

PerGlobal



Analyse

# **Nachhaltige Strategien und Perspektiven nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD)**

**Nika Greger und Tile von Damm**  
Berlin, Oktober 2002

# Bilanz des WSSD

Mit der Verabschiedung des „Plan of Action“ endete der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg. Damit endet auch ein knapp zweieinhalb Jahre andauernder Prozess auf UN-Ebene, im Rahmen dessen fachübergreifende Lösungen zur Rettung des Planeten verbindlich verabschiedet werden sollten. Die - zugegebenermaßen nicht unerwartet - mageren Ergebnisse haben einmal mehr den weit auseinander liegenden Wohlstand in den verschiedenen Regionen der Welt bestätigt und den Freihandel als Generallösung für Umwelt- und Entwicklungsprobleme zementiert. Kann man aber wirklich von einem Scheitern des Gipfels, bzw. des gesamten Prozesses sprechen? Und wie geht es nun weiter? Insbesondere die Möglichkeiten und Herausforderungen für (deutsche) Nichtregierungsorganisationen (NRO) stehen im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Dies beinhaltet neben notwendigen (selbst-) kritischen Fragen an die NRO auch eine grundsätzliche Beleuchtung der internationalen Akteure - vor allem der UN, die als maßgeblicher Träger des bisherigen Prozesses nicht immer unumstritten ist, aber auch der EU, die mit einem Führungsanspruch in Johannesburg aufgetreten ist, den sie intern nicht immer erfüllen kann.

## Bittere Ergebnisse

Allgemein standen die Verhandlungen des Weltgipfels unter dem starken Einfluss von wirtschaftlicher Globalisierung und Handelsliberalisierung. Wieder einmal waren insbesondere die Industriestaaten nicht bereit, über die Beschlüsse von Monterrey<sup>1</sup> und Doha<sup>2</sup> hinauszugehen. So ist es nicht verwunderlich, dass der in Johannesburg verabschiedete Aktionsplan [WSSD Plan of Implementation 2002] in fast allen Bereichen an dem Mangel verbindlicher Zeit- und Zielvorgaben krankt. Bedauerlicherweise ist es auch nicht gelungen, die Ergebnisse der großen UN-Konferenzen der 1990er Jahre zu Frauen, Bevölkerungsfragen, HIV/Aids oder Habitat in Johannesburg ausreichend zu berücksichtigen.

## Kaum konkrete Ziele

Eines der wenigen konkreten Ziele des Johannesburger Aktionsplanes ist die Vereinbarung, die Anzahl der Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen bis 2015 zu halbieren - auch wenn dies auf der anderen Seite bedeutet, dass auch nach 2015 knapp eine halbe Milliarde Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen haben werden. Im Bereich der Chemikalienpolitik benennt der Aktionsplan die negativen Auswirkungen von Chemikalien auf Mensch und Natur. Die weitergehende Formulierung, die Giftstoffe bis 2020 minimieren zu wollen, ist jedoch ungenau und damit letztlich ineffizient. Das gilt auch für das Ziel eines verbesserten Schutzes der Fischbestände, dessen textliche Einschränkung „wo dies möglich ist“ einer Art Freibrief für die Regierungen gleichkommt.

---

<sup>1</sup> Im mexikanischen Monterrey fand vom 18. – 22. März 2002 die UN-Konferenz „Financing for Development“ statt. Zu den Ergebnissen vgl. Martens 2002, Greger / von Damm 2002 und United Nations 2002.

<sup>2</sup> Vom 9. – 13. November 2001 fand in Doha, Katar die vierte WTO-Ministerkonferenz statt. Zu den Ergebnissen vgl. Khor 2002 und World Trade Organization 2001.

## Erneuerbare Energien

Auch beim Umgang mit erneuerbaren Energien hat der Aktionsplan die Hoffnungen der internationalen NRO-Gemeinschaft bei weitem nicht erfüllen können. Die Regierungen haben sich auf die schwache Formulierung geeinigt, für einen „deutlichen Anstieg“ im Gebrauch umweltfreundlicher Energien zu sorgen. Über konkrete Details schweigt sich der Aktionsplan aus. Dabei waren NRO mit der Forderung nach verbindlichen Zeit- und Zielvorgaben für erneuerbare Energien nach Johannesburg gereist. Die nun erreichte lapidare Formulierung bedeutet für sie allerdings eine umweltpolitische Katastrophe, manche sprachen sogar von dem größten Versäumnis des Gipfels. [Greenpeace 2002]

## Handel und Finanzen

Kleine „Erfolge“ konnten in Johannesburg zu den Themen Handel und Welthandelsorganisation (WTO) erzielt werden. Verhindert werden konnte, dass die Handelsregeln der WTO zur Maßlatte im Verhältnis von Handel, Umwelt und Entwicklung werden und sie damit höher bewertet würden als Umweltregeln. Letztlich wurde diese Problematik dennoch der WTO zur Klärung auf der kommenden Handelsrunde überlassen – da hier die Wirtschafts- und Finanz- und nicht die Umwelt- und Entwicklungsministerien federführend verhandeln, ist bedauerlicherweise nicht davon auszugehen, dass das Ziel der nachhaltigen Entwicklung eine Stärkung erfahren wird.

