

Erfolge, Defizite, Perspektiven – ein Resümee von Johannesburg und Perspektiven für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland

Dr. Volker Hauff, Vorsitzender des Nachhaltigkeitsrates der Bundesregierung

Vortrag zur Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Gesellschaft für Nachhaltigkeit,
neue Umweltökonomie und nachhaltigkeitsgerechtes Umweltrecht e.V. am 24.10.02

Um es vorweg zu sagen: Johannesburg hat sowohl Defizite als auch Erfolge gebracht und Perspektiven aufgezeigt. Wer den Gipfel einseitig als gescheitert oder als Erfolgsstory wertet, liegt wohl falsch. Solche Bewertungen sagen mehr über die Zugehörigkeit des Autors zu einer bestimmten Organisation aus als über den Gipfel selbst. Ich habe beobachtet, dass die Beurteilung des Gipfels so etwas wie einen Wettbewerbs-Charakter hat. So gab es vor Johannesburg einen Wettbewerb der Nichtregierungsorganisationen, wer die größten Erwartungen an den Gipfel formuliert und nach dem Gipfel übertraf man sich gegenseitig in der Diagnose, dass der Gipfel gescheitert sei, eine Enttäuschung darstelle und dass die Umweltpolitik verraten worden sei. Auch bei einigen staatlichen Einrichtungen ist zu beobachten, dass der Erfolg des Gipfels längst feststand, noch bevor er überhaupt begonnen hatte.

Einige Leitartikel großer Zeitungen spekulierten, ob Johannesburg der letzte Weltgipfel dieser Art war. Ich halte das für eine wohlfeile Beurteilung. Sie geht an der Sache vorbei, weil sie kurzatmig ist und den Gipfel ausschließlich aus der tagesaktuellen Perspektive betrachtet.

Um die Ergebnisse des Weltgipfels von Johannesburg richtig einzuordnen, ist es hilfreich, die Entwicklung der letzten dreißig Jahre Revue passieren zu lassen. Die UN – Umweltkonferenz 1972 in Stockholm hatte grundlegende Prinzipien des Umweltschutzes auf der Tagesordnung, die uns heute selbstverständlich erscheinen, die damals jedoch höchst umstritten waren wie z.B. das Verursacherprinzip. Die Stockholmer Konferenz hat die Umweltpolitik als ein globales Politikfeld fest etabliert. Das zweite Ereignis, das ich erwähnen möchte, ist der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, der Brundtland-Bericht, aus dem

Jahre 1987. Bis dahin wurde die globale Umweltpolitik vornehmlich aus sich selbst heraus begründet (Umweltschäden, Naturzerstörung) und als eine Ressortpolitik mit relativ kleinem Zuschnitt betrieben. Das führte mithin immer wieder zu nicht auflösbaren Konflikte mit anderen Politikbereichen. Es ist das Verdienst des Brundtland-Berichts, erstmals einen konzeptionell tragfähigen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und Umwelt hergestellt zu haben. Als roter Faden zog sich durch diesen Bericht die Vorstellung von einem „sustainable development“, ein Begriff, dessen Wiedergabe im Deutschen als „nachhaltige Entwicklung“ ungenügend und abgehoben erscheint, weil er nicht die Alltagsbedeutung von Sustainability trifft, die diese im Englischen als etwas sehr Unmittelbares und Konkretes hat. Die – wie sich erst später herausstellte - wichtigste Empfehlung der Brundtland-Kommission war der Vorschlag, eine Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung durchzuführen. Diese fand 1992 in Rio de Janeiro statt. Rio steht für Aufbruch, Begeisterung und Vision. In Rio wurde der Startschuss für die multilateralen Regelwerke zum globalen Umweltschutz (Klima, Wüstenbildung, Biodiversität) gegeben. Zugleich wurde beschlossen, nach zehn Jahren Bilanz zu ziehen, um nach der Umsetzung der Rio - Agenda 21 zu fragen und neue Herausforderungen aufzugreifen. Dafür steht Johannesburg 2002. Erst aus dieser Abfolge wird die Rolle des Weltgipfels von Johannesburg deutlich. Ihr Verständnis ist wichtig, um Maßstäbe für die Beurteilung der Ergebnisse von Johannesburg zu entwickeln.

