Von Stockholm nach Rio : ein Überblick über die internationale Öko-Debatte vor der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992

Autor(en): **Radtke, Christian**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **11 (1991)**

Heft 22

PDF erstellt am: **26.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-652416

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Christian Radtke

Von Stockholm nach Rio

Ein Überblick über die internationale Öko-Debatte vor der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992.*

Inzwischen blickt die gesamte am Thema "Umwelt und Entwicklung" interessierte Welt, staatliche Repräsentanten ebenso wie Nicht-Regierungsorganisationen, nach Rio de Janeiro, wo vom 1. - 12. Juni 1992 die zweite UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung stattfinden wird. Doch ein programmatischer Durchbruch – oder gar ein Paradigmenwechsel – in der herrschenden Umwelt- und Entwicklungspolitik ist nicht in Sicht. Warum? Aufschluss gibt die Geschichte des Konfliktfeldes Umwelt und Entwicklung.

Die Stockholmer UNO-Umweltkonferenz

In den 60er Jahren hatten betroffene Bürgergruppen in den Industrieländern das Thema der industriellen Umweltverschmutzung langsam aber machtvoll auf die politische Tagesordnung gesetzt. Ein wichtiges auslösendes Moment für eine breitere Wahrnehmung der aus einer ungezügelten Industrialisierung resultierenden Umweltgefährdung waren z.B. der winterliche Smog in London 1952, dem über 4000 Menschen zum Opfer fielen, und ein ähnliches Smogereignis 1966 in New York. Die bekanntgewordenen Fälle massiver Quecksilbervergiftung von Minamata und Niigata in Japan zwischen 1953 und 1965, die Publikation der amerikanischen Journalistin *Rachel Carson* über die schleichende Verseuchung der Nahrungsmittelketten durch DDT und den Rückständen anderer Organochlor-Pestizide sowie das Tankerunglück der Torrey Canyon, das 1966 zu einer grossen Ölpest führte – all dies waren Ereignisse, die eine zunehmend breitere Öffentlichkeit auf die neuen ökologischen Gefahren aufmerksam machten.

Zunehmend wich der optimistische Glauben an die technisch-wissenschaftliche Lösbarkeit der Probleme, wie sie noch Mitte der 60er Jahre zum Beispiel durch *Kahn* und *Wiener* propagiert wurde, einer immer pessimistischeren Einschätzung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten und der durch *Anne* und *Paul Ehrlich* in die Debatte eingeführten Befürchtung einer drohenden "Öko-Katastrophe". Vor dem Hintergrund dieser Diskussion und aufgrund des wachsenden innenpolitischen Drucks auf die Regierungen der Industrieländer entstand die Initiative der skandinavischen Länder und der USA, das Thema Umweltschutz im Rahmen der Vereinten Nationen aufzugreifen. Entsprechend einer Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1968, beschloss die UN-Vollversammlung die Einberufung der ersten UN-Umweltkonferenz, die 1972 in Stockholm stattfand.

Der Norden: Das politische Hauptinteresse der Industrieländer an der Stockholm-Konferenz lag darin, auf möglichst breiter, internationaler Basis

Massnahmen zu vereinbaren, um eine möglicherweise drohende Umweltkatastrophe abzuwenden. Gleichzeitig war den Industrieländern klar, dass der kurative Umweltschutz sehr teuer würde und die Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Länder beeinträchtigen würde, die ihn im Alleingang betreiben würden. Aus dieser Überlegung entsprang die Hoffnung, durch eine möglichst viele Länder erfassende Welle des Umweltschutzes die aussenwirtschaftlichen Probleme in Grenzen zu halten.

Geprägt war die Position der Industrieländer auch durch die vom *Club of Rome* in Auftrag gegebene Global-Studie, die 1972 mit dem Titel *"Grenzen des Wachstum"* veröffentlicht wurde und die anhand von Computermodellen den ökologischen Kollaps innerhalb von weniger als 100 Jahren prognostizierte. Diese Prognose beruhte neben der Annahme einer bedrohlich zunehmenden Umweltverschmutzung auf der Annahme einer drastischen Ressourcenverknappung bei gleichzeitiger rapider Zunahme der Weltbevölkerung. Damit war nicht nur die für das industrielle Wachstum als bedrohlich empfundene Ressourcenverknappung thematisiert. Zugleich hatte auch die These von Malthus, dass sich aus Bevölkerungswachstum und knappen Ressourcen erbitterte Verteilungskämpfe entwickeln, wieder Eingang in die Diskussion (zumindest des Nordens) gefunden.

Das Sekretariat der UNO-Umwelt-Konferenz und deren Generalsekretär, der Kanadier Maurice Strong, versuchten, die in den Industrieländern und insbesondere in den Vereinigten Staaten geführte wissenschaftliche und politische Diskussion zu einem prägenden Element der Stockholmer Konferenz zu machen. Ziel und Interesse der Industrienationen war es, erstens Vereinbarungen über die Begrenzung von industrieller Umweltverschmutzung zu treffen und zweitens Programme zum Ressourcenmanagement und zum Schutze von Ökosystemen, die insbesondere durch industrielle Emissionen bedroht sind, aufzustellen.

Der Süden: Ganz anders sah die Position des Südens während der Vorphase der Stockholm-Konferenz aus. Auf ihrer Prioritätenliste standen die Bekämpfung der Armut und der Arbeitslosigkeit, der Aufbau von Schul- und Berufsbildungssystemen, die Gewährleistung medizinischer Versorgung, die Schaffung von Wohnraum, die Versorgung mit sauberem Wasser, kurz: die wirtschaftliche Entwicklung. Ihr Hauptinteresse lag nach der Erlangung der Unabhängigkeit darin, durch eine rasche, nachholende Industrialisierung ihre "Rückständigkeit" zu überwinden und eine gleichgewichtige Position auf dem internationalen Parkett einzunehmen. Die Umweltprobleme wurden dabei, sofern sie überhaupt gesehen wurden, erst einmal auf die politische Wartebank gesetzt. Aufgrund der starken Fokussierung auf das wirtschaftliche Leitmodell des Nordens und der nur begrenzten finanziellen Ressourcen, setzten die Entwicklungsländer auf die Strategie einer möglichst billigen Industrialisierung, wobei die entstehenden Schäden dann später beseitigt werden könnten.

