

# Zwischen Hoffnung und Enttäuschung

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED):  
eine erste Bewertung

BARBARA UNMÜSSIG

Der Chefmanager der planetarischen Rettungskonferenz, UNCED-Generalsekretär Maurice Strong, fiel auch bei seiner letzten Plenarrede im »Rio-Centro« durch starke Worte auf:

»Dieser Prozeß war eine tiefgehende menschliche Erfahrung; aus ihm werden wir nicht ohne Veränderung hervorgehen. Die Welt wird nicht mehr dieselbe sein, die internationale Diplomatie und die Vereinten Nationen nicht, und auch die Aussichten für die Zukunft unserer Erde können und dürfen nicht dieselben sein.«

Die Erwartungen an den Erdgipfel von Rio de Janeiro waren hoch. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED), die vom 3. bis 14. Juni 1992 in der brasilianischen Fünfmillionenstadt stattfand, war eine Tagung der Superlative; mit der Zahl von 103 teilnehmenden Staats- oder Regierungschefs kann der neue Rekord in ein Guinness-Buch der Konferenzdiplomatie eingetragen werden. Die Ergebnisse der Mammutveranstaltung gilt es jedoch nüchtern zu bilanzieren. Eine Einschätzung der positiven Ausstrahlung – im Sinne Strongs – der Rio-Konferenz auf den politischen Folgeprozeß ist derzeit verfrüht. Weder Zweckoptimismus noch globaler Pessimismus helfen die bestehenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme bewältigen.

## Die Zielsetzung der UNCED

Einberufen wurde die Konferenz mit Resolution 44/228 der UN-Generalversammlung vom 22. Dezember 1989 im Hinblick auf den 20. Jahrestag der Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (vgl. Wilfried Skupnik, Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt, VN 4/1972 S.111ff.), deren Generalsekretär notabene Maurice Strong hieß. Zwei Jahrzehnte nach dieser ersten Umweltkonferenz, in deren Folge sich nationale Umweltschutzpolitiken durchsetzen und zahlreiche multilaterale Umweltabkommen abgeschlossen werden konnten, ist in Treibhauseffekt und Ozonloch das globale Zerstörungspotential des Zivilisationsmodells des Nordens mehr denn je sichtbar geworden. Lokale und regionale Vegetationszerstörungen (Tropenwald, Bodenerosion, Wüstenbildungen, Verschmutzung der Gewässer) und der dramatische Verlust an biologischer Vielfalt werden nunmehr ebenfalls als Probleme mit globaler Wirkung (Klimagefährdung, Ernährungssicherung, Migration) erkannt. Spätestens seit dem Brundtland-Bericht von 1987 und dem Bericht der von Julius Nyerere geleiteten Süd-Kommission 1990 wird der Problemzusammenhang von Umwelt und Entwicklung weltweit anerkannt. International sind Lösungswege gefragt, die die armutsbedingte Umweltzerstörung ebenso verhindern wie die zivilisationsbedingte. Die Notwendigkeit globaler Lösungen wird nicht mehr bestritten. Die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung hatte sich folgerichtig zum Ziel gesetzt, Wege einer nachhaltigen Entwicklung in Nord und Süd für das 21. Jahrhundert aufzuzeigen und die Erkenntnisse über das Ausmaß globaler Zerstörung und weltweiter sozialer Verelendung in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Die Tagungen des Vorbereitungsausschusses der UNCED haben die teilweise tiefgreifenden Differenzen und die Konfliktlinien zwischen den Akteuren der Verhandlungen (Nord-Nord, Nord-Süd, Wirtschaft, Nichtregierungsorganisationen) offengelegt. Kaum eine Rolle bei den Verhandlungen spielten die Länder Osteuropas; lediglich in der Endphase der UNCED machten sie auf ihre Anliegen – nämlich den immensen Finanzbedarf für Umweltreparaturen – aufmerksam. Dementsprechend

prägen Interessenkonflikte und nationale Egoismen die Verhandlungsergebnisse von Rio. Viele Kernfragen sind offen geblieben. Statt dessen wurden zahlreiche Kompromisse, Minimalkonsense und unbefriedigende Lösungen angeboten. Denn verhandelt wurde eben nicht auf der Grundlage einer globalen Verantwortung und der vielbeschworenen weltweiten Partnerschaft. Kurzfristige wirtschaftliche und politische Interessen bestimmten die Verhandlungspositionen ebenso wie die Betroffenheit durch die globale Ökologiekrise.

Einige Länder des Nordens, insbesondere die Vereinigten Staaten, zeigten wenig politische Bereitschaft, ihren Konsum- und Produktionsstandard in den Verhandlungsprozeß einzubeziehen. Diese Position gipfelte in US-Präsident Bushs Aussage in Rio, daß der amerikanische Lebensstil nicht zur Verhandlung stehe. Die Staaten der Dritten Welt haben die Frage der globalen Verteilungsgerechtigkeit auf die Tagesordnung zu setzen versucht und damit in Ansätzen die in den achtziger Jahren erloschene Diskussion um eine neue internationale Wirtschaftsordnung wiederzubeleben vermocht. Nicht zu übersehen jedoch ist, daß die angesichts der globalen ökologischen Herausforderungen durchaus neu gewonnene Verhandlungsmacht des Südens bei weitem nicht ausreicht, die Industrienationen zu ökologischen Strukturanpassungen zu drängen, geschweige denn die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu verändern und Machtverhältnisse zu demokratisieren. Ein Ende des Nord-Süd-Konflikts, eine Trendwende in den Nord-Süd-Beziehungen zu einer Zusammenarbeit, die auf gleichen Rechten, Pflichten und Chancen aufbaut, läßt sich nach Rio nicht ausmachen.

