



---

Forum  
Umwelt & Entwicklung

---

---

**FÜNF JAHRE**

---

**NACH DEM**

---

**ERDGIPFEL**

---

**Finanzierung von  
Umwelt und Entwicklung**



Forum  
Umwelt & Entwicklung

Herausgeber:  
Forum Umwelt & Entwicklung  
Am Michaelshof 8-10  
53177 Bonn  
Telephon: 0228-35 97 04  
Fax: 0228-35 90 96  
E-mail: forumue@compuserve.com

Verantwortlich:  
Jürgen Maier

Autor:  
Peter Wahl

Redaktion:  
Jens Martens

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
(BMZ) gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die  
Meinung des BMZ wieder.

Bonn 1997

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>Die finanziellen Rahmenbedingungen des Rio-Prozesses</b> .....	6
<b>Die finanziellen Vereinbarungen im Rio-Prozeß</b> .....	7
1. Globale Umweltfazilität.....	7
2. Montrealer Protokoll .....	8
3. Kapitel 33 der Agenda 21 .....	8
3.1. ODA .....	9
3.2. IDA.....	10
3.3. Verschuldung der Entwicklungsländer .....	10
3.4. Privatinvestitionen.....	11
3.5. Steuern und Gebühren.....	12
3.6. Handelbare Verschmutzungsrechte .....	14
3.7. Joint Implementation.....	14
3.8. Friedensdividende .....	15
4. Finanzierungsvorschläge im Rio-Folgeprozeß .	16
4.1. 20:20-Initiative .....	16
4.2. Nationale Umwelt- und Entwicklungsfonds...	16
5. Zwischenbilanz .....	17
<b>Der Beitrag Deutschlands zur Finanzierung der Agenda 21</b> .....	18
1. ODA.....	18
2. Schuldenerlasse und Schuldenumwandlung.....	19
3. GEF und Montrealer Protokoll.....	21
4. Neue ökonomische Instrumente.....	21
5. 20:20-Initiative .....	22
6. Bilanz des Beitrags der Bundesregierung .....	22
<b>Schlußfolgerungen</b> .....	24
<b>Das Forum Umwelt &amp; Entwicklung</b> .....	26
<b>Publikationen</b> .....	28

# Vorwort

Finanzierungsfragen gehören zum harten Kern der Politik. Die Finanzierung von Politik ist ein unbestechlicher Indikator für die Bedeutung von Politikfeldern, von politischen Vorhaben und politischen Prioritätensetzungen. Wieviel Geld wofür eingesetzt wird, sagt mehr über die Verbindlichkeit und Reichweite einer Politik aus als deren rhetorische Manifestationen. Denn die Finanzierung von Politik reflektiert viel direkter als die diskursive Ebene die gesellschaftlichen Prioritäten, Interessenslagen und Machtkonstellationen, die ihr zugrunde liegen. Insofern bekommt die Analyse der Finanzierung des Rio-Prozesses eine Dimension, die über die bloße Prüfung der Realisierung einzelner Kapitel der Agenda 21 hinausgeht: Sie liefert einen Maßstab für das Ausmaß symbolischer Politik bzw. realer, materieller Veränderung im Rio-Prozeß und damit zur Gesamtbewertung des Projekts.

Finanzierungsfragen haben im Rio-Prozeß eine Schlüsselrolle gespielt. Sie waren Gegenstand heftiger Kontroversen und führten bereits im Vorbereitungsprozeß der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) zu einer schweren Verhandlungskrise. Allen Beteiligten war damals klar, daß eine wirkliche Wende hin zu einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung nur möglich wäre, wenn die dafür notwendigen Finanzen aufgebracht würden.

Da die Regierungen offensichtlich realistisch genug waren vorherzusehen, daß sich die Finanzierung der Rio-Beschlüsse nicht von alleine ergeben

würde, stellten sie in der Agenda 21 selbst fest: „Die Überprüfung und kontinuierliche Überwachung der Finanzierung der Agenda 21 ist unbedingt notwendig. [...] Wichtig ist dabei, daß in regelmäßigen Abständen die Angemessenheit der Finanzierung und der entsprechenden Mechanismen überprüft wird.“ (para. 33.21 der Agenda 21) Das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen nimmt die Sondertagung der UNO-Generalversammlung im Juni 1997 zum Anlaß, eine solche Überprüfung vorzunehmen.