Im Vergleich zu den Industrienationen war in den Ländern des Südens der Rohstoff- und Energieverbrauch pro Kopf erheblich niedriger. Die Probleme der industriellen Umweltverschmutzung waren, wenn überhaupt vor-

handen, lokal begrenzt. So war es auch möglich, dass aus den Reihen der Entwicklungsländer das Argument aufkam, die eigene unbelastete Umwelt sei eine reiche Ressource, die es auch zu nutzen gelte. Mit diesem Argument verband sich die Offerte an die Industrienationen, doch jene Industrien, deren Emissionen dort nicht mehr toleriert werden, in die Entwicklungsländer umzusiedeln. Es prägte sich das Schlagwort *'Pollution is a sign of progress'* (Verschmutzung ist ein Zeichen des Fortschritts) – eine Analogie zu dem hundert Jahre alten deutschen Slogan *'Die Schlote müssen rauchen'*; Umweltschutz dagegen war eine Angelegenheit des reichen Nordens.

Der Dissens zwischen den Positionen des Nordens und des Südens wurde vor allem durch brasilianische Wissenschaftler aufgeheizt, die den ideologischen Standpunkt vertraten, dass die Industrieländer die Forderung nach Umweltschutz deshalb forcierten, um Entwicklungshemmnisse bei der Industrialisierung der Entwicklungsländer aufzubauen. Da die Ostblockstaaten geschlossen der Auffassung waren, dass Umweltprobleme Probleme des industriellen Kapitalismus seien, und die blockfreien Staaten sowie die "Gruppe der 77" entschieden die Position "zuerst Entwicklung, dann Umweltschutz" vertraten, fanden sich die westlichen Industriestaaten mit ihrem Konferenzziel weitgehend politisch isoliert. Es bestand wenig Aussicht, dass Empfehlungen der Konferenz zu Beschlüssen der Vollversammlung der Vereinten Nationen führen könnten.

Eine erste entscheidende Annäherung der Positionen konnte dann aber 1971 bei der Vorbereitungstagung in Founex/Schweiz erzielt werden. Bei dieser Tagung gelang es den Industrieländern, die Staaten der "Gruppe der 77" für die Auffassung zu gewinnen, dass es sich bei Phänomenen wie Dürren, Überschwemmungen, unzureichenden hygienischen Bedingungen und den daraus resultierenden Krankheiten, ungesunden Wohnbedingungen u.a. auch um Umweltprobleme handle und es insofern keinen Widerspruch zwischen Umweltschutz und Entwicklung gäbe. Aus dieser Diskussion heraus entstand die Kompromissformel, die die indische Premierministerin Indira Ghandi mit dem Schlagwort zusammenfasste: *'Poverty is the biggest polluter'* (Die Armut ist der grösste Umweltverschmutzer.) Mit dieser Formel war es den Entwicklungsländern möglich, sich für Umweltschutz auszusprechen, ohne irgendwelche Abstriche an ihren entwicklungspolitischen Zielen machen zu müssen.

Der noch recht dünne Boden dieser Kompromissformel spiegelt sich in den Empfehlungen der Stockholm-Konferenz wieder, die als *Action Plan for the Human Environment* im Herbst 1972 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt wurden. Dieser Aktionsplan umfasste drei Gruppen von Massnahmen:

1. Massnahmen zum Erfassen von Umweltdaten, zur Umweltforschung, zur Überwachung und zum Austausch von Informationen *(Earthwatch);*
2. Massnahmen und internationale Übereinkommen zum Umweltschutz und zum schonenden Umgang mit Ressourcen. Diese Empfehlungen beziehen sich im wesentlichen auf den Schutz der internationalen Gewässer und der genetischen Ressourcen;

3. Unterstützende Massnahmen, wie den Aufbau geeigneter Umweltadministrationen, Bildung und Ausbildung, Information der Öffentlichkeit, technischer und finanzieller Zusammenarbeit.

Auffallen muss, dass von den insgesamt 352 Empfehlungen des Stockholmer Aktionsplans sich nur acht direkt auf das Thema "Umwelt und Entwicklung" beziehen.

Zur Umsetzung des Aktionsplans und zur Koordinierung der umweltrelevanten Aktivitäten der UN-Körperschaften beschlossen die Vereinten Nationen die Einrichtung eines eigenen UN-Umweltprogramms (UNEP) mit Sekretariatssitz (als Freundschaftsangebot an den Süden) in Nairobi.

Ecodevelopment

Es zeigte sich jedoch bald, dass der in Stockholm gefundene diplomatische Kompromiss nicht zu der globalen ökonomischen und ökologischen Neuorientierung führen würde, die das neugegründete UNEP unter ihrem ersten Exekutivdirektor *Maurice Strong*, aber auch andere Organisationen, wie z.B. die Dag Hammerskjöld- Stiftung, politikfähig zu machen hofften. Für diesen neuen Entwicklungsansatz prägte Maurice Strong 1973 den Begriff *Ecodevelopment.*

Der Ecodevelopment-Ansatz versuchte, einen alternativen, auf Umwelt- und Sozialverträglichkeit ausgerichteten Entwicklungspfad zu definieren, der die implizite Kritik der Globalstudie "Grenzen des Wachstums" an dem "Leitmodell der Industrieländer" und der von den Regierungen der Entwicklungsländer favorisierten Politik der "nachholenden Entwicklung" aufgriff. Die wesentlichen Elemente des Ecodevelopment-Ansatzes beschrieb *Ignacy Sachs*, einer der wichtigsten Vordenker dieses Konzepts, in einem Aufsatz von 1974 folgendermassen:

- Befriedigung der Grundbedürfnisse, weitgehend mit Hilfe der eigenen Ressourcenbasis; keine Kopie des Konsumstils der Industrieländer;
- Entwicklung eines *satisfactory social ecosystem*, das Beschäftigung, soziale Sicherheit, Qualität menschlicher Beziehungen und Respekt vor verschiedenartigen Kulturen einschliesst;
- Vorausschauende Solidarität mit den zukünftigen Generationen;
- Massnahmen zur Ressourcen- und Umweltschonung, insbesondere zur intelligenten Nutzung lokal verfügbarer, erneuerbarer Ressourcen, z.B. durch Entwicklung und Anwendung lokaler Öko-Techniken, wobei bei der Energieeinsparung, z.B. durch Kleinhalten des privaten Autoverkehrs, die Entwicklung und Anwendung alternativer, nämlich unerschöpflicher Energiequellen (Sonnenenergie) eine besondere Rolle zu spielen hätten;
- Partizipation der Betroffenen sowohl bei der Zielbestimmung als auch bei der Durchführung der Massnahmen, bei relativer Unabhängigkeit von Auslandshilfe;
- Begleitende und unterstützende Erziehungsprogramme.

Das Konzept des Ecodevelopment, das anfänglich vor allem als Entwick-

lungsansatz für die überwiegend ländlichen Regionen in den Ländern der Dritten Welt gedacht war, bot von seinem theoretischen Gerüst her die Möglichkeit, über die Dritte Welt hinaus zu einer neuen Definition der Begriffe Wohlstand und Wachstum zu gelangen, es bot damit die Möglichkeit einer Reinterpretation des Entwicklungsbegriffes mit stark standortbezogenen und standortgerechten Lösungsansätzen.

Unerwartete Schützenhilfe erhielt das Konzept durch die Weltbank, dem wohl mächtigsten Meinungsführer unter den Entwicklungsagenturen. In einem spektakulären Auftritt in Nairobi 1973 verkündete der damalige Weltbankpräsident *Robert McNamara*, dass die zum Teil beachtlichen Wachstumserfolge der ersten Entwicklungsdekade (1960-1970) in den Entwicklungsländern keineswegs zu einer Verbesserung der durchschnittlichen Lage der Menschen geführt habe. Die getätigten Investitionen seien im wesentlichen der Grossindustrie und dem reichsten Drittel der Bevölkerung zugute gekommen, während sich die Lage der Bevölkerungsmehrheit, insbesondere der ländlichen Bevölkerung, weiter verschlechtert habe.

Konfliktfeld Ökologie – Entwicklung

Eine starke Politisierung erfuhr die Debatte im Jahr 1974 durch die *"Erklärung von Cocoyoc"*. Wissenschaftler aus aller Welt hatten sich auf Einladung der UNEP und der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zu einem Symposium in Cocoyoc/Mexiko zusammengefunden, um über die Fragen von Überentwicklung und Unterentwicklung als zwei Seiten derselben Münze und ihre kausalen Zusammenhänge mit Umweltzerstörung zu diskutieren. Einer der Kernsätze ihrer Abschlusserklärung lautete: "Wir sind nach dreissig Jahren Erfahrung der Meinung, dass sich die Hoffnung, schnelles wirtschaftliches Wachstum würde zur Masse des Volkes durchsickern, als illusorisch erwiesen hat. Deshalb verwerfen wir den Gedanken: Erst Wachstum".

Mit der klaren Benennung eines ursächlichen Zusammenhanges zwischen "zerstörerischen Wirkungen" und spezifischen Interessenlagen und sozialen Ungleichgewichten formulierten die in Cocoyoc versammelten Wissenschaftler eine Absage an den Stockholmer Kompromiss, der für die Umweltprobleme des industriellen Nordens technologische und administrative Lösungen, für die des Südens die "Armutsbekämpfung" durch Wachstum als Lösung vorsah.

In ganz ähnlichem Sinne äusserte sich ein Jahr später der Bericht der Dag-Hammerskjöld-Stifung mit dem Titel "Was tun?". Seine Autoren weisen deutlich auf den Kausalzusammenhang zwischen antropogener (vom Menschen verursachter) Naturzerstörung und den herrschenden Interessen- und Machtkonstellationen. Als alternativen Entwicklungsweg propagierten sie den politischen Ansatz des *self-reliance*, d.h. Vertrauen in die eigene lokale oder regionale Kraft und die autonomen Entwicklungsmöglichkeiten. Dafür sei es jedoch nötig, so eine der Forderungen, "dass die Produzenten Eigentümer der Produktionsmittel werden oder sie kontrollieren."

Die Ölkrise als retardierendes Moment

Die radikalen Schlussfolgerungen der Cocoyoc-Erklärung und des Berichts der Dag-Hammarskjöld-Stifung hoben die Debatte jedoch nicht auf eine neue Ebene, sondern führten zeitweise eher in eine Sackgasse. Parallel zu der oben genannten Diskussion hatte sich nämlich, ausgelöst durch den Ölpreisschock von 1973, eine neue, weltweit spürbare politische Situation ergeben. Plötzlich waren es die Wirtschaftskrise und die wachsende soziale Unzufriedenheit, die die innenpolitische Diskussion in den westlichen Industrieländern dominierten; die umweltpolitische Diskussion rückte zurück ins dritte oder vierte Glied.

Aber auch in den Ländern der Dritten Welt hatte der Ölpreisschock von 1973 die Lage deutlich geändert. Insbesondere in den ölexportierenden Ländern, brach geradezu eine Hochstimmung aus. Ölexporteure wie Iran, Algerien und Nigeria sahen dank des sprudelnden Dollareinkommens plötzlich die Möglichkeit, ihre gesamten Volkswirtschaften umzukrempeln und in kurzer Zeit zu modernisieren. Gleichzeitig sahen sie sich durch die teuer gewordenen Ölvorkommen auf dem Internationalen Parkett politisch aufgewertet. Die Ölwaffe machte sie zu begehrten Partnern für die Industriestaaten. Aber auch andere rohstoffreiche Entwicklungsländer sahen in dem Beispiel des OPEC-Kartells für sich eine Hoffnung, die Rohstoffabhängigkeit der Industrieländer für einen wirtschaftlichen wie politischen Aufschwung zu nutzen.