Unübersehbar sind indes die zahlreichen, wenn auch widersprüchlichen Interessenallianzen zwischen Nord und Süd. Die Verhandlungsführer der Dritten Welt zeigten wenig Bereit-

---

## Autoren dieser Ausgabe

*Dr. Peter J. Opitz, geb. 1937, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität München. Veröffentlichungen insbesondere über China, den asiatisch-pazifischen Bereich und Probleme der Dritten Welt.*

*Dr. Martina Palm-Risse, geb. 1958, ist Referentin für internationale und europäisches Umweltrecht im Bundesumweltministerium; zuvor Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Völkerrecht der Universität Bonn.*

*Doris Seemüller, geb. 1966, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München.*

*Barbara Unmüßig, Dipl.-Pol., geb. 1956, leitet die »Projektstelle UNCED« des Deutschen Naturschutzbundes (DNR) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) in Bonn.*

*Dr. Christa Wichterich, geb. 1949, ist freie Journalistin und Gutachterin (Arbeitsschwerpunkte: Frauen im Süden, Entwicklungszusammenarbeit, Bevölkerungspolitik, Umwelt). Mehrjährige Aufenthalte in Indien und Kenia.*

schaft, sich für Natur- und Kulturerhalt und für eine Demokratisierung ihrer Gesellschaften einzusetzen. Ihre Forderung nach globaler Umverteilung ist konzeptionell (noch) nicht an ein neues Entwicklungsparadigma geknüpft. Ebensovienig wie der Norden sind sie zur Aufgabe nationaler Souveränität bereit. Weiteres Wirtschaftswachstum, freier Welthandel, Technologie- und Finanztransfer werden in Nord wie Süd zum Allheilmittel für die soziale und ökologische Krise stilisiert.

Die UNCED hat mehr als jede andere internationale UN-Konferenz der Vergangenheit offenbart, daß die ökologische Krise auch eine politische ist. Politische Blockaden und die weltweite Krise der Eliten verhindern derzeit einen internationalen Durchbruch in ein ökologisches 21. Jahrhundert. Die internationale Diplomatie ist ohnehin ein langwieriges Geschäft. Die meisten Verträge brauchen Jahre, um verhandelt, ratifiziert und umgesetzt zu werden; nationalstaatliche Einzelinteressen begünstigen die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die wesentliche Schwäche der UNCED war von Anfang an, auf rein zwischenstaatliche Verhandlungen zu setzen. Wichtige Akteure wie die Wirtschaft saßen nicht am Verhandlungstisch, beeinflussten jedoch im Stillen und sehr wirkungsvoll die Verhandlungsergebnisse.

### Die Ergebnisse von Rio

Die Ergebnisse von Rio spiegeln die hier grob skizzierten Interessenkonflikte wider. Sie bestehen aus der 'Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung', die im Herbst der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Bestätigung vorliegt, dem außerordentlich umfangreichen Aktionsprogramm 'Agenda 21', das mit seiner Bezeichnung schon auf das 21. Jahrhundert ausgerichtet ist, und der 'Grundsatzklärung über die Bewirtschaftung, Bewahrung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern'. Zudem wurden auf der Konferenz die UN-Rahmenkonvention über Klimaänderungen (vgl. S.122ff. und S.140ff. dieser Ausgabe) sowie die Konvention über die biologische Vielfalt zur Unterzeichnung durch die Staaten aufgelegt. Beide Übereinkommen waren parallel zu den Vorbereitungsarbeiten der Konferenz von separaten Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschüssen ausgearbeitet worden.

#### Die Erklärung von Rio

Die Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung ist das Ergebnis der vierten Tagung des UNCED-Vorbereitungsausschusses vom 2. März bis zum 4. April dieses Jahres in New York. Die Deklaration enthält 27 Prinzipien und ist völkerrechtlich nicht bindend. Sie nennt Rechte – so das auf Entwicklung und das auf demokratische Beteiligung am Entscheidungsprozeß – und Pflichten (Einführung einer umfassenden Umweltgesetzgebung, Anwendung des Verursacherprinzips), die als Richtlinien für die Zusammenarbeit und das Verhältnis zwischen Nord und Süd dienen können, und nennt einige Grundsätze für das wirtschaftliche Handeln und die Umweltpolitik. Das ursprüngliche Ziel, eine völkerrechtsverbindliche 'Erd-Charta' aufzustellen, wird nun für 1995 zum 50. Geburtstag der Vereinten Nationen angestrebt.

#### 'Agenda 21' – das Aktionsprogramm

Die etwa 800 Seiten umfassende Agenda 21 ist mit ihren insgesamt 40 Kapiteln und 115 Einzelthemen ein wertvolles Kompendium, das für zahlreiche Sach- und Einzelfragen der Umwelt- und Entwicklungspolitik umfassende Informationen zur Verfügung stellt sowie entsprechende Aktionspläne und erste Berechnungen für deren Finanzierung aufstellt. Manche Kapitel der Agenda 21 fallen hinter den bereits in anderen internationalen Fachgremien erreichten Wissensstand zurück; die Kapitel zur Bekämpfung der Wüstenbildung, zu Umwelt und

Gesundheitspolitik oder die Kapitel über die Ziele einer ökologisch verträglichen und nachhaltigen Landwirtschaft bilden hingegen einen guten Ausgangs- und Bezugspunkt für entsprechende Maßnahmen.

