.

Ein pragmatisches Alternativmodell als Ausweg aus der Krise

Dies könnte die Stunde eines praktikableren mittleren Weges sein, wie ihn die Bundesregierung mit ihrer in Johannesburg außerhalb des offiziellen Gipfelgeschehens vorangetriebenen Energieoffensive vorgezeichnet hat: Initiativen einzelner Staaten und Staatengruppen und ihrer Zweckverbündeten, sogenannte *coalitions of the willing*, weisen derzeit offenbar den einzigen Ausweg aus dem Dilemma globalen Stillstands, der in der Umsetzung wichtiger umwelt- und entwicklungspolitischer Maßnahmen eingetreten ist. Sie könnten schon bald zu Etappenerfolgen wie zum Beispiel beim Klimaschutz führen und die umfassende Stagnation überwinden.

Bundeskanzler Schröder hat es in Johannesburg geschafft, die Unterschriften der EU und mehrerer Dutzend anderer Staaten unter eine gipfelunabhängige Erklärung zur Förderung und Verankerung erneuerbarer Energien einzuholen, die erheblich über das Abschlußdokument hinausgeht. Und Greenpeace erklärte, es sei wichtiger als alle Gipfelergebnisse zusammen, daß nun China, Kanada und auch Rußland das Kyoto-Klimaprotokoll unterzeichnen wollen.

Solche bedeutsamen und über die offiziellen Konferenzergebnisse erheblich hinausreichenden Fortschritte wurden mithin gipfelparallel erzielt und sind nicht in den mühsam ausgehandelten Abschlußdokumenten festgehalten. Die Stärke dieser Initiativen liegt gerade darin, daß sie sich nicht am Kriterium des kleinsten gemeinsamen Nenners orientieren, sondern Manifestationen der politischen Absicht derer sind, die Fortschritt und Veränderung auch wirklich wollen. Das erhöht ihre Erfolgsaussichten.

So bleibt, um den Übergang in globale Nachhaltigkeit doch noch zu schaffen, möglicherweise nur die Strategie »Vorreiter aller Länder, vereinigt Euch«. Das Kyoto-Protokoll, vom Weltgipfel immerhin belobigt, wird aller Voraussicht nach 2003 in Kraft treten. Obwohl nur ein erster Schritt, könnte es eine neue Dynamik freisetzen, die dem Einsatz besserer Energietechniken nicht nur im reichen Norden, sondern auch im armen Süden hilft. Die zweite Hoffnung ruht auf der EU und anderen Staaten, die auch ohne konkrete Johannesburg-Zielvorgaben vorangehen wollen – sowohl auf nationaler Ebene als auch in Kooperation mit den Entwicklungsländern. Die von Kanzler Schröder angekündigte Initiative darf dabei als Modell gelten.

Von den Vereinten Nationen organisierte Weltkonferenzen wird es auch weiterhin geben müssen, da nur sie die geeignete Plattform für globale Kommunikation und Interaktion, nicht zuletzt auch mit der Zivilgesellschaft, bereitstellen können. Es bleibt aber kritisch zu fragen, ob man sich nicht vom Ziel der von *allen* Teilnehmerstaaten mitzutragenden Abschlußerklärungen und Formelkompromisse verabschieden sollte. Würde man sich bei künftigen Gipfeln zu umwelt- und entwicklungspolitischen Themen vom Druck der Einstimmigkeit befreien und statt dessen, solche Gipfel als globale Foren nutzend, mehr *coalitions of the willing* in entscheidenden Fragestellungen anstreben, wäre den Belangen der von Umweltzerstörung und Unterentwicklung betroffenen Menschen womöglich besser gedient.