

Erwartungen an den Gipfel von Johannesburg

von Uschi Eid

Der UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im August/September 2002 in Johannesburg soll eine globale Agenda der nachhaltigen Entwicklung ausformulieren, um – so die Millenniumserklärung der Staats- und Regierungschefs – „unsere Kinder und Enkelkinder aus der Gefahr zu befreien, auf einem Planeten leben zu müssen, der durch menschliches Handeln unwiderruffliche Schäden davongetragen hat und dessen Ressourcen ihren Bedarf nicht länger decken können“.¹ Dazu sollen die Prinzipien des Erdgipfels von Rio de Janeiro aus dem Jahre 1992 bekräftigt und in prioritären Bereichen konkrete Umsetzungsschritte beschlossen werden. Dies betrifft vor allem das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, die gemeinsame aber unterschiedliche Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern und die Förderung multilateraler Lösungsansätze für globale Probleme; diese hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi *Annan*, in einer viel beachteten Rede am 14. Mai 2002 aufgeführt: Wasser, Energie, Ernährung und Landwirtschaft, Biodiversität sowie Gesundheit.²

Ausgangspunkte für die aktuellen Nachhaltigkeitsstrategien sind die Er-

gebnisse und Vorgaben des Rio-Gipfels. Dieser begann als Konferenz „für Umwelt und Entwicklung“ und endete mit der Akzeptanz des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung. Damit wurde erstmals für nationale und internationale Entwicklungsstrategien durchgängig der Schutz der Umwelt als gleichwertiges Element neben wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit gestellt.

Die wesentlichen Ergebnisse des Rio-Gipfels³ waren: a) die Rio-Deklaration, mit der erstmals eine umfassende Erklärung zum Ziel der Nachhaltigkeit vorgelegt wurde und in der nationale Nachhaltigkeitsstrategien gefordert wurden; b) drei Umwelt- und Entwicklungskonventionen (zum Schutz von Klima, biologischer Vielfalt und zur Bekämpfung der Desertifikation); c) die Wald-Grundsatzerklärung und d) die Agenda 21, ein umfangreiches Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert.

Die deutsche Bundesregierung hat sich vor diesem Hintergrund verpflichtet, eine umfassende nationale Strategie nachhaltiger Entwicklung zu formulieren.⁴ Im Rahmen dieser Nachhaltigkeitsstrategie ist Entwicklungspolitik konsequent zur internationalen Strukturpolitik aufgewertet worden. Sie ist zentrales Element der Politik der Bundesregierung zur globalen Zukunftssicherung und nachhaltigen Entwicklung. Leitgedanke dieser Politik ist ein gerechter Interes-

Dr. Uschi Eid (MdB), Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.

senausgleich zwischen und in den Weltregionen einerseits und zwischen den jetzigen und zukünftigen Menschheitsgenerationen andererseits. Um dies zu erreichen, setzt die Entwicklungspolitik sowohl an der Reform internationaler Regelsysteme, gleichzeitig aber auch bei Veränderungen an den Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene an.

Dieser Prozess der konzeptionellen und politischen Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit zeigt sich ebenfalls in institutionellen Weiterentwicklungen. Nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf dem Feld supranationaler Konsultationen und Entscheidungen werden neue Wege beschritten. Allerdings zeigt sich bei den Vorbereitungen auf den Johannesburg-Gipfel, dass es noch keinen endgültigen Durchbruch zu einer weit reichenden Institutionalisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung geben wird. Diese Konferenz bietet – zehn Jahre nach Rio („Rio + 10“) – die Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und dem Politikfeld nachhaltige Entwicklung neue Anstöße zu geben.

Die Bundesregierung hat sich im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels ganz besonders für die durchgängige Integration der Armutsbekämpfung eingesetzt und begrüßt daher, dass hier der unauflösbare Zusammenhang von Armut und Umwelt herausgestellt wird. Deshalb erwartet die Bundesregierung von diesem Gipfel Fortschritte im Hinblick auf die „Entkopplung“ von Wirtschaftswachstum und Ressourcen- bzw. Energieverbrauch, den Ausbau von verlässlichen Partnerschaften zwischen Zivilgesell-

schaft und der Wirtschaft und geänderte Konsum- und Produktionsmuster auch in den Industrieländern.