Die Fülle der in der Agenda 21 aufgelisteten Einzelthemen kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, in welchem Ausmaß wirtschaftliche und nationale Einzelinteressen ihre Spuren hinterlassen haben. Einige Themen wie radioaktiver Abfall, Biotechnologie, Atmosphärenschtutz oder die vom Land ausgehende Meeresverschmutzung sowie die Rolle der transnationalen Unternehmen und der internationalen Finanzinstitute wurden inhaltlich verwässert oder von der Tagesordnung wieder abgesetzt. Auch wenn sie sich letztlich nicht durchsetzen konnten, widersetzten sich die wohlhabenden Erdölförderländer bis zuletzt dem Vorschlag, die Staaten im Kapitel über den Schutz der Atmosphäre zu mehr Energieeffizienz und zum Einsatz erneuerbarer Energien zu verpflichten. Die Forderung nach einer neuen internationalen Einrichtung, die den Einsatz erneuerbarer Energien weltweit fördern soll, blieb ungehört.

Das Verlangen der Länder der Dritten Welt, in Rio ein Exportverbot für giftige und radioaktive Abfälle zu vereinbaren, scheiterte am Einwurf der Industrieländer, die privatwirtschaftliche Autonomie nicht beschneiden zu wollen. Eine internationale Absage an die militärische und zivile Nutzung der Atomenergie war ebenfalls nicht durchzusetzen.

Kontrollauflagen oder ein Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen standen auf Druck der Industrienationen kaum zur Debatte. Der 48köpfige internationale 'Unternehmerrat für nachhaltige Entwicklung' unter Vorsitz des schweizerischen Industriellen Stephan Schmidheiny, der seitens der Wirtschaft die Konferenz und ihre Vorbereitung begleitete, plädiert zugunsten freiwilliger Verhaltensregeln für international operierende Unternehmen und setzt auf 'unregulierte' zwischenstaatliche technologische Kooperation.

Das Maßnahmenpaket der Agenda 21 ist nahezu ausschließlich auf die Länder der Dritten Welt ausgerichtet; Empfehlungen oder konkrete Schritte für die erforderliche ökologische Strukturanpassung im Norden enthält es nicht. Die beschlossenen Maßnahmen der Agenda 21 stehen und fallen mit ihrer Finanzierung. Das UNCED-Sekretariat hatte den jährlichen Finanzbedarf auf 600 Mrd US-Dollar allein für die Länder des Südens bis zum Jahr 2000 errechnet. 125 Mrd davon, kaum mehr als ein Fünftel, soll der reiche Norden aufbringen. Obwohl unbestritten ist, daß der Süden für die Bekämpfung der Armut und der Umweltzerstörung dringend neue und zusätzliche Finanzmittel braucht, sind nach Schätzungen der offiziellen UNCED-Zeitung 'Earth Summit Times' in Rio gerade einmal 2 Mrd Dollar an zusätzlichen neuen Finanzen zusammengekommen. Der Malaysier Martin Khor von einem Netzwerk nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) bezeichnet diese Tatsache als

»die größte Enttäuschung des Rio-Gipfels. Ohne Zusagen der industrialisierten Länder, die alle wichtigen Hebel der Weltwirtschaft und der politischen Macht in Händen halten, wird es schwierig, wenn nicht unmöglich werden, die Ursachen der Entwicklungs- und Umweltprobleme anzugehen«.

Die Industrieländer haben sich lediglich auf das gut 20 Jahre alte Versprechen eingelassen, so bald als möglich 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Besonders Deutschland weigerte sich mit dem Verweis auf die Kosten der deutschen Einheit und des Aufbaus der Länder Osteuropas, feste Zeitzusagen für die Erfüllung des 0,7-Prozent-Ziels zu geben.

Diese völlig ungenügende Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung der Länder der Dritten Welt bei der Bewältigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme ist um so dramatischer, als sich die reichen Länder des Nordens zu keiner nennenswerten Umkehr des anhaltenden Ressourcetransfers von Süd nach Nord bereit gefunden haben. Die erhoff-



## Feindbild Arme

ten konkreten Zusagen über einen weiteren Schuldenerlaß für öffentliche Schulden blieben aus. Insgesamt wurde die Thematik der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer ökosozialen Entwicklung aus den Verhandlungen ausgeklammert beziehungsweise an die aus Sicht des Nordens zuständigen internationalen Einrichtungen wie Pariser Club, IMF, GATT oder Weltbank verwiesen.

Erfolgreich durchsetzen konnten die Industrieländer die bestehende Globale Umweltfazilität (Global Environmental Facility, GEF) als das Finanzierungsinstrument für die beiden Konventionen und die sogenannten globalen Anliegen (Ozonloch, Treibhauseffekt, internationale Gewässer, Wälder, biologische Vielfalt). Der ›Gruppe der 77‹ und China ist es in den letzten Tagen der Rio-Konferenz gelungen, die Entscheidungsfindung in der von der Weltbank kontrollierten GEF zu demokratisieren (durch paritätische Repräsentanz der Geber- und Nehmerländer), auch wenn den ›Gebern‹ eine Tür zur Majorisierung der Entscheidungen im bisherigen Vertragstext offen bleibt. Ein Erfolg des Verhandlungsgeschicks des Südens in den letzten Tagen in Rio ist, daß die Vergabe von Mitteln der GEF nicht mit neuen Konditionalitäten verknüpft werden darf (Agenda 21, Kapitel 33, Ziff.16).