Nach zähen Verhandlungen konnte man sich im Bereich Handel und Finanzen immerhin darauf einigen, umweltschädliche Subventionen – wie immer ohne Zeitvorgabe – abzubauen. Eine weitergehende Vereinbarung zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen gab es nicht und auch die Forderung der Entwicklungsländer, die Agrarsubventionen der Industrieländer deutlich abzubauen, ist nicht im Aktionsplan enthalten. Damit gehen die Beschlüsse von Johannesburg nicht über die Beschlüsse der Doha-Konferenz hinaus, auf der nur vage Zusagen zum Subventionsabbau vereinbart wurden. Zudem ist Fair Trade völlig aus dem Regierungs-Dokument herausgefallen. Ein Anstieg der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) konnte nicht erreicht werden. Stattdessen wurde ein weiteres Mal auf das unbefriedigende Ergebnis der Konferenz zu Financing for Development (FfD) in Mexiko verwiesen.

Die ökologische und soziale Verantwortung global agierender Unternehmen, im Vorfeld der Konferenz massiv von den NRO [Friends of the Earth International 2002] gefordert, wird nach Johannesburg immerhin als wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung angesehen. Zwar wurden keine konkreten Ziel- und Zeitvorgaben verabschiedet, aber immerhin ist das Thema auf die internationale Agenda gerückt worden, während es im Rahmen der Rio-Vereinbarungen von 1992 noch gar nicht erwähnt wurde.

# Johannesburg trotzdem ein Erfolg?

Von vielen Seiten wird dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg ein generelles Scheitern bescheinigt. Misst man den Gipfel an seinen Ergebnissen, so bleibt tatsächlich wenig Gutes übrig. Dringend benötigte - verbindliche - Lösungen zu den drängenden Problemen der Erde konnten nicht verabschiedet werden und der „turning point in the struggle to ensure that this global apartheid between the rich and the poor characterizing today's world“ [Desai 2002a] konnte nicht annähernd erreicht werden.

## Langfristige Fortschritte

Dennoch war bereits im Vorfeld klar, dass Johannesburg vor allem im Vergleich zum Rio-Gipfel 1992 nicht dasselbe Maß an Ergebnissen erzielen wird. Man darf nicht vergessen, dass Johannesburg eine Folgekonferenz des in Rio begonnen Prozesses war. Nach der Reihe von großen und kleinen Gipfeln der 1990er Jahre bedarf es inzwischen keiner weiteren Konferenz mehr zur Feststellung der schlechten Kondition der Welt. Gefragt waren vielmehr konkrete Lösungen bzw. Lösungsansätze. Gerade hier muss konstatiert werden, dass in den vergangenen zehn Jahren durchaus Fortschritte erzielt worden sind und auch die Ergebnisse von Johannesburg - trotz des Fehlens verbindlicher Umsetzungen - einen weiteren Grundstein legen, auf dem es gilt aufzubauen. [International Institute for Sustainable Development 2002] Bedenkt man, in welchem Rahmen sich internationale Prozesse, bzw. Konferenzen als deren Höhepunkte, bewegen - vor allem die Anzahl der involvierten Akteure spielt hier eine Rolle -, so ist es umso erstaunlicher, dass in verhältnismäßig kurzer Zeit Fortschritte erzielt worden sind, die in Rio selbst so nicht absehbar waren.

## Nachhaltige Entwicklung als Leitbild

Als ein messbarer Erfolg von Johannesburg hat sich „Nachhaltige Entwicklung“ als mehr als nur ein Konzept etabliert, vielmehr ist es ein verbindliches Leitbild geworden, welches tatsächlich quer durch alle Politikbereiche als ein Lösungsansatz angesehen wird. Nimmt man den Brundtland-Bericht von 1987 als Stichtag [Hauff 1987], so ist es gelungen, Nachhaltigkeit in 15 Jahren als anerkanntes Querschnittsthema zu etablieren. Das ist ein wesentlicher Erfolg, der es erst ermöglichte, einen Weltgipfel unter der Überschrift der Nachhaltigen Entwicklung und unter Berücksichtigung aller relevanten Politikbereiche zu veranstalten.

## Link zwischen Wirtschaft und Umwelt

Des Weiteren ist besonders die Kombination wirtschaftlicher und finanztechnischer Fragen mit der Umweltproblematik als Erfolg zu sehen. Zukünftig, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene, wird diese immens wichtige Querverbindung nicht mehr aus Verhandlungen wegzudenken sein. Besonders die Entwicklungsländern, aber auch die NRO können damit einen Erfolg verbuchen, denn gerade die Industrieländer haben sich gegen die Querverbindung gewehrt (und in Johannesburg bedauerlicherweise erreicht, dass in diesen Bereichen keine verbindlichen Maßnahmen beschlossen werden konnten). Dennoch hat Johannesburg die bislang separat verlaufenden Prozesse der Entwicklungsfinanzierung und der Umweltproblematik (beides inklusive der Armutsbekämpfung) zusammengeführt und damit den Forderungen und Analysen vor allem seitens der internationalen NRO entsprochen. Die Grundlage ist gelegt, dass weder im Bereich der Finanzen, noch der Wirtschaft zukünftig umwelt- und sozialrelevante Thematiken ausgeklammert werden können.