Unabhängig von den konkreten Ergebnissen dieser Überprüfung steht eines bereits im voraus fest: Es ist in jedem Fall ein Verdienst von UNCED, daß mit der Konferenz eine Vielzahl von innovativen Vorschlägen fokussiert und gebündelt in die internationale Debatte eingebracht wurden. Im Rahmen des vorliegenden Papiers kann nicht jeder dieser Vorschläge abgehandelt werden. Es beschränkt sich daher zum einen auf jene, die bereits in der politischen Auseinandersetzung präsent sind, zum anderen auf einen Querschnitt interessanter und innovativer Vorschläge. Es geht dabei nicht um die qualitative Bewertung von Politiken, z. B. die Frage, ob Entwicklungshilfe in ihrer jetzigen Form Sinn macht, oder ob die Projekte der Globalen Umweltfazilität (GEF) den Ansprüchen an eine nachhaltige Entwicklung tatsächlich genügen. Vielmehr liegt der Schwerpunkt auf der Frage, wie die staatlichen Akteure - und damit zuallererst die Bundesregierung - mit ihren eigenen Beschlüssen und Vorschlägen umgegangen sind.

# Die finanziellen Rahmenbedingungen des Rio-Prozesses

Als bis dahin größte Konferenz der Weltgeschichte verbreitete UNCED zeitweilig durchaus Aufbruchstimmung, und es schien, als ob das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ weltweit zum politischen Leitbild werden würde. Der Ost-West-Konflikt mit seinem atomaren Alptraum war vorbei, und es bestand die Hoffnung, daß in der „neuen Weltordnung“ das Nord-Süd-Verhältnis auf eine neue Grundlage gestellt werden könnte. Stichwörter wie „Friedensdividende“ signalisierten Erwartungen, die sich ausdrücklich auch auf eine neue Qualität der Finanzierung von Umweltschutz und Entwicklung richteten.

In den Schubladen lagen außerdem die Szenarien und detaillierten Konzepte der Experten und Techniker, mit denen ein Umsteuern möglich werden sollte. Kurzum, es hätte richtig losgehen können mit dem Einstieg in eine zukunftsfähige Entwicklung, wenn auch noch das nötige Geld aufgebracht worden wäre.

Das UNCED-Sekretariat bezifferte den Finanzbedarf für die Umsetzung der Agenda 21 allein in den Entwicklungsländern (EL) zwischen 1993 und dem Jahr 2000 auf ca. 600 Mrd. US-Dollar jährlich. 125 Mrd. sollten davon pro Jahr von den Industrieländern (IL) an staatlicher Entwicklungshilfe in den Süden fließen, eine Summe, die sich etwa auf das Doppelte aller damaligen Entwicklungshilfeleistungen der OECD-Länder belief. Diese Zahlen waren nicht alle im Detail durchgerechnet, sondern sollten, wie von der UNO ausdrücklich betont wurde, lediglich die Größenordnungen angeben.

Im Prinzip wäre genügend Geld vorhanden. Zieht man den zentralen volkswirtschaftlichen Indikator, das Bruttosozial-

produkt (BSP), heran, so standen die Chancen, die in der Agenda 21 bezifferten Summen aufzubringen, nicht schlecht. Das Weltsozialprodukt betrug 1992 ca. 23 Billionen US-Dollar. Pro Kopf waren das 4.280 US-Dollar. Die 600 Mrd., die für die Umsetzung der Agenda 21 im Süden benötigt werden, machten davon ca. 3 Prozent aus.