Wie hoch die Finanzmittel der GEF sein werden, wird sich frühestens beim nächsten Treffen der Teilnehmerstaaten der GEF im Dezember 1992 herausstellen. Deutschland will seine bisherigen Einzahlungen in die GEF verdreifachen, was für die nächsten drei Jahre einem Betrag von 780 Mill DM gleichkäme. Ebenfalls bis Ende 1992 will die Weltbank ihre Vorbereitungen und Verhandlungen zur 10. Wiederauffüllung der IDA abgeschlossen haben. Eine substantielle Erhöhung der IDA über die übliche Wiederauffüllungsquote hinaus war in Rio ebenfalls eine wesentliche Forderung der Dritten Welt zur Finanzierung der Agenda 21. Die Weltbank strebt eine Erhöhung der IDA um 20 Mrd Dollar an. Auch hier hat die Bundesregierung ihre Bereitschaft signalisiert, den Wünschen der Weltbank nachzukommen.

Im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung ist letztlich auch das Vorhaben einer Konvention gegen die Ausbreitung der Wüsten zu sehen. Kapitel 12 der Agenda 21 hat die Versteppung und die Ausbreitung der Wüsten zum Gegenstand. Daneben wird die UN-Generalversammlung aufgefordert, auf ihrer 47. Tagung einen Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß einzusetzen, der eine Konvention zur Bekämpfung der Ausbreitung der Wüsten (Convention to combat desertification) erarbeiten soll. Das neue Übereinkommen soll sich den Ländern widmen, die in der Vergangenheit besondere Erfahrungen mit Dürren und der Ausbreitung der Wüsten, insbesondere in Afrika, machten, und bis Juni 1994 vorliegen. Über die Sinnhaftigkeit einer solchen Konvention wurde lange gestritten. Sie gilt als Zugeständnis vor allem an die afrikanischen Staaten, die sich über ein solches völkerrechtliches Instrument neue Finanzquellen erschließen wollen.

### Grundsatzerklärung zum Waldschutz

In nächtlichen Sitzungen ist es Bundesumweltminister Klaus Töpfer in Rio de Janeiro gelungen, die Verhandlungen um eine Grundsatzklärung über die Bewirtschaftung, Bewahrung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern erfolgreich abzuschließen. Neben der Bereitstellung ausreichender Finanzmittel für die Maßnahmen des Aktionsprogramms in der Dritten Welt war der Waldschutz das am heftigsten umstrittene Thema der UNCED.

Die Forstressourcen der Länder der Dritten Welt waren und bleiben bedauerlicherweise so etwas wie eine Geisel im Verhandlungspoker zwischen Nord und Süd. Die Prinzipien des »ersten globalen Konsenses zum Wald« erkennen die vielfältigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, klimatischen und biologischen Funktionen des Waldes ausdrücklich an. Einige Länder der Dritten Welt, insbesondere Malaysia und Indien,

7. Juni 1992, 15:17 Uhr: 5 466 540 323 Erdbewohner. 15:18 Uhr: 180 Menschen mehr und acht Hektar Land mehr versteppt und ausgedörrt. Im ›Rio-Centro‹, dem Konferenzort der UNCED, zeigte eine Uhr den Zuwachs der Gattung Mensch und den Verlust an bebaubarem Land an. Knapper kann man es nicht ausdrücken: das Bevölkerungswachstum als Ursache der Umweltzerstörung. Ganz ohne Umschweife – Ursachenverkürzung in Digitalzeit.

Die Denkschablone eines linearen kausalen Zusammenhangs von Bevölkerungszahl und Ressourcenverknappung erlebt eine Hochkonjunktur. Schon bevor die UN-Konferenz in Rio ihre Tore öffnete, waren der Unkenrufe viele: von Altbundeskanzler Schmidt bis zum britischen Kronprinzen Charles wurde der Mammutveranstaltung Sinnlosigkeit bescheinigt, weil sie das Bevölkerungswachstum nicht mit den notwendigen drakonischen Maßnahmen zu bekämpfen gedenke.

Als Vertreter des Nordens bei den UNCED-Vorbereitungen die platte Rechnung aufmachten: viel Fruchtbarkeit im Süden gleich viel Umweltzerstörung global, da bekamen sie den Schwarzen Peter für den drohenden Ökokollaps postwendend aus dem Süden zurück: viel Konsum im Norden gleich viel Umweltzerstörung global. Schließlich liegen inzwischen überall die Zahlen auf dem Tisch, daß das Fünftel der Erdbevölkerung im Norden das Vierfache von dem verbraucht und verreckt, was ihm zusteht. Deshalb steht als papierner Nord-Süd-Kompromiß jetzt in der ›Agenda 21‹ die Forderung nach Bevölkerungsprogrammen einträchtig neben der nach Änderung verschwenderischer »Konsummuster«.

Es ging bei der Kontroverse über Bevölkerung und Umwelt nicht um den Sinn von Familienplanung, es ging um den Balken im Auge des Nordens. Denn auf der UNCED sollten die Rechte auf Ressourcennutzung und Umweltverschmutzung neu verteilt werden. Für die Umweltzerstörung in den Ländern des Südens selbst gibt es viele Gründe. Nehmen wir das digitalisierte Beispiel der Landversteppung und Erosion. Die Steuergier der Kolonialherren nötigte Nomaden in Afrika zur Haltung übergroßer Herden, koloniale Landnahme verkleinerte Weidegründe und programmierte Überweidung vor. Tiefbohrungen für die Grüne Revolution haben in Indien zu einer Senkung des Grundwasserspiegels und zur Verödung von Land geführt. Kommerzielle Abholzung tropischer Regenwälder bewirkt Klimaveränderungen und häufigeres Auftreten von Dürreperioden. Der Mangel an Alternativen bei Selbstversorgung und Einkommenserwerb zwingt die Ärmsten weltweit zum Raubbau an Ressourcen und zur Übernutzung karger Böden.