## Schnelle Umsetzung

Nun geht es natürlich darum, die Ergebnisse von Johannesburg umzusetzen. Die Frage – um in den Worten von Nitin Desai, dem Generalsekretär des Gipfels zu sprechen - die sich für die Zukunft stellt, ist: „Will Johannesburg make a genuine difference? That has to be the test for an implementation conference.“ [Desai 2002b]

Es besteht die Gefahr, dass Regierungen – vor allem aus dem reichen Norden – doch alles weiter laufen lassen, wie bisher. Besonders die nächste WTO-Ministerkonferenz in Mexiko im kommenden Jahr wird der erste Prüfstein sein. Sollte es hier nicht gelingen, die (marktwirtschaftliche) Lösung aller Probleme durch weitere Handels- und Investitionsliberalisierungsabkommen den Prinzipien einer Nachhaltigen Entwicklung unterzuordnen, dann ist der Johannesburggipfel und das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung tatsächlich gescheitert.

Konzepte, wie die Globalisierung nachhaltig und menschenfreundlich gestaltet werden kann, gibt es genug. [Heinrich-Böll-Stiftung 2002] So fordern beispielsweise Umwelt- und Entwicklungsexpert/innen seit längerem, dass die Staatengemeinschaft das UN-Umweltprogramm UNEP zum gleichberechtigten Verhandlungspartner für die WTO aufwertet. Finanziert werden könnte dies beispielsweise durch eine internationale Flugbenzin- oder die Tobin-Steuer. [Spahn 2002]

## Probleme internationaler Umweltabkommen

### Die UN als schwacher Akteur?

Nicht erst zum Johannesburg-Gipfel wird die Funktion und Rolle der Vereinten Nationen im Prozess der globalen Nachhaltigkeit diskutiert. Die Frage ist, in wieweit globale Umweltabkommen überhaupt eine Chance unter dem Dach der UN haben. Trotz einem hohen Grad an Legitimität wird die UN von vielen Seiten als schwacher Akteur wahrgenommen, der mangels fehlender Machtbefugnis als Spielball zwischen den Staaten und deren eigenen Interessen pendelt. [Hummel 2001]

### Demokratiedefizite

Sicher gehört es zu einem herausragenden Verdienst nicht nur der NRO-Gemeinschaft, sondern auch der UN selbst, Dialogformen und -prozesse eingeführt zu haben, wie sie nun auch in Johannesburg praktiziert wurden. Wer allerdings die UN selbst als eine Organisation wahrnimmt, mit deren Hilfe die globalen Werte und Institutionen demokratischer gestaltet werden oder die gar einen Hort der Bürger/innenbeteiligung darstellt, übersieht nur zu oft die Tatsache, dass die UN ein wenig demokratisches Gebilde sind, innerhalb dessen Vertreter/innen von Regierungen (vor allem aus den reichen Industrieländern) entscheiden, wohin sich die Welt in Zukunft bewegt. Überall ist von "Global Governance" und Zivilgesellschaft die Rede - bei UN-Veranstaltungen sind solche Akteure aber normalerweise – wenn überhaupt – dann nur als Beobachter zugelassen.

## Externe und interne Schwächung

Zu diesen internen Problemen des UN-Systems kommt die zunehmende Schwächung von außen. Die gerade für internationale Abkommen wichtige Souveränitätsaufgabe der Nationalstaaten zugunsten einer internationalen Institution unterwandern besonders die Industriestaaten. Die offenen Zahlungen der USA für die UN sowie die Ablehnung des Internationalen Gerichtshofes sprechen eine deutliche Sprache.

Auf der anderen Seite steht die Gratwanderung der Vereinten Nationen als Institution und ihres Generalsekretärs Annan, jedes noch so vage Versprechen der Industrieländer zu loben. Die Frage stellt sich, in wieweit die anstehenden globalen Konzepte für eine nachhaltige und gleichberechtigte Entwicklung durch die UN als tragende Institution überhaupt formuliert und umgesetzt werden können. Gerade in den sogenannten "harten" Themenfeldern, wie der Handels- und Finanzpolitik, sind die bestimmenden Akteure die internationalen Finanzinstitutionen und die WTO, die Regierungen der Industriestaaten und der Privatsektor - nicht die betroffenen Länder und Bevölkerungsschichten. Trotz kleiner Verbesserungen beispielsweise durch den Monterrey-Konsens, der eine Stärkung der UN-Generalversammlung sowie des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) vorsieht, sind die Vereinten Nationen weit von einer tragenden und verbindlich anerkannten Rolle auch bei der Umsetzung von Nachhaltiger Entwicklung entfernt.

## Die UN als wichtiger Akteur

Dennoch hat der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung die UN als Akteur, vor allem in Bezug auf die internationalen Finanzinstitutionen, wie der WTO oder dem Internationalen Währungsfond (IWF) gestärkt. Besonders die Implementierung der „harten“ Themen Wirtschaft und Finanzen in das Abschlussdokument von Johannesburg dürfen als partielle Stärkung der UN gesehen werden. Auch wenn sich die Regierungschefs in Johannesburg nicht durchringen konnten, Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) den Vorrang vor dem globalen Handelsregime unter dem Dach der WTO zu geben, ist deutlich geworden, dass die UN aus internationalen Verhandlungen nicht wegzudenken ist. Dies mag zwar auch an mangelnden Alternativen liegen, doch besitzt die UN im Gegensatz zu den oben genannten Institutionen nach wie vor eine deutlich höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz unter der Zivilgesellschaft.