Noch günstiger sieht es aus, wenn man sich auf die 125 Mrd. US-Dollar geforderten Transfers von Nord nach Süd konzentriert. Das zusammerechnete Bruttosozialprodukt der Länder mit hohem Einkommen<sup>1</sup> hatte 1992 18,3 Billionen US-Dollar erreicht (22.160,00 US-Dollar pro Kopf). 125 Mrd. entsprechen knapp 0,7 Prozent des BSP der reichen Länder - den magischen 0,7 Prozent, die seit 1970 als Zielgröße für die Entwicklungshilfe gefordert und in zahllosen Konferenzbeschlüssen bestätigt wurden. Alles in allem eine Summe, die UNCED-Generalsekretär Maurice Strong zurecht als „bescheiden“ bezeichnete<sup>2</sup>. Dies gilt erst recht, wenn man ernst nimmt, was in der Rio-Erklärung von den Staats- und Regierungschefs unterschrieben wurde: Die Industrieländer „erkennen die Verantwortung an, die sie für die internationale Verwirklichung von nachhaltiger Entwicklung angesichts des Druckes tragen, den ihre Gesellschaften auf die globale Umwelt ausüben und angesichts der technologischen und finanziellen Ressourcen, über die sie verfügen.“<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nach Weltbank-Kategorisierung die 25 Länder mit einem Pro Kopf Einkommen von mindestens 8.956 US-Dollar.

<sup>2</sup> Introductory Statement Made by the Secretary-General of the Conference at the fourth Session of the Preparatory Committee of UNCED; PC/97/ADD.1

<sup>3</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Principle 7.

# Die finanziellen Vereinbarungen im Rio-Prozeß

Das Thema Finanzen hat als Querschnittsthema alle Aspekte des Rio-Prozesses durchzogen. Dementsprechend enthalten alle Sektorkapitel der Agenda 21 am Schluß einen Paragraphen, in dem der Finanzbedarf für die Implementierung der entsprechenden Maßnahmen geschätzt wird und Finanzierungsvorschläge gemacht werden.

Darüber hinaus ist das Kapitel 33 der Agenda 21 ausschließlich Finanzierungsfragen gewidmet. Es ist allerdings - wie die Agenda 21 insgesamt - lediglich eine politische Absichtserklärung ohne völkerrechtlich bindende Wirkung. Einklagbar ist die Umsetzung der Agenda 21 daher nur in politisch/moralischem Sinn.

Völkerrechtlich verbindlich sind dagegen die beiden in Rio verabschiedeten Konventionen zu Klima und Biodiversität und die darin getroffenen Vereinbarungen zu ihrer Finanzierung. Beide Konventionen nutzen die Globale Umweltfazilität (GEF) als institutionellen Mechanismus für ihre Finanzierung.

Darüber hinaus wurden im Rio-Folgeprozeß, insbesondere auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel (1995) und in der Arbeit der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) die Vorschläge der Agenda 21 weiterentwickelt sowie neue Ideen entwickelt.

Die Gesamtheit dieser im Rio-Prozeß entstandenen Vorschläge wird im Folgenden als Kriterium für die Evaluierung der Umsetzung der Finanzierungsvorschläge des Rio-Prozesses herangezogen.

## 1. Globale Umweltfazilität (GEF)

Die GEF ist in finanzieller Hinsicht das einzige „harte“ Ergebnis des bisherigen Rio-Prozesses und insofern ihr wichtigstes. Auch wenn die Gelder, über die der Fonds verfügt, mit 700 Mio. US-Dollar jährlich in der ersten Laufzeit (1994-1997) äußerst bescheiden anmuten im Vergleich zu den 125 Mrd., die für die Realisierung der Agenda 21 vom Norden gefordert wurden, so war die Einrichtung des Fonds immerhin ein Schritt in die richtige Richtung.

Die ursprüngliche Konzeption der GEF sah vor, daß der Fonds ausschließlich unter Verwaltung der Weltbank und damit weitgehend unter Kontrolle der Industrieländer stehen sollte. Mit dem Zugeständnis, daß in die Verwaltung der GEF neben der Weltbank auch das UN Development Programme (UNDP) und das UN Environment Programme (UNEP) einbezogen und ein Entscheidungsfindungsmodell unter der Beteiligung der Nehmerstaaten entwickelt wurde, wurde die GEF schließlich als Kompromiß zwischen Nord und Süd beschlossen. Sie soll vor allem Projekte von globaler ökologischer Bedeutung finanzieren (Klima, biologische Vielfalt, Ozonschicht, internationale Gewässer).