Für eine abschließende Bewertung der Johannesburg Ergebnisse ist es sicher noch zu früh. Der in Johannesburg beschlossene „Plan of Implementation“ beschreibt Maßnahmen und Handlungsansätze. Diese kann man erst wirklich bewerten, wenn sie umgesetzt sind, noch nicht, wenn sie nur auf dem Papier stehen. Trotzdem: Eine vorläufige Bilanz kann man ziehen.

Ich persönlich glaube, man kann mit Recht sagen, Johannesburg brachte weniger als erhofft, aber mehr als befürchtet. Der Gipfel bietet Perspektiven für Deutschland und die EU. Die Regierungsverhandlungen waren zäh. Aber es ist ein ordentliches Ergebnis herausgekommen. Außerhalb der offiziellen Verhandlungen und Dokumente wurde in Johannesburg die Vielfalt, Spannbreite und positive Energie der Zivilgesellschaft sichtbar. NGOs, die Wirtschaft, Verbraucherverbände, insbesondere auch die Städte und Gemeinden haben nicht auf den Staat gewartet. Diese positiven Energien gilt es zu nutzen, um einen wirklichen Schritt in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Johannesburg hat die Chancen hierfür verbessert.

Diese Beurteilung will ich Ihnen heute gerne erläutern.

I

Mein erster Punkt gilt den Unterschieden zwischen Rio und Johannesburg. Johannesburg war nicht wie Rio von einem weltumspannenden Optimismus getragen. In Rio 1992 glaubte man nach dem Ende der Blockgegensätze an die Verteilung einer Friedensdividende und an einen weltpolitischen Aufbruch. Johannesburg fand in einer ernüchterten Atmosphäre statt. Die Unterschiede zwischen arm und reich, Gewinnern und Verlierern der globalen Entwicklung sind in den vergangenen zehn Jahren noch größer geworden. Und während wir im Prinzip wissen, dass Kriege, Spannungen und der internationale Terrorismus auch in der Armut und der Ungerechtigkeit in großen Teilen der Welt wurzeln, zeichnen sich hier noch keine wirklichen Lösungen ab. Die Globalisierung erscheint vielen als eine Bedrohung. Ihre positiven Auswirkungen werden oft übersehen. Schließlich: Der Rückzug der USA aus einigen internationalen Politikprozessen und ihr Widerstand gegen multilaterale Verpflichtungen waren eine weitere Belastung.

Johannesburg hat diesem Druck stand gehalten. Das war nicht selbstverständlich. Die Verhandlungen hätten sich auch in den Fallstricken der Handelspolitik und in Finanzierungsfragen rettungslos verfangen können. In Johannesburg ist es gelungen, die globale Nachhaltigkeitspolitik auf Kurs zu halten und zugleich auch neue Handlungsmöglichkeiten zu schaffen. Das war der Erfolg von Johannesburg. Die internationale Gemeinschaft meint es ernst mit der Nachhaltigkeitspolitik.

II

Was hat der Gipfel in der Sache gebracht? Das Verhandlungsergebnis ist ein **Mosaik aus Fortschritten, Stillstand und Fehlstellen**. Er zeigt aber auch das „Momentum“, das von Johannesburg auf die Nachhaltigkeitspolitik ausgeht.

Das Prinzip der „**common but differentiated responsibility**“ wurde bestätigt. Es ist die Grundlage für die Vereinbarung wichtiger Umwelt- und Entwicklungsziele. Aber nochmals:

Ob diese Ziele wirklich greifen werden und wie viel sie tatsächlich wert sind, hängt von der Umsetzung des Implementationsplanes ab. Zu den wesentlichen Zielstellungen zähle ich:

1. **Trinkwasser / Sanitäre Grundversorgung:**

Der Anteil der Weltbevölkerung ohne sanitärer Abwasserentsorgung soll bis 2015 halbiert werden. Ebenso soll der Zugang der Menschen zu sauberem Trinkwasser verbessert werden.