## Notwendige Reformen

Das wiederum heißt allerdings nicht, dass die internen und externen Verhaltensformen der UN nicht hinterfragt und einer Reform unterzogen werden müssen. Das Gegenteil ist der Fall, soll die UN nicht in die völlige Bedeutungslosigkeit hinter IWF oder WTO abrutschen. Hier geht es vor allem um die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerungsschichten, der Zivilgesellschaft, der NRO und der Entwicklungsländer. Dies muss einhergehen mit einer Positionierung der UN gegen die "herrschende Meinung" der Industriestaaten, der Wirtschaft und der tragenden Finanzinstitutionen, was die grundlegende Basis für die Stärkung der UN als internationaler Akteur bedeuten würde. Zudem muss sich die UN bewusst sein, dass sie als von den Nationalstaaten legitimierte internationale Organisation eine tragende Rolle innerhalb des Umwelt - und Entwicklungsprozesses (unter ausdrücklicher Einbeziehung der wirtschaftlichen Bereiche) nur dann erfüllen kann, wenn sie zivilgesellschaftliche Akteure gleichberechtigt involviert, um sich damit gleichzeitig Partner ins Boot zu holen, die sie unterstützen können.

# Nachhaltiges Europa?

Nicht nur die UN als eine Staatengemeinschaft und Trägerin des WSSD-Prozesses spielen bei einer Bewertung der Ergebnisse von Johannesburg eine Rolle, sondern auch die Europäische Union als Akteur, die mit dem Anspruch, eine internationale Führungsrolle im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung zu übernehmen, nach Johannesburg reiste. Der folgende Abschnitt gibt einen Einblick in die EU-interne Nachhaltigkeitsstrategie und die Perspektiven, die sich daraus auch für NRO ergeben können.

Denn wie nachhaltig ist die EU tatsächlich, in wieweit setzt sie ihre in Johannesburg geforderten Ziele und Zeitvorgaben selbst auch um bzw. wie weit sind die EU-internen Bemühungen, die Gemeinschaft nachhaltiger zu gestalten?

## Gemeinsame Strategie

Die europäischen Regierungschefs einigten sich auf dem Gipfel am 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla auf eine gemeinsame Strategie für den Weltgipfel zur Nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg. Aufbauend auf den Ergebnissen von Monterrey und Doha wollte die EU in Johannesburg weitere Schritte zur Umsetzung der Millenniumsziele erreichen. [Europäischer Rat 2002] Dabei sollte Johannesburg vor allem eine klare politische Botschaft für eine "Nachhaltige Entwicklung der Globalisierung" senden. Konkret benannte die EU fünf Schlüsselfelder, in denen Maßnahmen beschlossen werden sollten: Wasser, Erneuerbare Energien, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität. Festzustellen ist, dass die Europäische Union vor allem im Gegensatz zu den USA sehr wohl erkannt hat, dass Nachhaltige Entwicklung durchaus Handelsvorteile bringen kann. Dies wird besonders deutlich im Bereich der erneuerbaren Energien, in dem die EU mit Blick auf ihren Binnenmarkt das Ziel von verbindlichen 15% am Welthandel verfolgt. Begrüßenswert ist auch die "Initiative für Erneuerbare Energien" der EU und einiger lateinamerikanischer Länder, die genaue Ziele, Zeitrahmen und Finanzierungswege festlegen will.

## Die EU in Johannesburg

Positiv hervorzuheben an dem Auftreten in Johannesburg ist sicherlich, dass die EU einseitige Finanzhilfen - vor allem in den Bereichen Gesundheit und Offizielle Entwicklungshilfe (welches allerdings bereits in Monterrey verkündet wurde) - angekündigt hat. Ebenfalls positiv zu bewerten ist die angekündigte Initiative zur Regelung der Lizenzen für Pharmazeutika, sowie die Absichtserklärung, die UN, den ECOSOC und die CSD vor allem in Hinblick auf IWF, Weltbank und WTO zu stärken. Dennoch ist auch die EU nicht bereit, über die Beschlüsse von Monterrey und Doha hinauszugehen und verschreibt sich analog den USA dem Konzept des Freien Welthandels.

Bewertet man die europäische Nachhaltigkeitsstrategie für den WSSD anhand der erzielten Ergebnisse in Johannesburg, so war die EU sicherlich nicht unerfolgreich. Auf der anderen Seite krankt ihre Strategie aber auch an fehlenden Verbindlichkeiten - besonders brisante Gebiete wie bspw. Subventionen wollten die Europäer erst gar nicht benannt haben.

Zusätzlich ist die in Sevilla verabschiedete Nachhaltigkeitsstrategie nicht identisch mit der EU-internen Nachhaltigkeitsstrategie, die aus verschiedenen Parametern besteht, die im folgenden kurz beschrieben werden.