Für eine sinnvolle Finanzausstattung der GEF wurden ursprünglich 6 Mrd. US-Dollar als Minimum angesetzt, um ein erstes Paket notwendiger Maßnahmen finanzieren zu können. Allerdings stellte sich heraus, daß von den großen Geberländern vor allem die USA nicht bereit waren, einen ihrer Leistungskraft entsprechenden Anteil einzuzahlen, so daß Japan, die Bundesrepublik, Frank-

reich und kleinere OECD Länder zu den Hauptgebern wurden.

Für die erste reguläre Laufzeit über drei Jahre (Mitte 1994 - 1997) kamen schließlich 2,03 Mrd. US-Dollar, d.h. knapp 700 Mio. pro Jahr, zustande. Eine Summe, die weit unter den Erwartungen und erst recht unter den Anforderungen lag.

Die beiden Völkerrechtskonventionen zu Klima und biologischer Vielfalt, die aus dem Rio-Prozeß hervorgingen, bedienen sich der GEF als Finanzmechanismus. 40 Prozent der GEF-Mittel werden jeweils für Klimaschutz und biologische Vielfalt aufgewendet.

1997 steht die Wiederauffüllung der GEF an. Angesichts der immer engeren Spielräume, die die Umverteilung vom öffentlichen in den privaten Sektor den staatlichen Haushalten auch der OECD Länder läßt, besteht die Gefahr, daß sich die ohnehin magere Finanzausstattung des Fonds zusätzlich verringern könnte. Die GEF wäre dann nicht viel mehr als ein ökologisches Feigenblatt für die Industrieländer, die zu einer konsequenten Unterstützung der notwendigen Umweltmaßnahmen im Süden offensichtlich nicht bereit sind.

## 2. Montrealer Protokoll

Nicht unmittelbar aus dem Rio-Prozeß hervorgegangen ist das Internationale Abkommen zum weltweiten Ausstieg aus der FCKW-Chemie, das Montrealer Protokoll. Das Abkommen, mit dem das sog. Ozonloch bekämpft werden soll, wurde bereits drei Jahre vor Rio geschlossen. In Rio wurde allerdings sein Vorbildcharakter hervorgehoben, da es eines der wenigen funktionierenden internationalen Umweltschutzabkommen ist, bei dem auch real Geld fließt. Bestandteil des Abkommens ist ein „Multilateraler Fonds zur Umsetzung des Montrealer Ozon-Protokolls.“ Von dessen Struktur wurde vieles in der GEF übernommen. Der Fonds ist seit 1991

funktionsfähig. Auf der Basis der UN-Beitragskala haben die Industrieländer bisher 450 Mio. US-Dollar (Stand: November 1996)<sup>4</sup> überwiesen. Das sind 86 Prozent der fälligen Zahlungen.

Falls die Maßnahmen des Montrealer Protokolls nicht zu spät gekommen sind - die chemischen Reaktionen zwischen FCKW und Ozon in der Atmosphäre haben einen zeitlichen „Bremsweg“ von ca. 50 Jahren - wäre das Montrealer Protokoll ein Erfolg gewesen. Ein abschließendes Urteil ist erst im Jahr 2040 möglich.

## 3. Kapitel 33 der Agenda 21

Auch wenn das Kapitel 33 der Agenda 21 die diplomatischen Kompromisse im politischen Kräfteverhältnis zwischen Nord und Süd widerspiegelt, enthält es dennoch eine Vielzahl von Vorschlägen, die - wenn sie umgesetzt würden - beträchtliche Fortschritte bei der Finanzierung von Umwelt und Entwicklung bringen könnten. In den ersten vier Abschnitten des Kapitels 33 werden allgemeine Zielsetzungen und Leitlinien für die Finanzierung von Umwelt und Entwicklung entwickelt:

- Hauptziel ist es, **neue und zusätzliche Finanzressourcen** zu mobilisieren und dies vor allem zugunsten eines „beschleunigten Entwicklungsprozesses“ im Süden (para. 33.1/33.2);
- zurecht wird darauf hingewiesen, daß Inaktivität auf lange Sicht teurer zu stehen kommt als die Kosten der Agenda 21 (para. 33.4);
- auf die Bedeutung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird verwiesen, wobei zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Umwelt positive Synergieeffekte postuliert werden (para. 33.6);

<sup>4</sup> Zahlenangaben nach: Biermann, Frank: Ist das nötige Geld vorhanden? Finanzierung der Ozonschildpolitik. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 11/96, S. 1f.

- die neuen und zusätzlichen Finanzmittel müssen in der Höhe den Problemlagen angemessen sein sowie Planungssicherheit ermöglichen (para. 33.11.).

Im fünften Abschnitt werden konkrete Vorschläge zur Mittelmobilisierung unterbreitet. Die wichtigsten sind:

- Das bereits 1970 formulierte Ziel, daß Industrieländer **0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA)** zur Verfügung stellen sollen, wird bekräftigt. Einschränkend wird hier allerdings „die Bedeutung einer ausgewogenen Lastenverteilung unter den Industrieländern anerkannt.“ Ähnliche Formulierungen sind von den Industrieländern mehrfach in die Dokumente eingebracht worden und dienen als eine Art Generalklausel, Verpflichtungen nicht, oder in geringerem Maße zu übernehmen, wenn andere Geber sich vermeintlich oder tatsächlich zu wenig an Finanzierungen beteiligen.
- Die Wiederauffüllung von **IDA<sup>5</sup>**, die seinerzeit bevorstand, sollte den ärmsten Ländern helfen, Agenda 21 umzusetzen.
- Für die Länder mit geringem und mittlerem Einkommen werden **Schuldenerleichterungen** und eine dauerhafte Lösung der Schuldenproblematik gefordert (para. 33.14.e.). Von der Möglichkeit der Schuldenkonversion<sup>6</sup> soll stärker Gebrauch gemacht werden.

<sup>5</sup> IDA; International Development Agency, eine Weltbanktochter, die den Ländern mit niedrigem Einkommen hochkonzessionäre Kredite, häufig mit Schenkungsanteil, gewährt.

<sup>6</sup> Schuldenkonversion ist die Umwandlung von ausländischen Schuldtiteln (meist in Dollar) in die jeweilige Landeswährung und der zweckgebundene Einsatz dieser Mittel für Investitionen, soziale, Umwelt- oder Entwicklungszwecke.

- Regierungen sollen durch entsprechende Anreize dazu beitragen, daß ausländische **Privatinvestitionen** und der Technologietransfer in Entwicklungsländer steigen.

- Durch **steuerliche Anreize und Mechanismen** sollen neue öffentliche und private Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt werden.
- Der internationale **Handel mit Verschmutzungsrechten** soll als Finanzierungsinstrument geprüft werden.
- Die Möglichkeit der **Umverteilung von Militärausgaben** zugunsten von Umwelt- und Entwicklung soll untersucht werden.

### 3.1. ODA

Die Entwicklung der ODA ist seit 1992 generell rückläufig. Entgegen des verbalen Bekenntnisses zur möglichst schnellen Erreichung des 0,7 Prozent-Anteils der ODA am BSP ist die Hilfe des Nordens seit 1992 gesunken.

Für die Gruppe der im Development Assistance Committee (DAC) der OECD vertretenen Länder<sup>7</sup> ist der Anteil der ODA an ihrem BSP von 0,33 Prozent auf 0,27 Prozent gesunken. Die starke Erhöhung der ODA Japans<sup>8</sup> in der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat in absoluten Zahlen zu einem vorübergehenden Anstieg geführt, inzwischen sinken aber auch die absoluten Zahlen wieder.

<sup>7</sup> Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA.