Klare Verlierer der ersten Ölpreiserhöhung waren jedoch, wie sich schon bald zeigen sollte, die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer, und das gleich in mehrfacher Hinsicht. Zum einen war ihre oft veraltete und wenig energieeffiziente logistische und industrielle Infrastruktur im grösseren Masse von Ölimporten abhängig als die der Industrieländer, so dass zum Ende der 70er Jahre diese Länder bis zu 65 Prozent ihrer Deviseneinnahmen für Ölimporte ausgeben mussten. Gleichzeitig verschlechterten sich die *terms of trade* für diese Länder, da sie, anders als die Industrieländer bei Fertigprodukten, die höheren Energiepreise nicht so wirksam auf die Exportpreise umlegen konnten. Diese Länder mussten also nicht nur die direkte Verfünffachung der Ölpreise tragen, sondern auf dem Umweg über höhere Importpreise für Industriegüter auch einen Teil der Ölpreiserhöhung der Industrieländer mittragen. Alle diese Länder sahen plötzlich ihre nationalen Entwicklungspläne in hohem Masse gefährdet.

Nach dem kurzen umweltpolitischen Strohfeuer von 1972 war das Entwicklungsthema und die Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung wieder ganz in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt – das Umweltthema war an den Rand gedrückt. Auffällig war auch, wie sich ein Grossteil der wissenschaftlichen Diskussion wieder ganz auf die klassischen entwicklungspolitischen Aspekte des Nord-Süd-Konfliktes konzentrierte. Auch die Cocoyoc-Erklärung oder der Bericht der Dag-Hammarskjöld-Stiftung wurden in den folgenden Jahren überwiegend als entwicklungspolitische Manifeste bewertet, die zentrale Ökologiedebatte aber eher als randständiges

Phänomen behandelt.

Der *Bariloche-Report:* Ganz in dieses Klima und in die Interessenlage der Entwicklungsländer passte da die von der argentinischen Bariloche-Stiftung in Auftrag gegebene und 1976 erschienene Globalstudie *"Grenzen des Elends"*. Dieser Bericht bezog eine klare Gegenposition zum Club of Rome. Nicht das ökonomische Wachstum, sondern der masslose Konsum der Industrieländer führe an die Grenzen, so eine Hauptthese. Die Industrieländer sollten diesen Konsum einschränken und die freiwerdenden Kräfte den Entwicklungsländern zur Verfügung stellen. Durch fundamentale sozialpolitische Reformen müssten neue sozialverträgliche Entwicklungspfade möglich sein, die eine Befriedigung der Grundbedürfnisse erlauben. Mit den dann sinkenden sozialen Kosten würden viele Mineralien abbaubar, ein Erschöpfen der Rohstoffquellen wäre daher nicht zwingend. Wirtschaftliches Wachstum führe nicht zwangsläufig zu steigender Umweltverschmutzung, da dieses Problem technisch kontrollierbar sei, ähnlich wie das Energieproblem durch die nukleare Option lösbar sei. Da die technologische Weiterentwicklung rascher erfolge als das Konsumwachstum, müssten die Entwicklungskonzeptionen auf die Technologieoption setzen. Entscheidend sei also, zur Lösung der entwicklungspolitischen wie der ökologischen Probleme einen umfassenden Technologietransfer von Nord nach Süd sicherzustellen.

Im Bariloche-Bericht wurde klar wieder die Position bezogen, die die Entwicklungsländer im Vorfeld der Stockholmer Konferenz vertraten: dass das industrielle Modell das verbindliche Lebensmodell für alle Länder ist. Erst durch den erfolgreichen Kampf gegen Unterentwicklung und Armut liesse sich dann eine ökologische Politik durchsetzen. Der Norden solle durch gerechte Bezahlung der Rohstoffe, durch Technologietransfer und durch Konsumverzicht zugunsten der Dritten Welt (vorgeschlagen wurden 2 Prozent des Bruttosozialprodukts) diese bei der Modernisierung ihrer Volkswirtschaften unterstützen.

Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung

Zehn Jahre nach Stockholm lud die UNEP zu einer Nachfolgekonferenz nach Nairobi/Kenia ein. Der Verlauf dieser Ten Years After-Konferenz von 1982 zeigte, dass sich die allgemeine Wahrnehmung und Einschätzung der Probleme deutlich gewandelt hatte. Es zeichnete sich Anfang der 80er Jahre klar ab, dass keine der angekündigten Umweltstrategien und keines der Aktionsprogramme der sich dramatisch verschärfenden Umweltsituation Herr werden würde. Es wurde zunehmend scharfe Kritik an den UN-Sonderorganisationen und der UNEP selbst laut, der es nicht gelungen war, innerhalb des UN-Systems ihrem 1972 erhaltenen Mandat eines Koordinators und Initiators für umweltpolitische Initiativen Geltung zu verschaffen. Es ist vor allem der deutlichen Kritik aus den skandinavischen Ländern an der Politik des Verwaltungsrates und des Sekretariats des UNEP und ihrem beharrlichen Drängen zu verdanken, dass sich innerhalb der Vereinten Nationen zunehmend die Einsicht durchsetzte, dass eine neue langfristige und interna-

tionale Strategie zu Umwelt und Entwicklung formuliert werden müsse. Aufgrund entsprechender Vorschläge der UNEP-Konferenz von 1982 in Nairobi beauftragte die Generalversammlung der Vereinten Nationen den durch die UNEP eingesetzten "Zwischenstaatlichen Intersessionellen Vorbereitungsausschuss" mit der Erstellung der "Umweltperspektive bis zum Jahr 2000 und danach."