## Lissabon-Strategie

In Artikel 6 des durch den Amsterdamer Vertrag geänderten EU-Vertrags<sup>3</sup> verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Erfordernisse des Umweltschutzes in alle Politikbereiche zu integrieren. Unter Berücksichtigung der Agenda 21 sollte nachhaltige Entwicklung in den Mitgliedsländern gefördert und umgesetzt werden. Auf dem Frühjahrsgipfel im März 2000 in Lissabon blieb jedoch diese Umweltintegrationsstrategie vollkommen unberücksichtigt. Vielmehr einigten sich die EU-Regierungschefs dort auf die „Lissabon-Strategie“ im Rahmen derer Beschäftigung, Innovation, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt als „Bestandteile einer wissensbasierten Wirtschaft“ gestärkt werden sollten – von Umwelt oder Nachhaltigkeit keine Rede. [Europäischer Rat 2000]

## Nachhaltigkeitsstrategie

Am 15. Mai 2001 legte EU-Kommissionspräsident Romano Prodi den Entwurf für die EU-Nachhaltigkeitsstrategie vor. [Europäische Kommission 2001] Gemäß einer Reihe von vorangegangenen Papieren beließ die Kommission es bei den folgenden sechs Themenfeldern: Armut und soziale Ausgrenzung, Öffentliche Gesundheit, Demographische Perspektive und Alterung, Klimaveränderungen und saubere Energien, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, Mobilität und Nutzung des Raumes. Als konkrete Maßnahmen benennt er u.a. die Reduktion von Treibhausgasemissionen, die Einführung einer Richtlinie zur Besteuerung von Energieprodukten bis 2002 inkl. der vollen Kosteninternalisierung, das Auslaufen von Subventionen auf fossile Energieträger bis 2010, das Verbot aller gesundheitsgefährdenden Chemikalien bis 2020, eine EU-Gesetzgebung zur strengen Umwelthaftung bis 2003, die Einführung von Biodiversitätsindikatoren bis 2003 sowie der Erhalt des Artenschwundes bis 2010, die Vorlage eines Überwachungssystem der Ressourceneffizienz bis 2003 oder die Stabilisierung des Anteils von Straßenverkehr auf dem Niveau von 1998 bis 2010. Zur Umsetzung und Überwachung soll die EU-Nachhaltigkeitsstrategie jährlich auf dem Rat der Regierungschefs einer Fortschrittsprüfung unterzogen werden. Zusätzlich zu dieser jährlichen Evaluation soll es eine Anhörung mit der Zivilgesellschaft geben, die durch eine umfassende Evaluation bei Amtsantritt jeder neuen Kommission ergänzt werden soll. In diesem Zusammenhang soll auch die Fortsetzung des Cardiff-Prozesses zur Umweltintegration überwacht werden, Umwelt soll gleichberechtigt neben Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Teil des europäischen Nachhaltigkeitsprozesses werden. [Europäischer Rat 1998]

## Göteborg

Während des Europäischen Rats in Göteborg konnten sich die Regierungschef leider u.a. aufgrund der zeitknappen Vorgabe der Europäischen Kommission sowie großer Meinungsunterschiede nur dazu durchringen, einen groben Rahmen für die weitere Erarbeitung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie abzustecken. [Europäischer Rat 2001] Vor allem aufgrund der Differenzen um den Subventionsabbau oder die Atomkraft wurde als Ergebnis in Göteborg lediglich die Kommissionsvorlage „begrüßt“, außerdem enthalte sie „wichtige Elemente“, um „unnachhaltigen Trends“ zu korrigieren. Inhaltlich setzte der Rat den Schwerpunkt auf die vier Kernthemen Klimaschutz, Verkehr, öffentliche Gesundheit und natürliche Ressourcen.

---

<sup>3</sup> Der Vertrag von Amsterdam wurde am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und ist am 1. Mai 1999 in Kraft getreten: Durch ihn wurden die EU und EG-Verträge abgeändert und neu nummeriert. Weitere Informationen siehe [http://europa.eu.int/abc/treaties\\_de.htm](http://europa.eu.int/abc/treaties_de.htm).

Daneben stimmten die Regierungschefs der Vorlage der Kommission zu, jeweils auf den Europäischen Räten im Frühjahr die Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie zu überprüfen, sowie den seit März 2000 laufende „Lissabon-Prozess“ zu Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung zur EU-Nachhaltigkeitsstrategie erweitert.

## **NRO-Kritik**

Schon damals fragten sich vor allem NRO berechtigterweise, ob eine Gleichstellung von Umwelt und Nachhaltigkeit mit den „harten“ Themen Wirtschaft, Währung und Beschäftigung automatisch zu einer Stärkung der beiden erst genannten Politikbereiche führen würde oder ob nicht vielmehr das Gegenteil der Fall ist.