<sup>8</sup> In Relation zum japanischen BSP bedeutete die Erhöhung nur eine Anhebung auf OECD-Durchschnitt. 1991 hatte Japan mit 0,32 Prozent den Höchststand erreicht, ist aber 1995 wieder auf 0,28 Prozent zurückgefallen.

Tabelle 1: Öffentliche Entwicklungshilfe der OECD-Länder (in Mrd. US-Dollar)

	1992	1993	1994	1995
DAC (Prozent BSP)	0,33	0,30	0,30	0,27
DAC	60,859	56,498	59,156	58,894
NON DAC	1,156	1,331	0,990	0,782
Summe	62,015	57,829	60,146	59,676

Quelle: OECD (Hrsg.): Development Assistance Committee (DAC) Report 1996. Paris 1997.

Der gleiche Trend gilt auch für die sog. *Non DAC Countries*<sup>9</sup>, die ODA gewähren. Wenn man berücksichtigt, daß die ODA des Nordens als Indikator für den Zustand des Nord-Süd-Verhältnisses insgesamt betrachtet werden kann, reflektieren diese Zahlen ein nachlassendes Interesse und Engagement des Nordens gegenüber den Entwicklungsländern.

### 3.2. IDA

Von diesem Negativtrend ist gerade auch die Gruppe der ärmsten Länder<sup>10</sup> betroffen, wie an der Ausstattung der IDA sichtbar wird. Häufig ist die IDA die einzige Möglichkeit für Entwicklungsländer, überhaupt noch an internationale Kredite zu kommen. In dieser Kategorie von 51 Ländern leben 3 Mrd. Menschen - mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung.

Als nur zwei Jahre nach Rio die Verhandlungen über die 11. Wiederauffüllung der IDA begannen, zeichnete sich entgegen der Übereinkunft in Agenda 21 ab, daß der Norden weniger Geld geben würde. Als die Verhandlungen nach zähem Feilschen unter den Gebern 1996 beendet wurden, waren die zur Verfügung stehenden Mittel für die Periode 1996-1998 um 45 Prozent zurückgegangen. Statt der 29 Mrd. DM für die vorherige Laufzeit gab es nur noch 15,6 Mrd. DM. Insbesondere die USA hatten

sich als Bremser erwiesen, was den anderen Gebern freilich erlaubte, mit dem Hinweis auf gerechte Lastenteilung ihre Beiträge ebenfalls zu reduzieren. So hatte die Bundesrepublik ursprünglich 3 Mrd. DM in den Haushalt eingestellt, von denen nach der Kürzungsentscheidung noch 1,9 Mrd. DM übrig blieben.

### 3.3. Verschuldung der Entwicklungsländer

Die Verschuldung der Entwicklungsländer hat sich seit Beginn der achtziger Jahre als eines der gravierendsten Entwicklungshindernisse erwiesen. Auch hier sind die Hauptleidtragenden die Länder mit geringem Einkommen. Die Entwicklung seit 1992 läuft der Forderung von Agenda 21 nach Lösung der Schuldenkrise diametral entgegen.

Die Gesamtschulden der Entwicklungsländer haben 1995 die neue Rekordmarke von 2 Billionen US-Dollar überschritten. Erneut angestiegen ist auch der Schuldendienst<sup>11</sup>.

Die hochverschuldeten ärmsten Länder (SILICs) tragen eine langfristige Schuldenlast von 186,7 Mrd. US-Dollar. Öffentliche Schulden machen den Löwenanteil von 86 Prozent aus. Fast die Hälfte der an diese Ländergruppe geleisteten Entwicklungshilfe (12 Mrd. US-Dollar, 1993) fließt in Form von Schuldendienstzahlungen indirekt wieder an die Gläubiger zurück.

Als neues Problem ist das der multilateralen Verschuldung hinzugekommen. Durch umfangreiche Strukturan-

<sup>9</sup> Der DAC Report erfaßt unter der Kategorie NON DAC Countries: CSR, Griechenland, Island, Südkorea, Türkei, Kuwait, Saudi Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Taiwan, Indien. Einige Länder dieser Gruppe sind selbst Empfänger von ODA.