2. **Erneuerbare Energien/ Zugang zu Energie:**

Der Anteil erneuerbarer Energien an der gesamten Energieversorgung soll weltweit deutlich erhöht und die Umsetzung dieses Ziels als Vorgabe in den kommenden Jahren regelmäßig überprüft werden. Die Festlegung eines konkreten Zeitziels ist am Widerstand der USA, Japans und der OPEC gescheitert.

Auf deutsche Initiative hin kam es zu einer Erklärung gleichgesinnter Staaten zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. Der Bundeskanzler hat in seiner Rede vor dem Gipfel zu einer internationalen Konferenz über erneuerbare Energien nach Deutschland eingeladen.

- **Klimaschutz:**

China, Kanada und Russland haben in Johannesburg ihre Ratifizierung des Kyoto-Protokolls angekündigt. Das ist ein wichtiges Signal für sein Inkrafttreten.

- **Nationale Nachhaltigkeitsstrategien:**

Die Bedeutung nationaler Nachhaltigkeitsstrategien wurde hervorgehoben. Die Staaten haben vereinbart, die Einrichtung oder die Verbesserung von Nationalen Nachhaltigkeitsräten zu unterstützen, um einen „high level focus on sustainable development strategies“ zu schaffen.

- **Unternehmensverantwortung:**

Mit der Unternehmensverantwortung (accountability, corporate responsibility) wird ein weiterer großer politischer Bereich angesprochen, der gegenüber dem Stand von Rio neu und zusätzlich ist. Die Unternehmenverantwortung soll weiter gefördert und voran getrieben werden. Die Staaten sollen Rahmenbedingungen für freiwillige Vereinbarungen schaffen und die Unternehmen dazu motivieren, diese aufzugreifen. Dialog- und Management-Initiativen werden ermuntert. Eine effektive Implementierung von zwischenstaatlichen Vereinbarungen, internationalen Initiativen und nationalen Regelungen zur Unternehmensverantwortung wird gefordert.

Nach meiner Beobachtung sind viele, schon laufende Aktivitäten der Wirtschaft in der Öffentlichkeit noch nicht bekannt. Sie machen gleichwohl deutlich, dass die Nachhaltigkeit zunehmend aus dem Feld staatlicher Politik in einen gesellschaftlichen Bewegungsrahmen hinein wächst. Zukünftig wird die strategische Verbindung von Unternehmensverantwortung und Haftungsrecht eine große Herausforderung darstellen.

Johannesburg hat ferner weitere Ziele und wichtige Maßnahmen zur Chemikalienpolitik, zur biologischen Vielfalt und den natürlichen Ressourcen, zu Fischerei, Gesundheit, Konsum- und Produktionsmustern vereinbart, die ich hier nicht im Einzelnen ansprechen kann.

II

Diese erreichten Vereinbarungen sind Fortschritte im Sinne von kleinen Schritten in die richtige Richtung. In das Mosaik gehören aber auch die negativen Punkte und Fehlstellen.

Bedauerlich ist, dass Johannesburg die bestehende Balance der UN-Einrichtungen nicht angetastet hat. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ist nicht endlich zu einer eigenständigen Umweltorganisation der Vereinten Nationen aufgewertet worden. Vielfältige Widerstände wurden dagegen vorgetragen; Befürchtungen wurden geäußert, dass neue Zuständigkeiten geschaffen würden, weitere UN-Bükratien entstehen oder einer einseitigen Veränderungen der politischen Balance zwischen Umwelt und Entwicklung Vorschub geleistet werden könnte. Gleichwohl wäre es aus meiner Sicht richtig gewesen, die