# **Transparenz als Herausforderung der Zukunft**

## **Probleme für NRO**

Wir erleben in diesen Tagen, dass die auf internationaler und nationaler Ebene diskutierten Problematiken und Themenstellungen weit von dem Verständnis und der Lebenswelt der Einzelnen entfernt sind. „Nachhaltigkeit“ und „Globalisierung“ sind für viele nur schwer greifbare Begriffe. Dies geht über die Berichterstattung zum WSSD - in vielen Artikeln ist immer noch vom „Umwelt- oder Klimagipfel“ die Rede -, bis zur expliziten Themenstellung innerhalb der WSSD-Agenda, die selbst für Fachleute oft nicht genau durchschaubar war. Dieser Entwicklung hinken insbesondere auch viele NRO in Deutschland hinterher. Die Schwierigkeit, den Spagat zwischen lokalen Thematiken und deren globaler Querverbindung herzustellen, ist sicherlich eine der Herausforderungen der nächsten Jahre.

Besonders wichtig ist hier das Stichwort „Transparenz“. Internationale Prozesse müssen verständlich aufbereitet werden, so dass konkrete Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden können. Dass dies eine längst notwendige Öffnung und Professionalisierung der deutschen NRO, besonders im Bereich der europäischen und internationalen Umweltpolitik beinhaltet, liegt auf der Hand.

## **Defizit in Johannesburg**

Johannesburg hat auch in diesem Bereich ein Defizit aufgezeigt. Einer berechtigten Forderung nach internationaler Beteiligung muss auch eine ausreichende Expertise vorangehen. Mit kleinen - dann aber guten - Ausnahmen präsentierten sich die deutschen NRO in Johannesburg als unvorbereitet und schlichtweg den internationalen Problematiken hinterherhinkend. Doch gerade auf diesen Ebenen müssen zivilgesellschaftliche Gruppen und Akteure ansetzen, wenn sie wirklich Einfluss auf Entscheidungen und Politikprozesse nehmen wollen. Eine reine Fixierung auf lokale oder nationale Themen ist im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr ausreichend, will man zu globalen Lösungsansätzen beitragen.

## **Indikatoren als Umsetzungshilfe**

Zunächst eine relativ trockene Angelegenheit, kann die Festlegung von Indikatoren einiges dazu beitragen, der Beliebigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs ein Ende zu setzen und gleichzeitig das Konzept als solches für die Bevölkerung um einiges transparenter zu gestalten. Aufgrund von Indikatoren kann beurteilt werden, ob der eingeschlagene Entwicklungsweg tatsächlich in Richtung Nachhaltigkeit führt bzw. zeigen Indikatoren Handlungsbedarf auf und dienen damit nicht nur als Informations- und Kontrollinstrument, sondern auch als politische Entscheidungshilfen.

## **EU-Nachhaltigkeitsindikatoren**

Innerhalb Europas ist das Thema Nachhaltigkeitsindikatoren eng mit den Reformen durch den Amsterdamer Vertrag und den Elementen der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie verbunden. Im Rahmen des Cardiff-Prozesses verwiesen sowohl Europäischer Rat, als auch der Umweltministerrat mehrfach auf die Bedeutung von Indikatoren. Bisher sind die Bemühungen, Indikatoren auf europäischer Ebene zu entwickeln, nur mühsam vorangeschritten. Das Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik (Ecologic) kommt in einer Analyse des Cardiff-Prozesses deshalb zum Ergebnis, dass „die Entwicklung von geeigneten Indikatoren wie auch eine Einpassung von bestehenden und künftigen Indikatorensysteme in die Cardiff-Strategien noch nicht ausreichend fortgeschritten“ [Ecologic 2001] ist.

## **Fehlende Leitindikatoren**

Die Kommission arbeitet bereits mit einem Satz von Leitindikatoren in den Bereichen Beschäftigung, Innovation, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt, die in Göteborg beschlossen wurden, bei der Erstellung von Umweltindikatoren tut sie sich aber bis heute schwer. Bisher hat die Kommission lediglich sieben Umwelt- oder Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt (Klimaänderungen - Indikator: Treibhausgase, öffentliche Gesundheit - Indikator: Luftqualität, natürliche Ressourcen - Indikator: Abfallmenge dazu kommen zwei Indikatoren zu Verkehr und zwei zu Energie, wichtige Bereiche wie Wasser, Schutz der biologischen Vielfalt oder Boden/Landwirtschaft fehlen.

Für den kommenden Frühjahrsrat wird das Thema wieder auf der europäischen Agenda stehen, auch im Rahmen des Syntheseberichts der Kommission zur Überprüfung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch für NRO und andere zivilgesellschaftliche Gruppen ergeben sich hier gute Gelegenheiten, rechtzeitig und aktiv Lobbyarbeit zu betreiben, damit Leitindikatoren für Umwelt nicht völlig hinter denen für wirtschaftliche oder soziale Entwicklung zurückfallen.

# Fazit und Ausblick

Die Prognosen für die Zukunft des Planeten sind mehr als düster und das vollmundige Ziel des WSSD, verbindliche Maßnahmen zur Rettung der Welt zu verabschieden, wurde verfehlt. Die Ergebnisse von Johannesburg zeigen auch, dass bisherige Maßnahmen und Strategien, die aufgrund dem Verlauf internationaler Verhandlungsprozesse immer in erster Linie langfristig angelegt sind, nicht ausreichend sind.