Stärkung der Ordnungspolitik

Die Überlegungen zur Stärkung von „global governance“ für nachhaltige Entwicklung orientierten sich in Deutschland und in der EU im Vorfeld von Johannesburg an folgenden Fragestellungen: Wie kann das 1992 vereinbarte Leitbild einer nachhaltigen, zukunftsfähigen globalen Entwicklung – insbesondere der Umweltschutz – institutionell besser verankert werden? Wie können die Interessen an nachhaltiger Entwicklung stärker gebündelt und in den verschiedenen Sektoren der internationalen Politik besser zur Geltung gebracht werden?

In mittlerweile mehreren hundert bi- und multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) manifestiert sich der Wille zur internationalen Zusammenarbeit. Die in Rio beschlossene Gründung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) schuf die Grundlage für einen fortlaufenden internationalen Dialog über die Umsetzung der Agenda 21. Zusammen bilden das Umweltprogramm (UNEP), die CSD, die Agenda 21 und die multilateralen Umweltabkommen ein umfangreiches Netzwerk internationaler Institutionen und Strategien zur Förderung nachhaltiger Entwicklung.

Um die fortschreitende Zerstörung natürlicher Ressourcen aufzuhalten

und diesen Trend umzukehren, bedarf es einer Überprüfung des etablierten Institutionengefüges der internationalen Umweltpolitik. Als Nachteil angesehen wird vor allem die mangelnde Koordination und Kohärenz der Umweltabkommen untereinander, eine unzureichende Integration von Umweltbelangen in die internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sowie die Unterfinanzierung von UNEP. Bereits seit längerem wird deshalb gefordert, zum einen die Architektur internationaler Umweltinstitutionen, insbesondere UNEP, zu stärken, zum andern die unübersichtliche Institutionenvielfalt klarer zu strukturieren und besser miteinander zu verzahnen.

Leitziele

Aus Sicht der deutschen Entwicklungspolitik sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Aspekte maßgebend:

- Primär muss es darum gehen, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in der Arbeit aller mit Entwicklung befassten internationalen Institutionen fest zu verankern durch die fortschreitende Integration der Umweltdimension in deren Ziele, Konzepte, Programme und Projekte. Jede Reform der internationalen Architektur – auch der Umweltinstitutionen – sollte dabei in die übergreifende Reformdiskussion in den Vereinten Nationen eingebettet sein.
- Aus entwicklungspolitischer Sicht hilfreich könnte ein globales, stra-

tegisches Forum sein, das die Wechselbeziehungen zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Aspekten in den Blick nimmt und Regierungen, das UN-System, den Privatsektor und Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen zusammenbringt. Beachtenswert ist hier auch der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Nachhaltige Entwicklung, eine „Weltkommission für Nachhaltige Entwicklung und Globalisierung“⁴⁵ einzuberufen, der von der Bundesregierung aktiv aufgegriffen und gründlich mit den europäischen Partnern sondiert wird.

- Es ist erkennbar, dass die Forderung nach einer Weltumweltorganisation wahrscheinlich politisch keine Mehrheit finden wird. Aus Sicht der Entwicklungspolitik sollte es auch eher darum gehen, auf eine verbesserte Kooperation zwischen UNEP, den Sekretariaten der einzelnen Umweltkonventionen und anderen Akteuren (d.h. verstärkte Kohärenz zwischen deren Strategien, Programmen, Zeitplänen, Aktionen) hinzuarbeiten und eine stärkere Verschränkung der Umweltpolitik mit den anderen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung anzustreben.
- Die von der EU vorgeschlagene Aufwertung des bereits bei UNEP bestehenden Globalen Ministerforums zu Umweltfragen (GMEF) als politischem Gremium und Impulsgeber wird von der Bundesregierung unterstützt. Der Ausbau des Ministerforums wirft aber auch die Frage

nach der Zukunft der CSD auf, da dieses damit teilweise in Konkurrenz zur CSD in heutiger Form treten könnte, die immer auch unausgesprochen die „Umweltkommission“ der UN war. In jedem Fall ist eine klare Aufgabenteilung zwischen dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), UNEP/GMEF und CSD anzustreben.

- Eine erneute Grundsatzdiskussion der Finanzarchitektur im Bereich globaler Umweltschutz, z.B. Infragestellung der Global Environmental Facility (GEF) oder der Übertragung ihrer Funktionen auf UNEP, liegt nicht im Interesse der Bundesregierung. Die Entscheidungsstrukturen der GEF stellen bereits eine Mischung aus UN- und Bretton-Woods-Strukturen dar und kommen somit den Interessen der Entwicklungsländer weit entgegen. Die GEF sollte als hauptsächlichster Finanzmechanismus für den globalen Umweltschutz bestätigt und gestärkt werden.