Gleichzeitig drängten wiederum die skandinavischen Länder darauf, dass – über den Rahmen des UNEP hinaus – eine unabhängige Kommission eine kritische Analyse darüber erstellen sollte, wie die Staaten dieser Erde die UNEP-Schwächen überwinden und das ungelöste Konfliktfeld Umwelt und Entwicklung bewältigen könnten.

Im Herbst 1983 beschloss die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 38/161 die Einsetzung einer Sonderkommission, der "Weltkommission für Umwelt und Entwicklung". Die Kommission, nach ihrer Vorsitzenden, der norwegischen Ministerpräsidentin Frau *Gro Harlem Brundtland*, auch Brundtland-Kommission genannt, erhielt das Mandat.

- Vorschläge für eine langfristige Umweltstrategie für eine nachhaltige Entwicklung über das Jahr 2000 hinaus zu formulieren;
- Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Zusammenarbeit der Entwicklungsländer und der Industriestaaten, unter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen Bevölkerung, Ressourcen, Umwelt und Entwicklung gestärkt werden kann;
- Überlegungen anzustellen, wie die internationale Zusammenarbeit bezüglich der Umwelt effektiver gestaltet werden kann.

DIE UMWELT

Wälder: Jedes Jahr nimmt die bewaldete Fläche auf der Erde um 17 Mio. ha ab – etwa die Fläche Österreichs. Die Wälder werden abgeholzt, um landwirtschaftliche Nutzflächen, Nutz- und Brennholz zu gewinnen; Luftverschmutzung und Saurer Regen wachsen auf allen Kontinenten.

Landressourcen: Der jährliche Verlust der Humusschicht durch Landübernutzung wird auf 24 Mio. ha geschätzt – etwa die Anbaufläche Australiens. Die Zerstörung von Weideflächen ist in der gesamten Dritten Welt, in Nordamerika und Australien gross.

Klima: Die CO2-Menge, das wichtigste Treibhausgas in der Atmosphäre wächst derzeit infolge des Brennstoffverbrauchs und der Entwaldung um 0,4% pro Jahr. Hitzerekorde in den Sommern der 80er Jahre könnten sich in den 90er fortsetzen.

Luftqualität: Die Luftverschmutzung hat in hunderten Städten gesundheitsbedrohende und in ländlichen Regionen ernteschädigende Ausmasse erreicht.

Pflanzen- und Tierwelt: Während die Zahl der Menschen auf dem Planeten steigt, nimmt die Zahl der Tier- und Pflanzenarten ab. Zerstörung und Verschmutzung verringern die biologische Vielfalt auf der Erde. Steigende Temperaturen und die Vergrösserung des Ozonlochs könnten die Verluste noch steigern.

Quelle: Worldwatch Institute, Washington

Für die politische Einordnung des im Frühjahr 1987 vorgestellten Abschlussberichts der Kommission, ist das selbst gesetzte Ziel der Kommission hervorzuheben, Ergebnisse vorzulegen, die später auch im politischen Raum konsensfähig sein würden.

Zwei Botschaften: Die *erste*, erschreckende Botschaft des Brundtland-Berichts lautet: Die globale Umweltkrise ist eine Realität – sie ist eine Bedrohung für die gesamte Menschheit. Kommt es nicht zu grundlegenden Änderungen in den Verhaltensmustern der Menschheit, wird eine globale Katastrophe unweigerlich die Folge sein. Die Ursachen der drohenden Katastrophe sieht die Kommission in der Armut, dem wachstumsbedingten Ressourcenverbrauch und der Wirtschaftskrise des Südens. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Kommission damit die wesentlichen Erklärungsansätze des Südens und des Nordens aus den 70er Jahren wieder aufgegriffen hat, ohne den hierin liegenden Konflikt zu lösen. Zum einen nennt die Kommission die "armutsbedingte Umweltzerstörung" *(poverty is the biggest polluter)*, zum anderen die "wachstumsbedingte Umweltzerstörung", des ressourcenverschwendenden industriellen Leitmodells ("Grenzen des Wachstums"). Letzteres wird allerdings – mit Recht – auch als Kritik am Leitmodell des Nordens und an seinem weltwirtschaftlichen Verhalten verstanden und mit den verschlechterten terms of trade und der Überschuldung des Südens in Zusammenhang gebracht. Die Weltwirtschaftsbeziehungen tragen hiernach dazu bei, dass der Süden praktisch keine Möglichkeit hat, seine wirtschaftlichen und Umweltprobleme zu lösen. Hier knüpft der Kommissionsbericht an die Forderung des Südens nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung an.

So richtig die Benennung dieser Ursachen für die Umweltkrise ist und so treffend und kritisch die Einzelanalysen der Brundtland-Kommission auch ausgefallen sind, so deutet sich in der Kombination der verschiedenen Ansätze bereits die argumentative Schwierigkeit der Kommission an, einen auch für den Umweltschutz akzeptablen und schlüssigen Lösungsansatz zu formulieren. So führt die Kombination aus Armut und Wirtschaftskrise sehr nah an die Tautologie, dass die Armen ärmer werden (und in einer zerstörteren Umwelt leben), weil sie arm sind. Der Hebel "wirtschaftliches Wachstum" zum Aufbrechen dieses Teufelskreises gerät zwangsläufig in den Konflikt mit der "wachstumsbedingten Umweltzerstörung". Dennoch sieht die Kommission in neuem Wachstum den Schlüssel zur Lösung des Konfliktfeldes Umwelt und Entwicklung.

So lautet ihre *zweite*, hoffnungsvolle Botschaft: Es ist möglich, eine Zukunft mit grösserer wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit für alle zu erreichen, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der natürlichen ökologischen Grenzen, die dem menschlichen Handeln gesetzt sind. Es ist möglich, so die Kommission, gleichzeitig die Probleme der Armut und die der Umwelt- und Ressourcenzerstörung zu lösen. Dafür ist es aber unabdingbar erforderlich, eine neue Qualität wirtschaftlichen Wachstums zu verwirklichen; Wachstum ist erforderlich, um die Probleme von Armut und Ungleichheit zu lösen, Wachstum ist aber auch ein entscheidender Faktor bei der Verhinderung von Umweltproblemen.