## Defizite des WSSD

In Hinblick auf die globalen Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung lässt sich generell festhalten, dass der Aktionsplan von Johannesburg ein Defizit aufweist, an dem auch seine aktionsorientierten Vorgängerprogramme schon gescheitert sind. Innerhalb der Debatte um Nachhaltige Entwicklung als Leitbild für alle politischen Bereiche wird eindeutige Kritik an den Fehlentwicklungen der letzten Jahrzehnte geübt. Darunter fallen zum Beispiel die vorherrschenden Konsum- und Produktionsmuster oder die immer weiter fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung, die keinen verbindlichen Regeln unterliegt. Damit unterscheidet sich der Aktionsplan im Grunde nicht von den von NRO aufgestellten Analysen und Forderungen. Was allerdings völlig konträr verläuft, sind die Lösungsvorschläge, denn hier wiederholt der Johannesburger Aktionsplan genau das, was er vorher als Wurzel des Übels benennt, die weitere Marktöffnung und Liberalisierung, sowie die noch stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft, nach Meinung der Zivilgesellschaft genau die Rezepte, die in der Vergangenheit erst zu den konstatierten Fehlentwicklungen geführt haben.

## Nachhaltigkeit als verbindliches Leitbild

Auf der anderen Seite ist es jedoch in den letzten 15 Jahren gelungen, Nachhaltigkeit als Leitbild für eine zukünftige Entwicklung auf die Agenda zu setzen. Dass es nun zu einem grundsätzlichen Umdenken im Rahmen der bisherigen Entwicklung, die sich vornehmlich auf die Institutionen der Weltwirtschaft (Internationaler Währungsfonds, OECD, GATT/WTO), die die ökonomische Globalisierung massiv vorantreiben, stützt, ist die Chance, die genutzt werden muss. Dabei kann auf den Ergebnissen von Johannesburg aufgebaut und insbesondere der dünne Faden der Querverbindung von Wirtschafts- und Finanzthemen mit Umwelt- und Entwicklungsthemen muss intensiv verfolgt werden.

## Ansatzpunkte in Europa

Das gilt besonders auch für die Zukunft der Nachhaltigkeitsstrategie der Europäischen Union. Gerade aufgrund der beanspruchten Vorbildrolle der EU ergibt sich für zivilgesellschaftliche Akteure ein Ansatzpunkt, innereuropäische und internationale Prozesse aktiv mitzugestalten. Dazu gehört zum einen, Prozesse transparenter zu gestalten, um notwendiges zivilgesellschaftliches Protestpotential zu formen und einsetzen zu können und die eigenen Glaubwürdigkeit zu unterfüttern. Zum anderen bietet sich den NRO und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, durch ihre Expertisen ihren Regierungen den Weg weisen zu können, in dem sie die Umsetzung bestehender Verträge einfordern.

## **Notwendige internationale Vernetzung**

Die großen internationalen Konferenzen der 1990, die ihren vorläufigen Abschluss in Johannesburg gefunden haben, haben gezeigt, wie wichtig es ist, sich grenzübergreifend zu vernetzen und Probleme multilateral anzugehen. Aufgrund des langsamen UN-Systems bedarf es hier der Führungsrolle und Initiative einzelner Staaten oder Organisationen, die die oftmals schwierigen Entscheidungsfindungsprozesse auflösen und vorantreiben können. Auch NRO und zivilgesellschaftliche Gruppen gewinnen an Stärke, wenn sie sich staatenübergreifend zusammenschließen, denn solche Organisationen leben von der Vielzahl ihrer Mitglieder, deren Meinungen, Erfahrungen und Expertisen. Stimmen, die nun das Ende des Multilateralismus beschwören, sollten auch immer darüber nachdenken, was die Alternative in dieser globalisierten Welt sein kann. Sicherlich sind regionale Staatenbündnisse oder bilaterale Verträge einfacher zu überschauen und oftmals auch zu kontrollieren, der Blick fürs Ganze darf aber nicht aus den Augen verloren werden.

## **Nachhaltigkeit als Querschnittsthema**

Johannesburg hat aber auch gezeigt, wie schwierig die Einigung auf Strategien und Lösungsmechanismen ist, wenn eine (oft unüberschaubare) Vielzahl von Themen auf der Agenda steht – von „klassischen“ Naturschutzthemen über Partnerschaftsinitiativen, bis hin zu Wirtschafts- und Finanzthemen oder Maßnahmen zur wirkungsvollen Bekämpfung von Hunger und Armut. Eine Antwort auf die Komplexität kann aber nicht heißen, sich auf Einzelthemen zurückzuziehen, denn gerade die Querverbindungen zu anderen Themengebieten können erst zu tatsächlichen globalen Lösungen führen. Hier wird noch einmal deutlich, wie wichtig thematische Vernetzungen sind. Expertisen zu Einzelfragen können und müssen auf gemeinsame Gebiete überprüft werden und die verschiedenen Aspekte und Auswirkungen benennen. Nachhaltigkeit ist ein globales, themenübergreifendes Konzept und nur als solches kann es auch Erfolg haben.