<sup>10</sup> Das BSP pro Kopf beträgt in dieser Länderkategorie (*Low Income Countries*) max. 725 US-Dollar.

<sup>11</sup> Schuldendienst = Zinsen plus Tilgung

passungsprogramme und Neukredite seit den 80er Jahren haben der Internationale Währungsfonds (IWF) und die multilateralen Entwicklungsbanken die Rolle eines bedeutenden Gläubigers übernommen. Der multilaterale Anteil am Schuldenstand (1995: 27 Prozent)

und Schuldendienst (1995: 44 Prozent) ist seit Beginn der 90er Jahre erheblich angestiegen.

**Tabelle 2: Ausgewählte Schuldenindikatoren 1992-95** (in Mrd. US-Dollar)

	1992	1993	1994	1995
Schulden (langfr.) alle EL	1.666,835	1.775,643	1.921,450	2.067,722
Schulden (langfr. SILICs)	171,8	174,2	184,0	186,7
Schuldendienst SILICs	21,0	17,2	22,7	17,1
Schuldendienstquote <sup>12</sup> SILICs (in Prozent)	22,2	17,4	20	21
Erleichterung für SILICs	2,982	0,955	2,532	

Quelle: World Bank: World Debt Tables, 1996.

Das aufwendige Schuldenmanagement hat für die Masse der SILICs bisher keine entscheidenden Erleichterung gebracht. Insgesamt sind von UNCED in der Schuldenfrage kaum Impulse ausgegangen. Das Problem ist bis heute ungelöst.

### 3.4. Privatinvestitionen

Angesichts des Rückgangs staatlicher Beiträge zur Finanzierung von Umwelt und Entwicklung, wird auch von Regierungen immer häufiger auf die Privatwirtschaft und insbesondere auf die Direktinvestitionen (FDI) verwiesen. Unabhängig davon, ob es sich hier nicht auch um den Versuch handelt, von staatlichem Versagen ablenken zu wollen, stellt sich als erstes die Frage nach dem qualitativen Zusammenhang von privatwirtschaftlichem Engagement und

nachhaltiger Entwicklung: Die Ziele von privaten Investitionen gehorchen primär betriebswirtschaftlichen Imperativen. Dabei können, quasi als Nebeneffekt, auch positive Effekte auf Umwelt und Entwicklung induziert werden - müssen aber nicht. Genauso gut können negative Auswirkungen oder ein Mix aus beidem auftreten.

Die Erfahrungen von 40 Jahren Entwicklungsbemühungen im Süden liefern bisher keine empirischen Anhaltspunkte dafür, daß es zwischen Privatinvestitionen und Umwelt und Entwicklung einen eindeutigen Kausalzusammenhang gibt. Dies wird auch in der Gesamtbilanz der UNO zur SGV bestätigt. Darin heißt es: „Obwohl privates Kapital das Potential besitzt, nachhaltige Entwicklung zu finanzieren, hat es bisher bezeichnenderweise Projekte vermieden, deren

<sup>12</sup> Schuldendienstquote = Verhältnis Schuldendienst zu Exporterlösen

Hauptzweck es ist, ökologischen und sozialen Nutzen zu stiften.<sup>13</sup>

Dies relativiert die ansonsten beeindruckende Zunahme der Direktinvestitionen der OECD-Länder in den Entwicklungsländern. Die FDI haben sich in dem kurzen Zeitraum von 1992 (27,3 Mrd.) bis 1995 auf 53,6 Mrd. US-Dollar fast verdoppelt.<sup>14</sup> Allerdings zeigt ein genauerer Blick auf die regionale Verteilung deren begrenzte Bedeutung für den Süden. Der Löwenanteil konzentriert sich auf ein Dutzend Länder, vor allem China und Südostasien. An der Gruppe der Länder mit niedrigem Einkommen geht der Boom hingegen vorbei.