herausragende Arbeit, die Klaus Töpfer als Leiter des UN-Umweltprogramms leistet, in einen angemessenen Rahmen zu stellen. Der Gipfel hat vielmehr beschlossen, den UN-Generalsekretär um das Monitoring zur Umsetzung des beschlossenen Aktionsplanes innerhalb des UN-Apparates zu bitten. Angesichts der thematischen Breite der globalen Nachhaltigkeitspolitik dürfte dies nach meiner Einschätzung nur realisierbar sein, wenn es gelingt, innerhalb der UN eine klar erkennbare und eindeutig legitimierte Struktur zu schaffen. Klare Mechanismen und Richtlinien sind hierfür unabdingbar, auch wenn sie noch nicht in Johannesburg beschlossen werden konnten.

Leider ist man dem von der EU mitgetragenen, deutschen Vorschlag, eine UN-Weltkommission „Nachhaltigkeit und Globalisierung“ einzurichten, nicht gefolgt.

Beim Thema Abbau von umweltschädlichen und wettbewerbsverzerrenden (Agrar-) Subventionen konnte zwar eine Vorrangstellung der WTO-Regeln gegenüber den internationalen Umweltvereinbarungen verhindert werden, aber eine eigenständige politische Initiative des Johannesburger Gipfels ebenfalls verhindert. Eine Verpflichtung zum Abbau dieser Subventionen wurde letztlich nicht akzeptiert.

III

In diesem Mosaik von Plus und Minus scheinen mir als **Momentum und die Perspektive** folgende Punkte wichtig:

- **Der Multilateralismus hat eine Zukunft:**

Johannesburg hat den Wert multilateraler Vereinbarungen verteidigt und gegen viele Angriffe bestätigt. Es prägte sogar eine neue Art des Multilateralismus. Multilaterale Vereinbarungen können mehr als nur Ergebnis völkerrechtlicher Verhandlungen mit Rücksicht auf den langsamsten im internationalen Geleitzug sein. Die bisher ausschließlich als Alternative gedachte politische Vorgehensweise - entweder eine multilaterale Vereinbarung anstreben, oder den Rückzug in unilaterale Politik (beispielsweise der USA) antreten – werden womöglich zusehends Übergangsformen herausbilden. Das Thema Erneuerbare Energien gibt ein Signal für die Entwicklung

unterschiedlicher Formen der internationalen Zusammenarbeit. Man kann meiner Erachtens davon sprechen, dass ein „**Multilateralismus der verschiedenen Geschwindigkeiten**“ entsteht. Während der Kyoto-Prozess als Beispiel für den klassischen Multilateralismus mit dem Anspruch, alle mitzunehmen, langsam verläuft, bildet sich nun - hoffentlich - eine Führungsgruppe von Staaten heraus, die schneller voran geht und sich damit auch Zukunftsmärkte erschließt.

- **Nationale Vorreiterrollen werden international honoriert.**

Johannesburg hat deutlich gemacht, was eine politische Vorreiterrolle eigentlich ausmacht. Sie besteht darin, dass man tatsächlich vorangeht und nicht darin, nur über sie zu reden.

Deutschland konnte in Johannesburg vor allem beim Klimaschutz und bei der Entwicklung erneuerbarer Energien zeigen, dass der oft behauptete Gegensatz zwischen nationaler Vorreiterrolle und internationaler Vereinbarung in dieser Allgemeinheit nicht mehr besteht. Es kommt vielmehr auf die konkreten Inhalte der nationalen Vorreiterpolitik an. Eine überzeugende nationale Vorreiterpolitik ist ein erfolgreiches Mittel ist, um in der Staatengemeinschaft insgesamt voran zu kommen.