International Environmental Governance

Das Thema der Fortentwicklung der internationalen Strukturen im Umweltbereich steht schon seit einigen Jahren auf der Tagesordnung. Anfang 2001 richtete der UNEP-Verwaltungsrat in Nairobi die intergouvernementale Arbeitsgruppe „International Environmental Governance“ (IEG) ein. Diese Arbeitsgruppe sollte die vorhandenen institutionellen Schwächen bewerten, gleichzeitig aber auch die Möglichkeiten der Weiter-

entwicklung von UNEP ausloten. Der Bericht des Exekutivdirektors von UNEP, Klaus *Töpfer*, vom September 2001 behandelt das gesamte Spektrum des bestehenden institutionellen Netzwerks im Bereich „internationaler Umweltschutz“. Er geht dabei sowohl auf die bestehenden Institutionen und Organisationen als auch auf die Mechanismen zur Entscheidungsfindung auf der zwischenstaatlichen Ebene ein. Zentraler Ansatz war der Vorschlag zu durchgreifenden Reformen bei UNEP und zu einer verbesserten Koordinierung zwischen den multilateralen Umweltabkommen.⁶

In mehreren Sitzungen, teilweise auf Ministerebene, erörterte eine im Februar 2001 eingesetzte Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats von UNEP diese Vorschläge im Detail. Bei dem abschließenden Treffen im Februar 2002 in Cartagena (Kolumbien) zeigte sich jedoch einmal mehr, dass die Mehrzahl der Entwicklungsländer (G-77 und China) sowie einige Industriestaaten wie die USA, Kanada, Japan und Australien an schnellen und weit reichenden Fortschritten bezüglich der institutionellen Stärkung des globalen Umweltschutzes derzeit wenig interessiert sind. Die Bundesregierung plädiert in Abstimmung mit der EU dafür, dass die auf dem Johannesburg-Gipfel anstehende Beschlussfassung der Ausgangspunkt für eine Aufwertung von UNEP sein sollte. Gleichzeitig wird es darauf ankommen, die Stärken der CSD (ganzheitliche Betrachtung von Querschnittsthemen, intersektoraler Ansatz, ausgeprägte Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren etc.) aus-

zubauen bzw. unter möglicherweise veränderten strukturellen Voraussetzungen zu erhalten.

Darüber hinaus muss das legitime Interesse der Entwicklungsländer an deren nachholender und nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt werden. Dies muss durch die finanzielle Stärkung der GEF und den Ausbau der entsprechenden Ressourcen- und Technologietransfers unterstützt werden. Im IEG-Prozess hoben die G-77 und China die Notwendigkeit der Berücksichtigung von nachhaltiger Entwicklung als Komponente hervor und sprachen sich in diesem Zusammenhang auch für den Erhalt der CSD aus. Spätestens seit „Rio + 5“ im Jahr 1997 ist deutlich geworden, dass die Entwicklungsländer weniger an einer Stärkung der internationalen Umweltinstitutionen, sondern vorrangig an einer Reform sämtlicher Institutionen nachhaltiger Entwicklung – insbesondere der internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie der Welthandelsorganisation – interessiert sind.

Erste Vorschläge zur besseren institutionellen Verankerung des Leitbilds der Nachhaltigkeit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene wurden auf dem dritten Treffen des Vorbereitungsausschusses für den Johannesburg-Gipfel vorgelegt. Tatsächlich konnte bisher die Erwähnung der Weltumweltorganisation als eine Option unter mehreren nur in abgeschwächter Form durchgesetzt werden. Wesentliches Ergebnis ist die Einführung eines Systems einer so genannten indikativen Beitragsskala für

UNEP (wobei alle Zahlungen jedoch weiterhin auf freiwilliger Grundlage erfolgen). Immerhin gelang es, ein Einvernehmen darüber zu erzielen, die Rolle des GMEF in der internationalen Umweltpolitik deutlich zu stärken. Die Frage einer universellen Mitgliedschaft in diesem Umweltministerforum wurde jedoch nicht abschließend geklärt; dies wird wohl erst in Johannesburg geschehen.