Nur die Bevölkerungszahl für den Verlust von Anbaufläche verantwortlich zu machen, reduziert ein komplexes Ursachenbündel auf einen einzigen Faktor. Die digitale Panikmache steht auch im Widerspruch zu dem Forschungsauftrag, den die ›Agenda 21‹ formuliert: »Wir brauchen ein besseres Verständnis des Zusammenhangs zwischen demographischer Dynamik, Technologie, kulturell bestimmtem Verhalten, natürlichen Ressourcen und Versorgungssystemen.«

Einfacher ist es allerdings, Bevölkerungspolitik zum Instrument des Umweltschutzes zu deklarieren: Intervention von außen wird mit ›globaler Verantwortung‹ politisch legitimiert und liegt im Trend: Blauhelme, Grünhelme, Weißhelme, warum nicht Kondomhelme oder Spiraleinsetzerteams? Die Problemlösung mit Hilfe von Verhütungsmitteln scheint modern, technokratisch, sauber. Das zynische Bild von armen Menschen im Süden und Osten als Umweltschädlingen ist politisch nicht nur griffig, sondern derzeit überaus opportun: es umreißt ein neues Feindbild und nimmt bestehende Ängste auf.

Denn Schlagwörter von ›Menschenlawinen‹, ›Kinderflut‹ und ›unkontrollierten Wanderungsbewegungen‹ spiegeln die Furcht vor einer Flüchtlingswelle aus den armen Ländern des Südens und Ostens, die unsere Wohlstandsfestung bedrohen könnten. Bevölkerungskontrolle verspricht, den Anfängen zu wehren. Sie ändert allerdings nichts an den Verhältnissen, die Umweltzerstörung bewirken und Menschen veranlassen, aus ihrer Heimat zu fliehen.

Christa Wichterich □

widersetzten sich dem Ansinnen, die Waldreserven zum ›gemeinsamen Erbe der Menschheit‹ zu erklären. Sie pochen auf die souveränen Rechte der Staaten, ihre Ressourcen nach nationalen Plänen zu bewirtschaften, zu schützen und zu entwickeln. Wenn das Management der Waldressourcen eine globale Aufgabe ist, so ihr Argument, dann gelte dies erst recht für das Management der weltweiten Ölreserven. Und wer einen effektiven Waldschutz wolle, solle erst die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die zur Abholzung von Wäldern führen, verändern – durch Entschuldung, durch eine Verbesserung der Terms of Trade.

Vor allem gegen neue ›grüne‹ Handelsbarrieren durch die Beschränkung von Holzeinfuhren setzten sich die Staaten des Südens zur Wehr. Letzteres durchaus mit Erfolg bei den Industriestaaten, deren Holzimportlobby sich ebenfalls gegen Einfuhrbeschränkungen ausspricht und das Credo, daß eine nachhaltige holzwirtschaftliche Nutzung der tropischen Wälder möglich sei, aufrechterhält. In den Verhandlungen um die Grundsatz-erklärung ist entgegen der ursprünglichen Absicht kein Konsens über einen Auftrag an die UN-Generalversammlung erzielt worden, die Verhandlung einer Wälderkonvention in Angriff zu nehmen.

Die von US-Präsident Bush angekündigte Initiative zugunsten der Aufforstung in der Dritten Welt hat vorerst keine Unterstützung gefunden. Sie steht jedoch für den Versuch, die Lösung vom Norden verursachter ökologischer Probleme auf den Süden abzuwälzen: Neue Biomasse im Süden soll die Kohlendioxid-Emissionen des Nordens aufnehmen und diesen somit von der Notwendigkeit schärferer Reduktionsmaßnahmen entlasten.

#### *Die beiden Konventionen*

Zwei neue völkerrechtliche Konventionen wurden außerhalb der UNCED ausgearbeitet, jedoch anlässlich der Konferenz zur Unterzeichnung aufgelegt: die an anderer Stelle dieses Heftes eingehend behandelte Rahmenkonvention zum Schutz des Klimas (Framework Convention on Climate Change) und die Konvention zum Erhalt der biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity).

Die Klimarahmenkonvention, die das Ereignis Rio eigentlich ganz besonders schmücken sollte, hat für die größte Enttäuschung gesorgt. Das Verhandlungsergebnis ist dem Süden der beste Beleg für die Weigerung des Nordens, sich auf strukturelle Veränderungen im Produktions- und Konsumstil einzulassen. Das Fehlen fester Stabilisierungs- und/oder Reduktionsziele mit strikten Zeitvorgaben – und damit die Verwässerung des gesamten Konzepts – ist maßgeblich dem Verhandlungspartner der Vereinigten Staaten geschuldet. Unübersichtbar ist jedoch, daß Japan und die Europäische Gemeinschaft über die neue Buhmann-Rolle der USA gar nicht so unglücklich sind. Innerhalb der EG war auf der UNCED nur mit Mühe eine ›Erklärung gleichgesinnter Staaten‹ durchzusetzen, die noch einmal die EG-Position in den Klimaverhandlungen wiederholte, die Kohlendioxid-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Trotz dieser begrüßenswerten Stellungnahme in Rio, die als politischer Affront gegen die USA gewertet wurde, sind die Konflikte unter den EG-Staaten mit Händen zu greifen. Die Angst vor einer verschärften Wirtschaftszession prägt hier die Positionen hinsichtlich einer EG-weit einzuführenden Steuer auf Kohlendioxid-Emissionen – Widerstand kommt vor allem von Großbritannien und Spanien – und einer zügigen ›Weiterverhandlung‹ der Klimakonvention, also der Ausarbeitung entsprechender Durchführungsprotokolle zu den Themen Energie und Wälder. Die Verhandlungen zur Präzisierung der Rahmenkonvention und auf nationaler Ebene vor allem die Umsetzung des deutschen Kohlendioxid-Reduzierungsprogramms werden zeigen, ob eine glaubwürdige ökologische Strategie vom Norden in naher Zukunft zu erwarten ist.