- **Zukunft von Weltgipfel - Veranstaltungen:**

Johannesburg hat deutlich gemacht, dass ein solcher Gipfel in Zukunft einen neuen Ansatz braucht. Die bisherige Arbeitsteilung zwischen Staaten und Zivilgesellschaft gehört überdacht. Während die Regierungen das harte Verhandlungsgeschäft verfolgen, sind die zivilgesellschaftlichen Akteure für die „Stimmung“ zuständig. So war Johannesburg. Diese Arbeitsteilung ist zu sehr staatsfixiert. Sie entspricht längst nicht mehr der Wirklichkeit der Nachhaltigkeitspolitik. Wir brauchen in der Zivilgesellschaft neuen Formen der Kommunikation und neue Formen der verbindlichen Zusammenarbeit. Ich bin sicher: Auch in 15 Jahren wird es Weltgipfel geben, aber sie werden völlig anders aussehen. Die Zivilgesellschaft in ihren unterschiedlichen Facetten in der Wirtschaft, der Industrie, den NGOs, der Wissenschaft und den anderen Gruppen muss in Zukunft in viel stärkerem Maße

Anteil an Gipfel-Vereinbarungen nehmen. Damit wird nicht etwa einer Verwischung der jeweiligen Verantwortlichkeit von Regierungen, NGOs und Zivilgesellschaft darf das Wort geredet. Diese müssen klar bleiben, denn nur sie begründen die Legitimität, mit der völkerrechtlich bindende Vereinbarungen überhaupt geschlossen werden können. Aber ein Weltgipfel sollte in Zukunft mehr verhandlungsrelevante Facetten haben und mehr Ergebnis-Verantwortung abfragen als wir es in Johannesburg sahen. Die Partnerschaften (in Johannesburg als so genanntes type two – outcome bezeichnet) weisen dabei in eine Richtung, für die ich hier eine Zukunft sehe.

- **Partnerschaften sind eine Zukunftsoption:**

Partnerschaften und Allianzen von verschiedenen Akteuren werden weiterhin und zunehmend eine große Rolle spielen. Aber sie werden nicht ernsthaft in Konkurrenz zu den Regierungsvereinbarungen treten können. Insofern erwiesen sich anfängliche Befürchtungen, das Instrument der Partnerschaften könnten dazu ausgenutzt werden, die Regierungsverhandlungen des Weltgipfels zu marginalisieren, als unbegründet. IM Gegenteil, ich meine, das Instrument der Partnerschaften verdient es, weiter ausgebaut zu werden und mit Kriterien und Erfolgsbilanzen auch zu einem nachvollziehbaren und transparenten Instrument gemacht zu werden. Die freiwilligen Vereinbarungen der Industrie, die in Deutschland wie zum Beispiel die Zielvereinbarung zum Papierrecycling, erfolgreich gelaufen sind, sind auch auf globaler Ebene zur Nachahmung empfohlen.

IV

Ich schließe meine Ausführungen mit einer kurzen Bemerkung zum Stand der deutschen Nachhaltigkeitspolitik ab. Die Bundesregierung hat im April 2002 die nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ beschlossen. Im Vorfeld hatte sie 2001 den Rat für Nachhaltige Entwicklung zu ihrer Beratung einberufen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat die Aufgaben, die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik zu beraten, Ziele, Indikatoren und Projekte vorzuschlagen und zur öffentlichen Kommunikation des Nachhaltigkeitsgedankens beizutragen.

Wir haben diese Aufgabe sehr ernst genommen und versucht, ihr mit Erfolg nachzukommen. Das Thema Nachhaltigkeit ist fest in der Regierungspolitik verankert, wie man auch an dem seit ein paar Tagen vorliegenden Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ablesen kann – allerdings für meinen Geschmack etwas zu unverbunden und fragmentiert. Dass die Politik die Nachhaltigkeit aufgreift, heißt aber nicht, dass nun alles getan ist. Im Gegenteil, wer Nachhaltigkeit will, muss mehr tun als in der Vergangenheit. Denn konkrete Schritte sind nun gefragt.

