

5. September 2002

Nr. 5

ICTSD/Germanwatch **BRÜCKEN - WSSD Updates** enthalten Nachrichten, Aktivitäten und Verhandlungen in den Bereichen Handel, nachhaltige Entwicklung und biologische Vielfalt während des WSSD. Als englische, deutsche, spanische und französische Version im Internet erhältlich (<http://www.ictsd.org/issarea/wssd/wssdmain.htm>).

INHALT

Handel @ WSSD – unterschiedliche Reaktionen auf die Ergebnisse	1
<i>Eine erste Analyse der Ergebnisse</i>	1
Was bedeutet das für den Handel und die WTO?	2
<i>Mittel zur Umsetzung</i>	2
<i>Doha und die Multilateralen und Regionalen Handelssysteme</i> ...	3
<i>Subventionen</i>	3
<i>Das Verhältnis MEA-WTO</i>	4
<i>Umweltgüter und Dienste</i>	4
<i>Technische Hilfe</i>	4
<i>Internationales Regime zum Vorteilsausgleich</i>	5

Handel @ WSSD – unterschiedliche Reaktionen auf die Ergebnisse

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung endete am 4. September damit, dass sich die Regierungen untereinander zum Erfolg des Gipfels gratulierten und die Umsetzung des Plans zur Implementierung forderten. Viele Gruppen der Zivilgesellschaft waren um einiges weniger enthusiastisch, was die Ergebnisse des Gipfels betraf und sahen den Gipfel als eine verpasste Gelegenheit, konkret Zeitpläne, Ziele und Finanzierungen für die Umsetzung der Agenda 21 festzulegen. Andere waren jedoch weniger pessimistisch und wiesen darauf hin, dass die Dokumente von Johannesburg deutlicher als die Texte von Rio die Verbindungen zwischen Armutsbekämpfung und Umweltschutz anerkannten. Auch zu den handelsbezogenen Aspekten des Plans zur Implementierung und deren mögliche Auswirkungen auf WTO-Verhandlungen gab es unterschiedliche Reaktionen. Einige hoben eine Reihe von Klauseln hervor, die direkten Einfluss auf die laufenden Verhandlungsrunden ausüben könnten, andere hingegen meinten, dass die Ergebnisse des Gipfels deutliche Signale für die Verhandlungsführer in der WTO seien, die Anliegen der nachhaltigen Entwicklung in die Verhandlungen zu integrieren.

Eine erste Analyse der Ergebnisse

Viele bemerkten, dass die Ergebnisse des Gipfels insgesamt unspezifisch blieben, dass man aber die Rolle des WSSD in einem größeren Zusammenhang beurteilen müsse. Die Ergebnisse würden insbesondere das wachsende Verständnis der Verbindungen von Umweltschutz und Armutsbekämpfung unter Politikern widerspiegeln, äußerte sich ein Beobachter. Der Gipfel hätte damit begonnen, den Trend umzukehren, Umwelt- und Entwicklungsziele jeweils gesondert zu verfolgen. Dies spiegelte sich u.a. im Fokus auf

Ausgleich im Globalisierungskapitel, wie auch in der politischen Erklärung, die sich auf die „tiefe Verwerfungslinie, die die menschliche Gesellschaft in Arme und Reiche teilt und die noch anwachsende Kluft zwischen dem entwickelten und dem nicht entwickelten Teil der Welt“ bezieht. Dieser neue Blickwinkel sei hauptsächlich auf das Betreiben der Entwicklungsländer, der Zivilgesellschaft und Entwicklungshilfeorganisationen im Norden zurückzuführen, fügte die Quelle hinzu.