Der Schlüsselbegriff für den von der Kommission vorgeschlagenen Politikansatz heisst *sustainable development*, "dauerhafte (oder nachhaltige) Entwicklung". Dieser Leitgedanke prägt den gesamten Bericht. Aus ihm heraus leitet die Kommission ihre sektoralen und strategischen Empfehlungen ab. Als Ziele der Umwelt- und Entwicklungspolitik, die im Rahmen einer Strategie dauerhafter Entwicklung global zu verfolgen wären, nennt die Kommission:

- Belebung des Wachstums;
- Veränderung der Wachstumsqualität;
- Befriedigung der Grundbedürfnisse nach Arbeit, Nahrung, Energie, Wasser und Hygiene;
- Sicherung dauerhafter Bevölkerungszahlen;
- Erhaltung und Stärkung der Ressourcenbasis;
- Neuorientierung von Technologie und Handhabung von Risiken;
- Verbindung von Umwelt und Wirtschaft in Entscheidungsprozessen.

Ohne hier auf alle Punkte eingehen zu können, verdienen doch zwei eine genauere Betrachtung, die wesentlich für das Verständnis von "dauerhafter Entwicklung" sind: "Wachstum" und "Grundbedürfnisbefriedigung". Die Reihenfolge scheint nicht beliebig zu sein, betonte doch Frau Brundtland schon bei der öffentlichen Vorstellung des Berichts: "Wir brauchen weltweites Wachstum – aber ein Wachstum neuer Qualität".

Wachstum oder nachhaltige Entwicklung?

Die Befriedigung der Grundbedürfnisse muss, so sagt der Bericht, durch wirtschaftliches Wachstum erreicht werden. An vielen Beispielen zeigt er zudem auf, wie die existenzbedrohende Armut der Menschen in den Entwicklungsländern in eine sich verschärfende Umweltzerstörung mündet. Ein gewisses Mindestmass an ökonomischer und sozialer Sicherheit ist unerlässliche Voraussetzung für die Freiheitsgrade der Entscheidung zu einer ökologischeren Wirtschaftsweise.

Bei dieser *ökologischen Begründung* der Grundbedürfnisstrategie greift die Kommission auch politisch heikle Themen auf (wenn auch diplomatisch vorsichtig formuliert), wie die Notwendigkeit von Bodenreformen, die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf regionaler und kommunaler Ebene und die Partizipation der örtlichen Bevölkerung. Sie kritisiert die Ressourcenverschwendung durch die Hochrüstungspolitik und fordert eine Umwidmung der Rüstungsausgaben. Sie macht auch unkonventionelle Vorschläge zur Förderung des informellen Sektors und der Selbstversorgung, insbesondere im urbanen Bereich.

Dennoch setzt die Brundtland-Kommission ihre Haupthoffnung bei der Grundbedürfnisbefriedigung in den Entwicklungsländern auf den klassischen Ansatz des exportinduzierten Wirtschaftswachstums. Sie sieht in einem relativ schnellen Ansteigen des Pro-Kopf- Einkommens eine notwendige Bedingung zur Überwindung der absoluten Armut, wobei sie eine jährliche Wachstumsquote von 5-6 Prozent in der Dritten Welt für erforderlich

hält. Dies hält die Kommission jedoch unter Verweis auf die wechselseitigen Abhängigkeiten des Weltmarktes nur für erreichbar, wenn ein entsprechendes Wachstum (3-4 Prozent) in den Industrienationen stattfindet.

Spätestens hier wird klar, dass die Brundtland-Kommission zur Überwindung der Armut ein deutliches Plädoyer für ein konventionelles, globales Wirtschaftswachstum abgibt. Das macht verständlicher, warum dieser Bericht bei Regierungen im Norden wie im Süden, aber auch in der Wirtschafts- und Finanzwelt überwiegend auf positive Resonanz stiess. Gleichzeitig ist dies auch einer der Hauptkritikpunkte am Brundtland-Bericht. UmweltschützerInnen aus Nord und Süd sind sich darin einig, dass ein Rezept, welches ein verstärktes Wachstum des Nordens voraussetzt, ökologisch eher noch tiefer in die Krise führt. Der Konflikt zwischen Umwelt und Entwicklung, wie er in Stockholm sichtbar geworden war, wird somit auch im Brundtland-Bericht nicht gelöst.

Ungebrochener Technologie-Optimismus? Das Wachstumsverständnis der Brundtland-Kommission muss eher kritisch bewertet werden, da es das von ihr selbst vorgeschlagene Konzept, der "dauerhaften Entwicklung" *de facto* in Frage stellt. Es gibt keinen Hinweis darauf, dass sie damit auf ein neues, ein andersartiges, ein wirklich umweltverträgliches Wohlstandsmodell abzielt, auch dann nicht, wenn sie verbal von einem Wachstum neuer Qualität spricht. Die Kommission gibt nicht einmal brauchbare Hinweise auf die physischen Grenzen des Wachstums. Ihre wesentliche Zielsetzung scheint die Umweltverteilung des Wachstums zugunsten der Ärmsten zu sein, wobei sie – durchaus realpolitisch – nicht von einer Umverteilung der bestehenden Reichtümer spricht, sondern lediglich einer Umverteilung der Zuwachsraten.