Neu sind dabei zum einen das integrative Verständnis von Umwelt und Entwicklung, zum anderen der Versuch, die Wegmarken dieser Politik durch quantifizierte Ziele und Zeitpläne abzustecken. Vor allem die Quantifizierung soll Nachhaltigkeitspolitik aus der unverbindlichen Programmatik und belanglosen Zwischenbilanzen heraus führen. Die Quantifizierung der Ziele und Indikatoren zwingen dazu, dass man sagt, was man will und woran man sich messen lassen will. Ich halte das für sehr wichtig.

Eine Vorreiterfunktion auf nationaler Ebene kommen den sogenannten Pilotprojekten zur Nachhaltigkeit zu. Der Rat hat der Bundesregierung daher neben Empfehlungen zum Leitbild und zu Zielen, zur Politik und Strategie der Nachhaltigkeit auch empfohlen, mit Pilotprojekten deutlich zu machen, was konkret getan werden soll. Wir haben fünf Pilotprojekte des Rates in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie eingebracht:

- Energie - Contracting bei Bundesliegenschaften,
- Gebäudesanierung auf Niedrigenergiestandard,
- Kommunikationsstrategie für nachhaltiges Verkehrsverhalten,
- Zukunft gestalten durch Verbraucherverhalten – eine Infokampagne
- Welthunger bekämpfen mit nachhaltiger, standortgerechter Landnutzung.

Der Koalitionsvertrag verweist an vielen Stellen auf die Politik der Nachhaltigkeit. Man wird sehen, was an konkreten Schritten folgt. Aus Sicht des Rates sind von besonderem Interesse sicherlich die beiden Themen Energie und Stadtentwicklung und Flächensparen. Aber auch die Agrarpolitik und der Verbraucherschutz sowie die Anforderungen an eine Bildungs- und Wissenschaftspolitik zur nachhaltigen Entwicklung sind wichtig. Von übergeordneter Bedeutung ist die erneute Festlegung, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie im Jahre 2004 einer kritischen Revision unterzogen werden soll. Aus unserer Sicht muss dabei

deutlich werden, dass Nachhaltigkeit nicht ausschließlich Gegenstand staatlicher Politik ist, sondern dass mit dieser Revision auch die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und das, was die Unternehmen tun, einer Bestandsaufnahme und kritischen Berichterstattung zugänglich gemacht werden müssen. Das wird einer der Punkte sein, zu denen man in eine intensive neue Diskussion eintreten muss. Enttäuschend wäre es, wenn man meinte, nur der Staat würde der Pflicht unterliegen respektive sich seiner Verantwortung stellen, in regelmäßigen Abständen über den Stand seiner Aktivitäten zur Nachhaltigkeit zu berichten. Sicherlich ist es ein schwieriges Unterfangen, die zivilgesellschaftlichen Akteure adäquat einzubeziehen. Aber dieser Mühsal wird man sich stellen müssen. Am Ende verspricht nur sie den erforderlichen positiven Effekt für das Vorankommen der Nachhaltigkeit.

Sie sehen also: Es gibt eine Fülle von wichtigen Ansatzpunkten für die politische Beratung der Bundesregierung in Sachen Nachhaltigkeit. Selbst wird diese Beratung aber erst dann nachhaltig sein, wenn sie gut ist und wenn sie gehört wird. Hierzu will der Rat seinen Beitrag leisten.

Der Aktionsplan des Weltgipfel in Johannesburg „Plan of Implementation“ ist erhältlich als pdf - Dokument unter <http://www.iisd.ca/linkages/2002/wssd/PlanFinal.pdf> (final, pre-edited and unofficial version). Die Politische Erklärung des Weltgipfels ist erhältlich unter <http://www.weltgipfel2002.de/>

Vgl. auch Simonis, U. E. (Hg.) (2002): World Summit on Sustainable Development – Political Declaration and Johannesburg Plan of Implementation, Berlin: WZB Papers, FS II 02-405, 57 S.

Aktivitäten des Rates für Nachhaltige Entwicklung sind der website <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/> zu entnehmen.