Mit der Konvention über die biologische Vielfalt wird erstmals deren Schutz und Nutzung in ihrer Gesamtheit Gegenstand einer internationalen Vertragsregelung. Zweites Anliegen der Konvention ist die Regelung der gerechten Verteilung der aus den biologischen Ressourcen gezogenen wirtschaftlichen Vorteile. Letzteres ist der konsequenten Verhandlungsführung der Länder der Dritten Welt zu verdanken. Die besondere wirtschaftliche Bedeutung der biologischen Vielfalt wird erkannt und mit dem Prinzip der Gerechtigkeit verschränkt. Indigenen und lokalen Gemeinschaften werden in der Konvention zumindest ansatzweise Rechte zugestanden.

Der jetzige Vertragstext ist jedoch keinesfalls zufriedenstellend und bedarf dringender Konkretisierung in Protokollen und weiteren Verfahrensregelungen. So ist der Schutz ökologischer Prozesse und der Schutz des Naturhaushalts wesentliche Voraussetzung für den Schutz des Artenreichtums und der biologischen Vielfalt. Doch an solche ökologische Wahrheiten wagt sich der Konventionstext nicht heran. Ein schwerwiegender Mangel der Konvention ist zudem das Fehlen angemessener Instrumente, mit denen die eingegangenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten überwacht und diese bei Schädigungen der biologischen Vielfalt zur Rechenschaft gezogen werden. Ins völlige Belieben der Vertragsstaaten gestellt ist die Informationspflicht, wenn über die nationalen Grenzen hinaus Gefahren für die biologische Vielfalt bestehen. Hierfür sind dringend präzisierende Protokolle erforderlich.

Die Konvention enthält Bestimmungen zum Technologietransfer sowie weitere Vorschriften über die Beteiligung der Länder der Dritten Welt an den Forschungsergebnissen über genetische Ressourcen dieser Länder. Diese Regelungen gehörten zu den umstrittensten in den Verhandlungen, die sich im Vorfeld der UNCED mit der Konvention befaßten, da die Länder der Dritten Welt einen kostenlosen Zugang zu (Bio- und Gen-)Technologien forderten und die Industrienationen an den gegenwärtigen internationalen Regelungen zum Schutz der Patente und des geistigen Eigentums nicht rütteln lassen wollten. Die Bestimmungen zum Technologietransfer sind jedoch so unpräzise gefaßt, daß eine Bewertung des deutschen Justizministeriums folgte:

»Die nun gefundenen Formulierungen sind . . . tragbar, da sie Eingriffe in die gewerblichen Schutzrechte nicht erlauben und den Technologietransfer im wesentlichen von einem Einverständnis der Parteien oder einer vorherigen vertraglichen Regelung seiner Modalitäten abhängig machen.«

Die schlichte Tatsache einer wenigstens im Ansatz gerechten Verteilung des wirtschaftlichen Nutzens der biologischen Vielfalt und das Faktum, daß die Konvention an einigen Sicherheitsstandards für Biotechnologien festhält, veranlaßten die USA, anders als 153 andere Staaten und die EG die Konvention nicht zu zeichnen. Der Einfluß der bio- und gentechnischen US-Industrien war hier verhaltensbestimmend.

#### **Nach UNCED: der Folgeprozeß**

In Kapitel 38 der Agenda 21 werden alle Organisationen des UN-Systems aufgefordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die Vorhaben der Agenda 21 umzusetzen, eine effektive Arbeitsteilung zu organisieren, um Doppelarbeit zu vermeiden und eine optimale Koordination zu gewährleisten. Die UN-Generalversammlung sollte spätestens für 1997 eine Sondertagung anvisieren, die die Umsetzung der Agenda 21 zum Thema haben soll.

Kernstück der institutionalisierten Nachbereitung der UNCED soll jedoch die neuzuschaffende Kommission für nachhaltige Entwicklung werden. Modalitäten wie ihre Zusammensetzung und die Zusammenarbeit mit anderen UN-Organen und -Organisationen sollen auf der 47. UN-Generalversammlung festgelegt werden. Die aus Staatenvertreterinnen und Staatenvertretern zusammengesetzte Kommission soll die nationale, regionale und internationale Umsetzung der Agenda 21 überprüfen und dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie der



Generalversammlung regelmäßig berichten. Nichtmitglieder der Kommission haben Beobachterstatus, Nichtregierungsorganisationen, Industrie und Wissenschaft sollen zur Zusammenarbeit ermutigt werden.

Der künftige Stellenwert der Kommission im Rahmen der UN ist noch ungeklärt. Die Länder der Dritten Welt werten sie jedoch bereits heute als ein bedeutendes Instrument und als Ort, den während der UNCED wiederbelebten Nord-Süd-Dialog fortzusetzen.

Inwiefern der vielgelobte und oft zitierte ›Lernprozeß UNCED‹ fortgesetzt wird und politische Fortschritte bei der Lösung der globalen ökologischen und sozialen Krise bringen wird, hängt in entscheidendem Maße von der Bereitschaft zu einer tiefgreifenden ökologischen Strukturveränderung im Norden ab, die eng mit einer wirtschaftlichen und politischen Neugestaltung der Nord-Süd-Beziehungen verknüpft werden muß. Ob die neuzuschaffende Kommission hierzu langfristig Impulse liefern kann – etwa zur Reform der internationalen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen – oder lediglich als Überwachungsorgan zur Implementierung internationaler Entwicklungsprogramme benutzt wird, ist derzeit unklar. Für die Dritte Welt bietet sie jedenfalls ein Forum, um auf ihre Anliegen – wie dies während der UNCED erfolgreich gelungen ist – weiterhin international aufmerksam zu machen.