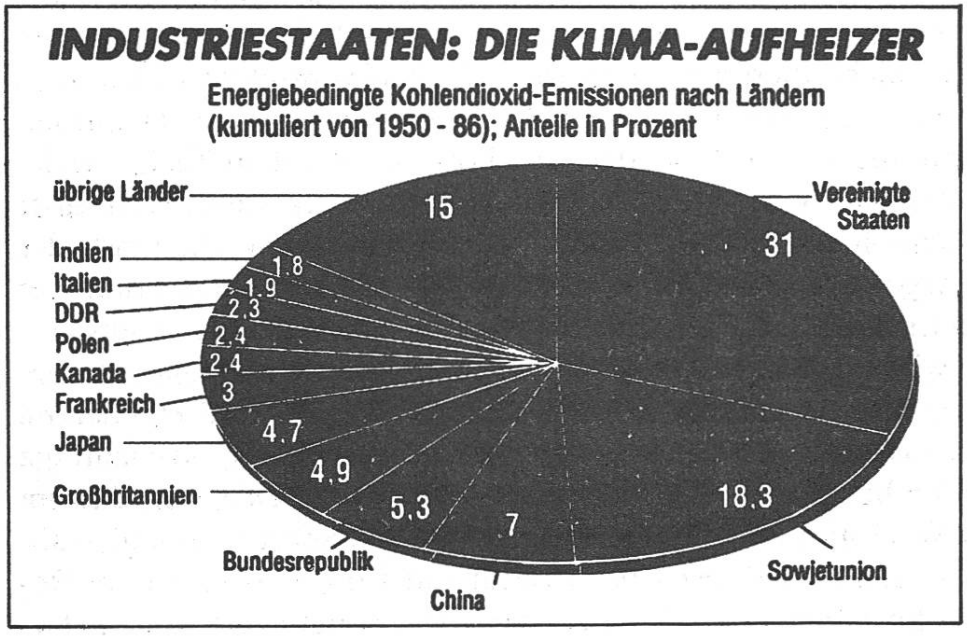
Ihre Zuversicht, dass dieses Wachstum nicht in die von der Kommission selber gesehene ökologische Katastrophe führt, zieht sie ganz aus der Hoffnung, dass die Entwicklung von Spar-, Substitutions- und Umwelttechnologien rascher voranschreiten werde als der Konsum. Umverteilung der Wachstumszuwächse, plus Technologieentwicklung und -transfer, plus administrativ-regulative Massnahmen könnten sicherstellen, dass die Grenzen des Wachstums nicht überschritten werden. Es darf vermutet werden, dass genau damit auch das "qaulitativ neue Wachstum" gemeint ist. Damit bezieht die Kommission jedoch wieder eine Position, die dem Technologie-Optimismus des Bariloche- Berichts von 1976 sehr nahekommt. Es ist aber gerade der Technologie-Optimismus des "qualitativ neuen Wachstums", der in sichtbare Argumentationsschwierigkeiten bei der Konzeptionierung der "dauerhaften Entwicklung" führt. So sieht die Kommission, wie bereits ausgeführt, das wirtschaftliche Wachstum des Südens in Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum des Nordens, was bezüglich des Nord-Süd-Handels *de facto* kaum etwas anderes als eine noch weiter gesteigerte Importnachfrage nach Rohstoffen bedeuten kann. Gleichzeitig wird aber behauptet, dass im Norden trotz Wachstums die Nachfrage aufgrund von Spartechnologien abnehmen werde. Dieses Dilemma der Brundtland-Kommission bei der Beschreibung der Sustainable-development-Strategie bringt *Hans-Jürgen Har-*

both auf den Punkt:

a) Um die absolute Armut der Entwicklungsländer zu beseitigen, brauchen diese Länder Wirtschaftswachstum.
b) Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern ist jedoch abhängig von einer starken Importnachfrage der Industrieländer (insbesonders nach Rohstoffen).
c) Die Nachfrage der Industrieländer aber darf aus ökologischen Gründen und wird – wegen erfolgreicher Spartechnologien – nicht gross genug sein.
d) Daher müssen die Entwicklungsländer zuerst die Armut beseitigen und Wachstum anregen.
e) Zurück zu a) usw.

Dies alles deutet nicht auf eine Abschwächung, sondern auf eine Verstärkung des Drucks auf Umwelt und Ressourcen hin. Angesichts dessen ist die Hoffnung der Kommission auf qualitativ neue Industrialisierungsmuster in der Dritten Welt offensichtlich von starkem Wunschdenken geprägt. Was die real existierende Welt der Wirtschaft aus dem Bericht herausliest, ist faktisch eine konventionelle Form von Wirtschaftswachstum und Entwicklung. Damit gerät der Bericht in krassen Widerspruch zum Umweltgedanken und bleibt auch bezüglich der Wohlstandshoffnungen unbefriedigend.

Ein forcierter Export unter den derzeitigen Weltmarktbedingungen heisst Rohstoffexport, und dieser stellt nicht nur eine massive Umweltgefährdung in den Entwicklungsländern selbst dar, sondern führt unweigerlich auch zu einem Überangebot auf dem Weltmarkt. Die Folge sind tendenziell sinkende Rohstoffpreise, also zum einen rückläufige Exporteinnahmen für die Entwicklungsländer, zum zweiten eine weitere Schwächung des Anreizes zur Entwicklung und Verbreitung von Spartechnologien im Süden wie im Norden. Damit wäre sowohl das entwicklungspolitische Ziel der Einkommenszuwächse sowie das umweltpolitische Ziel des ressourcensparsamen "Wachstums neuer Qualität" gefährdet.



Die Kommission geht von der Annahme aus, dass bei gegebenem Bevölkerungswachstum die Produktion um das Fünf- bis Zehnfache ansteigen müsse, um das Niveau der Industrieländer zu erreichen. Sie geht dabei davon aus, dass trotz effizienterer Nutzungsmöglichkeiten die Umweltprobleme durch Ressourcenverbrauch zunehmen werden, und es gelingt ihr nicht, überzeugend einen alternativen Wachstumspfad aufzuzeigen. Die unveränderte Übernahme des europäisch-amerikanisch-japanischen Entwicklungs-

Dokumente für Rio

Die Charta der Erde

Die sog. *Earth Charter* ist eines der beiden Hauptdokumente, die derzeit für die Konferenz 1992 in Rio vorbereitet werden. Es wird sich um eine Prinzipienerklärung handeln, wie sich die Menschen gegenüber der Natur und anderen Menschen verhalten sollen. Die *Earth Charter* soll in Rio von den Staats- und Regierungsschefs unterzeichnet werden, doch weder rechtlich bindend sein noch einem Vertrag oder einer Konvention vergleichbare Implikationen haben. Dennoch wird die *Earth Charter* von vielen als einer der wichtigsten Ergebnisse der UNCED-Konferenz angesehen werden. Das Dokument kann als eine Art Wertekatalog betrachtet werden, der auch in die anderen Konferenzdokumente eingehen wird.