Was die Auswirkungen des WSSD auf WTO-Verhandlungen betrifft, meinte ein Informant, dass es unwahrscheinlich sei, dass der Plan einen stärkeren Einfluß auf die Doha-Runde habe, da doch der Text zum größten Teil WSSD-relevante Vereinbarungen wiederholt, die auf der Ministerkonferenz von Doha getroffen wurden. Als Ergebnis dieser Wiederholungen auf der höchsten politischen Ebene und Anerkennung des Handels als „Mittel“ zur Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung seien die Handelspläne jetzt politischer geworden, statt bei der globalen Agenda außen vor zu bleiben, fügte der Informant hinzu. Ein anderer Delegierter zog den Schluss, dass der Gipfel eine deutliche Botschaft an die WTO-Verhandlungsführer sei, sich mehr anzustrengen, die Ziele der nachhaltigen Entwicklung in die laufende Verhandlungsrunde miteinzubeziehen; das sollte jetzt durch einen Anstoß aus der WTO ergänzt werden, um diese Ziele in Details umzusetzen.

Aus umweltpolitischer Hinsicht beschrieb ein Delegierter die endgültige Fassung des Plans zur Implementierung als „befriedigend“, dabei räumte er jedoch ein, dass ca. 60% des Planes aus „Wiederholungen und Überlegungen“ aus früheren Vereinbarungen besteht. Die größte Enttäuschung sei der Mangel an ausreichenden Vorgaben, Zielen und Zeitplänen, und das Fehlen eines wirklichen Durchbruchs bei Themen wie Handel, Finanzen und Verschuldung, fügte der Delegierte hinzu. Zugleich lobte er, dass im Plan anerkannt wurde, dass man noch viel mehr tun müsse, um zu erreichen, dass sich Regeln zu Handel und Umwelt gegenseitig unterstützen.

Bei dem Vergleich der Ergebnisse von Rio und Johannesburg hoben mehrere Beobachter hervor, dass es unrealistisch gewesen sei, von Johannesburg zu erwarten, es würde dasselbe wie in Rio herauskommen – und das wegen mehrerer Faktoren: Zum Ersten konnte man bei den Dokumenten von Rio leichter Einigung erzielen, da sie keine konkreten Handlungsvorgaben enthielten, sondern mehr umfassende Statements darstellten. Zum Zweiten gab es 1992 noch keine WTO, geschweige denn eine laufende Verhandlungsrunde, und auch keine anderen relevanten Abkommen, so wie den Monterrey Konsens und verschiedene MEAs. Während man in Rio neue Themen anging, wurden jetzt die meisten „hardcore“-Themen im Umweltbereich schon verhandelt. Außerdem haben sich die politischen Umstände und die politische Atmosphäre seit 1992 grundlegend verändert, als der Erdgipfel nach dem Fall der Berliner Mauer und einer weltweiten Bewegung zu größerer Integration stattfand. Heute stehen dem die Nachwehen des 11. Septembers und die wachsenden Tendenzen zu Unilateralismus und Isolation gegenüber.

Was bedeutet das für den Handel und die WTO?

Mittel zur Umsetzung

Verschiedene Beobachter kritisierten am Kapitel zur Umsetzung, dass es sich zu sehr auf Handel und Finanzen konzentriere, womit implizit die Botschaft gegeben wird, dass die Industrieländer nur ihre Entwicklungshilfegelder erhöhen und ihre Märkte öffnen müssten, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Stattdessen hätte man konkrete Schritte zur Umsetzung in den ganzen Text miteinschließen und direkt mit den Vereinbarungen des Planes verbinden sollen. Andere führten dagegen an, dass eine solche Struktur zwar wünschenswert sei, jedoch aufgrund der großen Anzahl an Ländern in den Verhandlungen, die alle verschiedene Ziele und Zwecke verfolgten, nicht machbar war. Die Bedeutung des Gipfels läge stattdessen darin, eine umfassende Zielrichtung zur Umsetzung vorzugeben, die dann auf nationaler Ebene realisiert werden müsse. Außerdem war das Zustandekommen jeweils getrennter Kapitel zu Handel und Finanzen ein Ergebnis der Existenz der Doha-Texte und des Monterrey Konsens', was die Länder dazu veranlasste, die handels- und finanzbezogenen Klauseln in jeweils unterschiedlichen Kapiteln zusammenzustellen, um die Vereinbarkeit mit den bereits existierenden Abkommen zu erleichtern.