## Konkrete Maßnahmen und Möglichkeiten für NRO

1. Damit in allen zukünftigen internationalen Konferenzen die Querverbindung des Wirtschafts- und Umwelt/Nachhaltigkeitssektors bestehen bleibt, müssen internationale Finanz- und Handelsabkommen auf Nachhaltige Entwicklung geprüft werden und sich ihr unterordnen.
2. Im Bereich der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland muss verstärkt an der Umsetzung des Konzepts Nachhaltigkeit gearbeitet werden. Die EU kann nicht im internationalen Umfeld eine Vorreiterrolle beanspruchen und dann zu Hause nichts tun. NRO sollten hier anknüpfen, die vollständige Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie verlangen und diese auch überprüfen.
3. Neben einer verstärkten Einbindung von Konzepten und Vorschlägen aus dem nichtstaatlichen Bereich ist es dringend notwendig, internationale Prozesse transparenter zu gestalten, um bessere Zugangsmöglichkeiten zu gewährleisten. Damit einhergehen muss auch eine Professionalisierung der Zivilgesellschaft und der NRO als ein wichtiger Akteur.
4. Die UN als Akteur gilt es verstärkt anzumahnen, zivilgesellschaftliche Akteure gleichberechtigt zu beteiligen. Dies erst ermöglicht auch eine demokratischerer Gestaltung der UN und vor allem der Implementierung nachhaltiger Lösungsvorschläge.
5. Partnerschaftsinitiativen bieten auch für NRO die Möglichkeit, auf nicht-staatlicher Ebene in ausgewählten Kooperationen mit der Industrie oder einzelnen Regierungen Fortschritte zu erzielen. Hier gilt besonders für die deutschen NRO, die weit verbreitete Ansicht, Industrie und Wirtschaft als das Böse zu betrachten, fallen zu lassen und - natürlicher unter Beibehaltung der eigenen Kritikfähigkeit - Anknüpfungspunkte zur Implementierung Nachhaltiger Entwicklung wahrzunehmen.
6. Gerade bei der Umsetzung des Leitbilds der Nachhaltigen Entwicklung bedarf es einer multilateralen Struktur. Regionale Bündnisse und Zusammenschlüsse können hier lediglich als Unterstützung dienen, um Prozesse auf internationaler Ebene voranzutreiben bzw. als gutes Vorbild bei der internen Umsetzung voranzugehen und damit andere zur Beteiligung zu ermutigen.
7. Eine inhaltliche und themenübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit internationaler NRO ermöglicht es erst, globale und nachhaltige Lösungsansätze zu implementieren.

Diese Analyse erschien in leicht modifizierter Form in der Zeitschrift: Haus Rissen. Zeitschrift für Politik und Wirtschaft, Dezember 2002-Januar 2003, S.25-40

Kontakt: [info@perglobal.com](mailto:info@perglobal.com)

## Literatur

- Bundesministerium für Umwelt / Umweltbundesamt 2001: Forschungsbericht (BMU/UBA), Nr. 299 19 120, Berlin.
- Desai, Nitin 2002a: Opening Address to the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg.
- Desai, Nitin 2002b: The Johannesburg Summit Test: What Will Change?, New York.
- Ecologic 2001: Ergebnisse des „Cardiff-Prozesses“ zur Integration der Erfordernisse des Umweltschutzes in andere Politiken – Bewertung des Zwischenstandes, Berlin
- Europäische Kommission 2001: Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, Brüssel, 15.5.2001, KOM(2001)264 endgültig.
- Europäischer Rat 1998: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Cardiff), 15. und 16. Juni 1998.
- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000.
- Europäischer Rat 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg), 15. und 16. Juni 2001.
- Europäischer Rat 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Sevilla), 21. und 22. Juni 2002, SN 200/02 DE.
- Friends of the Earth International 2002: Towards Binding Corporate Accountability, Amsterdam.
- Greenpeace 2002: Bewertung der Ergebnisse des Johannesburggipfels. [http://www.greenpeace.de/wssd/zeugnis\\_ausfuehrlich.html](http://www.greenpeace.de/wssd/zeugnis_ausfuehrlich.html) [03.10.2002].
- Greger, Nika / von Damm, Tile 2002: No new Global Deal in Monterrey, Washington, DC.
- Hauff, Volker (Hg.) 1987: Unsere Gemeinsame Zukunft - Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung; Eggenkamp Verlag; Greven.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) 2002: Das Jo'burg Memo, Memorandum zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung, Ökologie - die neue Farbe der Gerechtigkeit, Berlin.
- Hummel, Hartwig 2001: Die Privatisierung der Weltpolitik. Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl, Tanja / Debiel, Tobias / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martes, Jens (Hg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Enstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, S. 22-56, Bonn.
- International Institute for Sustainable Development 2002: Ten + Ten: Successes and Failures, Winnipeg.
- Khor, Martin 2002: The WTO post-Doha agenda: Squeezing the South under an inequitable work programme, Penang, Malaysia.
- Martens, Jens 2002: Globale Entwicklungszusammenarbeit nach der Monterrey-Konferenz, Bonn.
- Spahn, Paul Bernd 2002: Zur Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer, Frankfurt/Main.

United Nations 2002: Report on the International Conference on Financing for Development, New York, A/CONF.198/11.

World Trade Organization 2001: Doha WTO Ministerial. Ministerial Declaration, Doha, WT/MIN(01)/DEC/1.

WSSD Plan of Implementation 2002:

[http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/2309\\_planfinal.htm](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm) [16.10.2002].