In Bali, beim vierten Vorbereitungstreffen, befasste sich eine Arbeitsgruppe mit der Frage des institutionellen Rahmens für den Bereich der nachhaltigen Entwicklung und erzielte insgesamt gute Fortschritte. Hauptsächlich wegen der aus verhandlungstaktischen Gründen erkennbaren Verhärtung der Positionen der G-77 konnte bei einer Reihe von Themen kein Konsens hergestellt werden.⁷

Johannesburg und danach

Aus dem teilweise enttäuschenden Vorbereitungsprozess ist erkennbar, dass Johannesburg für die verbesserte Institutionalisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung keinen tief greifenden Durchbruch bringen wird. Weiter gehende Vorschläge, wie z.B. die im Vorfeld der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahr 2002 diskutierte Idee eines „Global Council“, wurden gar nicht angesprochen. Offen blieb auch, wie die institutionelle Nachbereitung der Konferenz von Monterrey und des Johannesburg-Gipfels gemeinsam gestaltet werden soll – ein Anliegen, auf das insbesondere die deutsche Regie-

zung dringt. Offenbar entspricht der jetzt gefundene Ansatz dem, was derzeit politisch durchsetzbar erscheint. Johannesburg muss deshalb nicht als Endpunkt auf dem Weg zu einer ökologischen Weltordnungspolitik betrachtet werden, sondern sollte als Ausgangspunkt für weitere Reformschritte im Gefüge von „global governance“ für nachhaltige Entwicklung betrachtet werden.⁸

Allerdings sollte auch bedacht werden, dass die institutionellen Aspekte von Nachhaltigkeit nicht zu einseitig betrachtet werden dürfen. Gerade die kulturellen Grundlagen einer nachhaltigen Entwicklung sind in der bisherigen Debatte noch zu wenig berücksichtigt worden. Inzwischen ist auch hier die Diskussion in Gang gekommen. Intensiviert wurde sie im

Zuge der nationalen Vorbereitung auf Rio + 10, in der zahlreiche Initiativen die Wechselbeziehung zwischen natur- und sozialwissenschaftlich fundierten Strategien sowie kulturell-ästhetischer Gestaltungskompetenz untersucht, um sie zugleich für die Weiterentwicklung der Agenda 21 nutzbar zu machen. Damit wird die kulturelle Dimension der Nachhaltigkeit erkennbar. Auch im Millenniumsbericht des UN-Generalsekretärs⁹ kommt zum Ausdruck, dass Entwicklungsprozesse nicht allein von staatlichen Normsetzungen und dem Aufbau ökonomischer und sozialer Institutionen abhängig sind, sondern auch auf kulturellen Mustern gründen. Diese Erkenntnis sollte sich in den Ergebnissen des Johannesburger Gipfels widerspiegeln.

Anmerkungen

¹ Text abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 12/2000, S. 121 ff, hier S. 126.

² Vgl. Kofi *Annan*, *Towards a Sustainable Future*, New York, 14.5.2002, im Internet: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8239.doc.htm>>.

³ Vgl. die Konferenztexte in: *Europa-Archiv (EA)*, 2/1993, S. D 28 ff., und in: *EA*, 3/1993, S. D 51 ff.

⁴ Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland. Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestags-Drucksache Nr. 14/8953, Mai 2002.

⁵ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Nachhaltige Entwicklung (WBGU). *Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen, Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrats*, Berlin, November 2001, im Internet: <<http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service>

<[download/pdf/RNE_Dialogpapier.pdf](#)>, sowie in Printform: WBGU, *Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Jahresgutachten 2000, Berlin 2001.

⁶ Klaus *Töpfer*, *International Environmental Governance*, Report of the Executive Director, Algiers, September 2001, im Internet: <<http://www.unep.org/IEG/docs/K0135500.doc>>.

⁷ Die offenen Punkte beziehen sich insbesondere auf in anderen Kapiteln umstrittene Querschnittsthemen, wie z.B. Aussagen zu guter Regierungsführung, Menschenrechten, Handel und Finanzen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Politikentscheidungen und Zugang zu Informationen für alle Bürgerinnen und Bürger.

⁸ WBGU, *Die Chancen von Johannesburg. Eckpunkte einer Verhandlungsstrategie, Dialogpapier*, Berlin 2001.

⁹ Text in Auszügen abgedruckt in: *IP*, 10/2000, S. 65 ff.