Doha und die Multilateralen und Regionalen Handelssysteme

Paragraph 91 (a) fordert zwei zwischenstaatliche WTO-Gremien, das Komitee für Handel und Umwelt (CTE) und das Komitee für Handel und Entwicklung (CTD), dazu auf, "ein Ergebnis [der Doha-Verhandlungen], das der nachhaltigen Entwicklung nützt", zu befördern; ein Mandat, das von den WTO-Mitgliedern in der Erklärung von Doha weniger emphatisch thematisiert wurde. In einer ähnlichen "Sprache der Zusätze" bekräftigen einige Paragraphen des Plans zur Implementierung deutlich, dass sich die WTO-Gespräche deutlicher auf die Anliegen der Entwicklungsländer konzentrieren sollen, dass die Mängel in den aktuellen WTO-Abkommen hinterfragt werden sollten, die die Entwicklungsländer in Doha als "Umsetzungsthemen (implementation issues) identifiziert hatten, und LDCs und kleinen und empfindlichen Volkswirtschaften eine Vorzugsbehandlung eingeräumt werden sollte. Der Plan betont auch, dass man die Vorgaben zu einer "speziellen und differenzierten Behandlung" (S/D) in den Handelsabkommen wiederbeleben sollte. Die Länder kamen zusätzlich darin überein, den Gebrauch unilateraler Maßnahmen unmissverständlich zu verurteilen, ohne die Einschränkungen, die man 10 Jahre vorher in Rio eingefügt hatte.

Reformbemühungen werden ermutigt um "offene und transparente" Entscheidungsfindungsprozesse und institutionelle Strukturen in der WTO sicherzustellen. Die WTO wird auch in einigen Abschnitten der Johannesburg-Dokumente dazu gedrängt, mit anderen Institutionen der VN zu kooperieren, um die Agenda 21 umzusetzen und nachhaltige Entwicklung voranzubringen. Der Text fordert die internationalen Finanzinstitutionen dazu auf, Länder, die in regionalen Handels- und Kooperationsprozessen eingebunden sind, dabei zu unterstützen, diese Abkommen zu verstärken, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Subventionen

Die meisten Referenzen auf Subventionen wurden in die Handelsabschnitte im Kapitel zu den "Mitteln zur Implementierung" verschoben. In den anderen Kapiteln des Textes verblieben Aufforderungen, "schädliche Subventionen" im Energiebereich abzuschaffen, um auf deren umweltschädigende Auswirkungen zu reagieren; ebenso bei Fischereisubventionen (siehe unten). Bei den umstrittenen Subventionen im Agrarbereich wiederholt der Plan einfach die Formulierungen der Ministererklärung von Doha. Referenzen auf Subventionen, die zu unnachhaltiger Produktion und unnachhaltigem Verbrauch beitragen, wurden fallengelassen, nachdem man sie zuerst in das Kapitel zur Implementierung verschoben hatte. Stattdessen enthält der Plan nun einen allgemein gehaltenen Abschnitt, der "die Fertigstellung des Arbeitsprogrammes der Ministererklärung von Doha zu Subventionen" unterstützt, zu nachhaltiger Entwicklung und der Verbesserung der Umwelt auffordert, und eine Reform der Subventionen fordert, die "beträchtliche negative Effekte für die Umwelt haben und mit nachhaltiger Entwicklung nicht vereinbar sind" (Para. 91 b). Die Doha-Erklärung leitet die WTO-Mitglieder dazu an, Reduktionen bei den Agrarsubventionen zu verhandeln und andere Subventionsbereiche "zu klären und zu verbessern", aber diese Vorgaben beinhalten keine Referenzen darauf, die nachhaltige Entwicklung zu fördern oder den Umweltschutz zu verbessern.

Obwohl man die Formulierungen von Johannesburg dazu nutzen könnte, die WTO-Diskussionen bei den Subventionen in eine Richtung zu lenken, die den Zielen der nachhaltigen Entwicklung zugute kommen würde, könnten auf der anderen Seite auch die unterschiedlichen Interpretationen der Mitgliedsländer bei diesem Konzept dazu führen, dass sie sich darauf berufen, nur um ihre jeweiligen feststehenden Verhandlungspositionen bei den Diskussionen zu den Subventionen in der WTO zu verstärken.