### Die NGOs in Rio

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung hat wie keine internationale Konferenz zuvor so viele Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen aus aller Welt motiviert, ihre Erfahrungen, Forderungen, Ideen und Visionen in die Öffentlichkeit hinein und an die politischen Entscheidungsträger heranzutragen. Die Weltorganisation ihrerseits hat wie nie zuvor durch erleichterte Akkreditierungsverfahren ihre Türen für NGOs geöffnet. Allein bei der offiziellen Konferenz in Rio waren 746 Organisationen als Beobachter akkreditiert (516 aus Industrie- und 230 aus Dritte-Welt-Ländern). Bei den Parallelveranstaltungen des Weltforums der NGOs und sozialen Bewegungen waren es über 1 500.

Kernstück der inhaltlichen Auseinandersetzungen, der Diskussionen und des Austausches zwischen NGOs aus aller Welt im Rahmen des ›Globalen Forums‹ waren Verhandlungen um sogenannte NGO-Verträge (NGO treaties). Ziel dieser ›Verträge‹ war es, dem offiziellen UNCED-Prozeß alternative Positionen aus NGO-Sicht entgegenzustellen und insbesondere von

der UNCED nicht behandelte Themen wie die Probleme des Welthandels, die Kritik des Wachstumsmodells oder die Schuldenproblematik aufzugreifen. Einige dieser Verträge – über 30 sind erarbeitet worden – konnten zwar eine inhaltliche Debatte stimulieren und verdienen weiter diskutiert zu werden. Andere verweisen eher auf blinde Flecken und widersprüchliche Positionen in der Programmatik der internationalen NGO-Gemeinde.

Ähnlich wie der offizielle UNCED-Prozeß Interessenkonflikte offengelegt hat, wurden im Rahmen der UNCED-Vorbereitungen der NGOs deren derzeitige Interessenunterschiede, Grenzen und Defizite offenkundig. Der jeweilige politische und kulturelle Kontext, historisch unterschiedliche Erfahrungen sowie nationale Rahmenbedingungen sind wesentliche Faktoren, die die Arbeitsweise und das Instrumentarium der politischen Arbeit von NGOs bestimmen. Das von vielen gewünschte handlungsfähige politische NGO-Subjekt ist nicht in Sicht. Einer völlig überzogenen Erwartung und Überforderung kam das Bestreben insbesondere US-amerikanischer NGOs gleich, eine globale Dachorganisation für die NGOs zu gründen.

Ein erfreuliches Ergebnis der UNCED ist jedoch die engere und ausbaufähige Kooperation zwischen Entwicklungs- und Umweltorganisationen weltweit. Unübersehbar ist die Öffnung der (traditionellen) Umweltverbände – etwa des ›World-Wide Fund for Nature‹ (WWF), aber auch von ›Greenpeace international‹ – hin zu Nord-Süd-Fragen wie zu Fragen sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit. Die Rolle transnationaler Unternehmen oder internationaler Finanzinstitutionen wird von ihnen in wachsendem Maße thematisiert und kritisch kommentiert.

Nach dem Rio-Gipfel fehlt zunächst das gemeinsame mobilisierende globale ›Projekt‹. Zu hoffen ist jedoch, daß viele NGOs die positiven Impulse der UNCED aufnehmen und sich für eine verbesserte internationale Kooperation insbesondere zwischen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen einsetzen werden. Bestehende regionale und thematische NGO-Netzwerke sollten ausgebaut und deren inhaltliche Arbeit intensiviert werden.

Andererseits wäre zu wünschen, daß die NGOs ihre Arbeit im Rahmen der UNCED auswerten und in eine Phase kritischer Selbstreflexion eintreten. Denn im Verlauf der UNCED wurden die Grenzen und Möglichkeiten der politischen Mobilisierung und der Einflußnahme auf die politischen Entscheidungsträger nur allzu deutlich. Die Lobbyarbeit hat lediglich in An-

*Die Staats- und Regierungschefs beim ›Erdgipfel‹ in Rio: Pflichtübung, PR-Ereignis oder erster Schritt in ein ökologisches 21. Jahrhundert?*



sätzen vermocht, die Positionen der staatlichen Verhandlungsführer zu beeinflussen. Den für eine Lobbyarbeit bestens ausgestatteten US-amerikanischen Organisationen muß es eine schmerzliche Erfahrung gewesen sein, so gut wie keinen Einfluß auf die Blockade-Politik der US-Regierung zu haben.

Die deutschen Organisationen sind in besonderem Maße gefordert, ihre chronische Unterrepräsentanz in der internationalen Diskussion abzubauen und ihr politisches Gewicht national wie international stärker einzubringen. Die Kommunikations- und Koordinationsdefizite sowie eine nur schwache Ausbildung politischer Interventionsinstrumente der deutschen

NGOs waren im Vorfeld der UNCED erneut deutlich geworden; durch die Projektstelle UNCED des Deutschen Naturschutzrings (DNR) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) konnten sie nur ansatzweise kompensiert werden. Die gemeinsame Erklärung einiger in Rio anwesender deutscher NGOs bildet jedoch eine gute Ausgangsposition für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen deutschen Entwicklungs- und Umweltorganisationen und vermag somit womöglich die Sorge um die Umwelt und den Gedanken der Solidarität mit den unterprivilegierten Gliedern der internationalen Gemeinschaft einander näherzubringen.