Die Agenda 21

Gegenüber der Earth Charter handelt es sich bei der *Agenda 21* um das Aktionsprogramm, das in Rio verabschiedet werden und die praktische Anwendung und Realisierung spezifischer Ziele festlegen soll, gleichwohl aber keinen bindenden Charakter für die Teilnehmerstaaten haben wird. Dennoch wird die *Agenda 21* – wie die Erklärung von Stockholm vor 20 Jahren – nach der Rio-Konferenz eine gewisse Bedeutung für die Festlegung umweltpolitischer Aufgaben durch die einzelnen Staaten haben.

Konventionen

Parallel zur Verabschiedung der beiden nicht bindenden Dokumente wird erwartet, dass UNCED mindestens zwei, möglicherweise auch drei rechtlich bindende Konventionen hervorbringt: eine zum Thema *Artenvielfalt*, eine weitere zum Thema *Klima* und eventuell eine *Wälderkonvention*. Die Konvention über Artenvielfalt und die Klimakonvention werden gegenwärtig in separaten Verhandlungsprozessen abgehandelt. Die Klimakonvention beispielsweise wird von einem Intergouvernamentalen Kommitee über den Klimawandel (INC) verhandelt, die Konvention über Artenvielfalt im Rahmen des UN-Umweltprogrammes (UNEP) vorbereitet. Die Erarbeitung von Konventionen ist ein zeitaufwendiger Prozess, doch hoffen die UNCED-Akteure, dass die Agenda 21 Bestimmungen enthalten wird, die ihre Inkraftsetzung beschleunigen. In Bezug auf die Wälderkonvention haben vor allem die Länder des Südens deutlich gemacht, dass sie es für unwahrscheinlich halten, ein entsprechendes Dokument bis Juni nächsten Jahres fertigzustellen, das ihren Interessen gerecht wird. Am stärksten für die Verabschiedung einer Wälderkonvention hat sich dagegen die Bundesrepublik gemacht.

(Quelle: The Centre For Our Common Future, Genf.

modells ist bei den gegebenen Bevölkerungstrends jedoch rein quantitativ-ökologisch vollkommen illusorisch, beziehungsweise zerstörerisch. Die Kommission scheute sich, mit der notwendigen Klarheit die Verantwortung und die Vorreiterrolle des Nordens auf dem Weg zu einer dauerhaften Entwicklung herauszustreichen.

Bei aller Klarheit der Problemanalyse des Brundtland-Berichts ist es der kommission letztlich nicht gelungen, einen alternativen Weg aus dem Konfliktfeld "Umwelt und Entwicklung" aufzuzeigen. Dies mag auch auf die Zusammensetzung der Kommission zurückzuführen sein. Die vierzehn ausnahmslos dem staatlichen Sektor zuzurechenenden Vertreter des Südens in der Kommission hätten sich schwerlich mit einer Grundsatzkritik an der "Entwicklung" abgefunden, und die Vertreter des Nordens konnten realistischerweise nicht einer grossen Umverteilung das Wort reden. Bei ihrem Bestreben, einen einmütig getragenen Bericht zu präsentieren, musste die Kommission auf dem weltweiten Wachstum aufbauen. Der formulierte Konsens der Kommission ist damit wieder sehr nahe an die Stockholmer Position herangerückt. Wolfgang Sachs bemerkt treffend: "Unter dem Titel 'nachhaltige Entwicklung' wurde 'Umwelt' in die hergebrachten Diskurse über 'Wachstum' und 'Grundbedürfnisse' eingemeindet."
Es bleibt aber bei aller Kritik am Brundtland-Bericht selbst festzuhalten, dass es der Kommission mit ihrer Arbeit gelungen ist, einen zehnjährigen Dämmerzustand zu überwinden und das Thema "Umwelt und Entwicklung" an prominenter Stelle auf die internationale politische Tagesordnung zu schreiben. Darin liegt das Verdienst der Kommission, und das macht ihren Abschlussbericht – bei aller Kritik – zu einem wichtigen Dokument. Gleichzeitig muss aber auch hervorgehoben werden, dass sich hinter dem von der Brundtland-Kommission formulierten Konsens einer Strategie der "dauerhaften Entwicklung" nichts anderes verbirgt als der bereits in Stockholm gefundene Kompromiss "Armutsbekämpfung im Süden – Grenzwerte im Norden" als gemeinsame Umweltschutzstrategie.

Genau dieser weltweite politische Minimalkonsens wird die zweite UN-Umweltkonferenz (UNCED) in Rio 1992 prägen und in der "Earth-Charta" sowie der "Agenda 21", den beiden zu verabschiedenden Hauptdokumenten, bekräftigt werden. Sich gegenwärtig mehr von UNCED zu erwarten, wäre angesichts des weitgehend ausgeschöpften politischen Spielraums und der schleppenden Vorbereitung nicht mehr als Wunschdenken. Rio steht ganz am Anfang und nicht am Ende eines Prozesse.

*Erschienen im 'Informationsbrief Weltwirtschaft & Enwicklung' v. 31.8.1991, Re. R. Falk, Oberkasseler Str. 74 b, D-5330 Königswinter. Informationen zur ECE-weiten Vernetzung (d.h. in Europa und Nordamerika) von unten stellt die ALLIANCE OF NORTHERN PEOPLES FOR ENVIRONMENT & DEVELOPMENT (ANPED) zur Verfügung:
ANPED, Secretariat, Herr Wahl, c/o WEED-Büro, Siegfried-Leopold-Str. 53, 5300 Bonn 3, Tel. 0228/470806.

Offizielle Vorbereitungsdokumente zu UNCED können bezogen werden über:
United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Secretariat, case postale 80, Conches, Switzerland.