Der Plan zur Implementierung fordert die Länder dazu auf, Subventionen zu eliminieren, die "zu illegalem, unbeobachtetem und unreguliertem Fischfang und zu Überkapazitäten beitragen" und die Reform der Fischereisubventionen in der WTO zu vollenden. Diese Formulierung geht über das Mandat zu den Fischereisubventionen, das in Doha verabschiedet wurde, hinaus, das die WTO-Mitglieder nur dazu aufgefordert hatte, Verhandlungen zu beginnen "mit dem Ziel, die Kategorien von Fischereisubventionen in der WTO zu klären und zu verbessern". Diese Verhandlungen laufen zur Zeit in der WTO-Verhandlungsgruppe zu Regeln (WTO Negotiating Group on Rules) (siehe BRIDGES Trade BioRes, 16 May 2002; <http://www.ictsd.org/biores/02-05-16/story1.htm>).

Das Verhältnis MEA-WTO

Über die Sprachregelungen zum Verhältnis zwischen der Konventionen zur Artenvielfalt (CBD) und den WTO-Regeln hatten sich die Delegierten bereits beim letzten Vorbereitungstreffen in Bali (PrepCom IV) geeinigt und beschlossen, „Synergien und gegenseitige Unterstützung“ zwischen der CBD und auf Handel und geistige Eigentumsrechte bezogenen Abkommen zu verstärken. Was das Verhältnis zwischen dem multilateralen Handelssystem und den multilateralen Umweltabkommen im allgemeinen betrifft, nennt der Plan zur Implementierung die Förderung einer „gegenseitigen Unterstützung“ (Para. 92).

Der Plan fordert zwar nicht explizit, dass Handelsmaßnahmen MEAs entsprechen müssen, um mit der WTO vereinbar zu sein (wie viele zivilgesellschaftliche Gruppen im Vorfeld des Gipfels gefordert hatten), erkennt aber die „Bedeutung, die Integrität beider Arten von politischen Instrumenten [d.h. MEAs und das multilaterale Handelssystem] zu erhalten“ an. Ein Beobachter wies darauf hin, dass diese Phrase einen wichtigen Schutz für die Integrität der MEAs in den laufenden Verhandlungen bei der WTO zur Klärung des MEA-WTO-Verhältnisses darstellt, zusätzlich zu dem Schutz durch WTO-Regelung in der Ministererklärung von Doha, der festsetzt, dass die Verhandlungen „die Rechte und Pflichten der Mitglieder unter den existierenden WTO-Abkommen nicht vergrößern oder vermindern sollen“ (Para. 31 der Ministererklärung von Doha).

Die Eco Equity Coalition, der WWF, Consumers International, Danish 92 Group, Greenpeace, Oxfam International, Friends of the Earth International und ANPED angehören, kritisierte den Paragraphen 92 deutlich, da er festlege, dass die Förderung der gegenseitigen Unterstützung „in Unterstützung des Arbeitsprogrammes der WTO“ laufen solle, was nach ihrer Ansicht eine „feige Verstärkung des gefährlichen und unausgeglichene Doha-Mandats der WTO“ darstellt. Andere wiesen dagegen darauf hin, dass „in Unterstützung“ auch in dem Sinn interpretiert werden könne, dass mehr Raum gelassen werde für Aktionen, die zu Doha verschieden sind oder sogar über Doha hinausgingen, oder auch als Einladung an andere Institutionen, gegenseitige Unterstützung in ihren Arbeitsprogrammen zu unterstützen.