# Noch eine Chance für den blauen Planeten

## Der Schutz des Weltklimas mittels des UN-Rahmenübereinkommens

MARTINA PALM-RISSE

Die Gefahr einer vom Menschen verursachten weltweiten Klimaveränderung ist innerhalb kurzer Zeit zu einem Thema mit höchster politischer Priorität geworden. Auch in der öffentlichen Diskussion nimmt die Klimaproblematik breiten Raum ein. Die Wissenschaft geht mittlerweile fast einhellig davon aus,<sup>1</sup> daß ohne wirksame Gegenmaßnahmen gegen die stetige Zunahme von Treibhausgasen in der Atmosphäre bereits in den nächsten Jahrzehnten mit gravierenden Veränderungen zu rechnen ist. Zwar sind noch nicht alle wissenschaftlichen Zusammenhänge eines drohenden Klimawandels geklärt, und die Ansichten der Wissenschaftler über die Folgen einer globalen Erwärmung gehen zum Teil weit auseinander. Umstritten ist insbesondere, ob der vielzitierte Treibhauseffekt wirklich so dramatische, ja katastrophentartige Auswirkungen haben wird, wie dies von manchen Klimaforschern behauptet wird.<sup>2</sup> Mögliche Szenarien werden als wahre Schreckensvisionen ausgemalt: Die Wassermassen der Ozeane würden sich ausdehnen, die Gletscher an den Polen schmelzen, und der Meeresspiegel könnte um 0,5 bis 1,5 Meter ansteigen. Häufiger als heute auftretende tropische Wirbelstürme könnten zu Sturmfluten mit verheerenden Auswirkungen führen. Küstengebiete würden überflutet, Länder wie Bangladesch oder die indonesische Hauptinsel Java im Meer versinken, Trockengebiete sich weiter ausdehnen. Die Folgen einer Klimakatastrophe würden Regionen betreffen, in und von denen heute ein Großteil der Menschheit lebt. Eine Verschiebung der Klimazonen, eine erhöhte Verdunstungsrate und beschleunigte Erosion durch häufige Gewitterregen hätten schlimme Folgen für die Landwirtschaft und die Ernährungssituation der Weltbevölkerung.<sup>3</sup>

Die Umweltpolitik, national wie international, darf sich angesichts der Prognosen nicht auf letzte wissenschaftliche Unsicherheiten zurückziehen. Sie muß die Warnungen der Wissenschaft zum Anlaß nehmen, gemäß dem Vorsorgeprinzip Maßnahmen bereits dann zu ergreifen, wenn eine ernstzunehmende Möglichkeit bedrohlicher Entwicklungen besteht.

Anthropogene Klimaveränderungen sind nicht ein nationales, sondern ein beispielhaft internationales Thema. Auf zahlreichen Konferenzen, die sich ausschließlich oder doch zumindest schwerpunktmäßig mit der Klimaproblematik befaßten, wurden immer dringender wirksame Gegenmaßnahmen gefordert.

Auf der unter Federführung der WMO veranstalteten Zweiten Weltklima-Konferenz, die vom 29. Oktober bis zum 7. November 1990 in Genf stattfand, hatten zunächst über 650 Wissenschaftler und sodann Regierungsvertreter aus rund 140 Staaten auf höchster politischer Ebene den dringenden Handlungsbedarf im Hinblick auf weltweite Maßnahmen zum Schutz des

Klimas bekräftigt. Es wurde die Notwendigkeit anerkannt, alsbald Verhandlungen über eine globale Klimakonvention mit völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen aufzunehmen.<sup>4</sup>

### I. Zur Entwicklung der Verhandlungen

Mit ihrer Resolution 45/212 setzte die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. Dezember 1990 einen Zwischenstaatlichen Verhandlungsausschuß für ein Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC) ein. Er wurde mit der Ausarbeitung eines Textes betraut, der anlässlich der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro zur Zeichnung aufgelegt werden sollte. An den Verhandlungen des INC unter Vorsitz des Franzosen Jean Ripert, eines ehemaligen UN-Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, nahmen etwa 150 Staaten sowie als Beobachter zahlreiche internationale und nichtstaatliche Organisationen teil.

Im Mittelpunkt der ersten Verhandlungsrunde im Februar 1991 in Washington standen organisatorische und Verfahrensfragen. Auf der zweiten und der dritten Tagung (19.–28.6.1991 in Genf, 9.–20.9.1991 in Nairobi) wurden zahlreiche Vorschläge für den Inhalt der Konvention vorgelegt. In der vierten Verhandlungsrunde (9.–20.12.1991 in Genf) wurde auf der Grundlage dieser und neuer Vorschläge der Entwurf eines Konventionstextes erarbeitet, der freilich bei nahezu allen Themen Alternativformulierungen vorsah. In der 5. Runde (17.–28.12.1991 in New York) konnte die Zahl der Alternativen verringert, aber in zentralen Fragen noch keine Übereinstimmung erzielt werden. Dies gelang erst auf der abschließenden Tagung in diesem Jahr (30.4.–9.5.1992 in New York), in der schließlich auch in den besonders umstrittenen Bereichen – wie etwa in der Frage der besonderen Verpflichtung der Industrieländer zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen sowie zur finanziellen und technologischen Unterstützung der Entwicklungsländer – eine Einigung erzielt werden konnte. Nach diesem Durchbruch konnten die Verhandlungsdelegationen am 9. Mai 1992 den Konventionstext im Konsens annehmen. Die Klimakonvention wurde im Juni 1992 auf der UNCED in Rio von 154 Staaten und der Europäischen Gemeinschaft (EG) als regionaler Organisation zur wirtschaftlichen Integration<sup>5</sup> gezeichnet, also von praktisch allen Verhandlungspartnern einschließlich der USA, nicht jedoch von einigen der in der OPEC zusammengeschlossenen Erdölförderländer.