Umweltgüter und Dienste

Der Plan fordert die Länder dazu auf, die Schaffung und Ausdehnung einheimischer und internationaler Märkte „für umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen, inklusive organische Produkte“ zu unterstützen. Einige meinten dass die Paragraphen in den bevorstehenden Verhandlungen in der WTO zu der „Reduktion, oder, soweit angemessen, Eliminierung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen für Umweltgüter und -dienstleistungen“ relevant sein könnte, insbesondere als eine Vorgabe, die Interpretation, was Umweltgüter und -dienstleistungen sind, auf organische Produkte auszuweiten. Sie räumten aber ein, dass immer noch zur Debatte stünde, ob man „umweltfreundlich“ mit „Umwelt-“ gleichsetzen könne. Diese Aufforderung könnte außerdem in den WTO-Gesprächen als Hebel benutzt werden, um PPM (Prozess- und produktionsmethoden) als Kriterium für die Definition von „Umweltgütern und -dienstleistungen“ durchzusetzen. Beobachter begrüßten, dass die Herangehensweisen in diesem Kapitel eher auf Anreizen als auf Sanktionen aufbauen.

Technische Hilfe

Sowohl im Globalisierungskapitel (V) als auch im Implementierungskapitel (IX) sind einige Referenzen auf technische Hilfe im Zusammenhang mit Handel enthalten, unter anderem zur Überprüfung des Verhältnisses zwischen Handel, Umwelt und Entwicklung, für die effektive und umfassende Beteiligung der Entwicklungsländer an den Verhandlungen im Handelsbereich und für ökonomische Diversifizierung, nachhaltiges Ressourcenmanagement und um die Instabilität der Warenpreise und die sinkenden Warenaustauschverhältnisse (terms of trade) anzugehen. Diese Klauseln werden zwar wahrscheinlich Auswirkungen auf das Aussehen der technischen Hilfsprogramme der verschiedenen Institutionen haben, ein Informant wies jedoch darauf hin, dass es eher den WTO-Mitgliedern überlassen wäre als dem WTO-Sekretariat, diesen Text zu interpretieren, wenn technische Hilfe angefordert wird.

Internationales Regime zum Vorteilsausgleich

Dies wird von einigen als das einzige konkrete Ergebnis des Gipfels außer den freiwilligen Partnerschaften gewertet: Der Plan fordert die Länder dazu auf, „im Rahmen der Konvention zur Artenvielfalt, im Geist der Bonn-Richtlinien, ein internationales Regime zu verhandeln zur Förderung und zum Schutz des gerechten und ausgeglichenen Teilens des Nutzens aus dem Gebrauch genetischer Ressourcen“. Das zu verhandelnde politische Instrument wird auf den Bonn-Richtlinien aufbauen, die Vorgaben für die Vertragspartner in Zugangs- und Vorteilsausgleichs-Regimes auf nationaler Ebene geben. Die Folgen dieser Klausel werden auf dem nächsten Treffen des CBD-Büros Ende September diskutiert werden und es ist wahrscheinlich, dass das Thema auch auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz (COP) der CBD 2004 verhandelt wird. Es wird ebenfalls erwartet, dass diese Klausel die Umsetzung der Bonn-Richtlinien beschleunigen wird, um Erfahrungen zu gewinnen, die dann auf die internationale Ebene extrapoliert werden können. Während die meisten der Überzeugung sind, dass es an der COP ist, zu entscheiden, ob das Regime dann gesetzlich verbindlich oder freiwillig sein soll, haben die USA in ihrer Rede vor dem Plenum verlauten lassen, dass sie die Entscheidung, die Phrase „gesetzlich bindend“ aus dem Text zu nehmen, dahingehend interpretieren, dass das Regime freiwillig sein soll.

Die Dokumente des WSSD können sie auf <http://www.johannesburgsummit.org> finden.

Frühere Ausgaben der BRÜCKEN WSSD-Updates auf <http://www.germanwatch.org/bruecken>

Tägliche Berichtssetzung bei <http://www.iisd.ca/2002/wssd/>.

ICTSD/Germanwatch *BRÜCKEN zwischen Handel und zukunftsfähiger Entwicklung* - *WSSD Update* ist eine Veröffentlichung des International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) mit der Unterstützung von Germanwatch. Diese Ausgabe wurde editiert von Heike Baumüller, hbaumuller@ictsd.ch, mit Beiträgen von Wendy Jackson und Marianne Jacobsen. Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an ICTSD, 13 ch. des Anémones, 1219 Geneva, Switzerland; tel: (41-22) 917-8492; fax: 917-8093; email: ictsd@ictsd.ch; web: <http://www.ictsd.org>.