### 3.5. Steuern und Gebühren

Die Diskussion über neue Formen der Besteuerung für Umwelt und Entwicklungszwecke wird seit vielen Jahren geführt. Dabei geht es sowohl um Steuern auf nationaler, als auch auf regionaler (z.B. EU) und globaler Ebene. Der Grundgedanke all dieser Steuervorschläge ist es, die Nutzung von Ressourcen zu verteuern, bzw. in vielen Fällen, wo sie kostenlos genutzt werden, überhaupt erst zu ökonomisieren. Indem die ökologischen Kosten in die Preise eingehen, sollen der Verbrauch von Ressourcen gesenkt und eine rationellere Nutzung ermöglicht werden.

Die Einnahmen aus internationalen Steuern und Gebühren könnten entweder von nationalen Regierungen eingetrieben werden und in die nationalen Budgets eingehen oder in internationale Fonds eingezahlt werden. Der Nachteil ist allerdings, daß die Verteilung sehr ungleich wäre, denn vor allem die Länder mit hohem Ressourcenkonsum hätten hohe Einnahmen und damit u.U.

sogar einen Anreiz, dieses Konsumniveau zu halten. Fließen die Einnahmen dagegen in internationale Fonds, wo sie wiederum für die Finanzierung von Umwelt- und Entwicklungsaufgaben verwendet werden, ist ihre Lenkungs-funktion eher gewährleistet. Denkbar ist auch ein Splittingansatz, der einerseits durch die Aussicht auf neue Staatseinnahmen die politische Motivation erhöht, zugleich aber kontraproduktive Lenkungseffekte vermeidet.

Mit internationalen Umweltsteuern oder Gebühren kämen sofort große Summen zusammen, auch wenn sie pro Einheit niedrig blieben. So würde bei einer derzeitigen Erdölförderung von 50 Mrd. Barrel eine Steuer von 1 Dollar pro Barrel Einkünfte in Höhe von 50 Mrd. Dollar jährlich ergeben. Allerdings ist es in der Diskussion um internationale Ökosteuern bisher zu keinen greifbaren Ansätzen gekommen, die eine Realisierung des Konzepts in absehbarer Zeit möglich erscheinen ließen.

#### *Tobin-Steuer*

Die meiste Aufmerksamkeit in der Debatte über internationale Steuern hat bisher die Tobin-Steuer erzielt. Benannt nach dem Wirtschafts-Nobelpreisträger James Tobin, der bereits in den 70er Jahren vorgeschlagen hatte, internationale Wechselkurstransaktionen zu besteuern, wurde der Vorschlag im Vorfeld des Kopenhagener Weltsozialgipfels von UNDP wieder in die Diskussion gebracht.

Dabei trat - nicht zuletzt unter Nichtregierungsorganisationen - das Mißverständnis auf, daß die Tobin-Steuer primär ein Instrument zur Entwicklungsfinanzierung sei. Tatsächlich ist das Hauptziel der Steuer, Spekulationen im internationalen Devisenhandel zu unterbinden.<sup>15</sup> 1995 belief sich der Umsatz auf den internationalen Devisenbörsen auf 305,7 Billionen US-Dollar, das sind 1,3 Billionen pro Arbeitstag.

<sup>13</sup> Overall Progress Achieved since the United Nations Conference on Environment and Development. Report of the Secretary-General (UN Dokument E/CN.17/1997/ 2), para. 132.

<sup>14</sup> OECD: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee. Development Cooperation, Report 1996. Statistical Annex A2. Paris 1997. Der DAC Report wird von den Mitgliedern des DAC selbst als verbindliche Datengrundlage für die Bewertung ihrer ODA angesehen.

<sup>15</sup> Vgl. Huffschtmidt, Jörg: Funktionsweise, Nutzen und Grenzen der Tobin Tax. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst 8/95.

Mehr als 80 Prozent davon sind spekulativer Natur. Die Spekulanten - zu denen inzwischen praktisch alle Großbanken und eine Vielzahl großer Unternehmen gehören - machen sich geringfügigste Währungs- oder Aktienkurschwankungen zunutze, um mit riesigen Summen schnelle Gewinne zu machen.

Eine Besteuerung der Transaktionen in Höhe von nur 0,25 Prozent würde ca. 300 Mrd. US-Dollar an Steuereinnahmen bringen (Bezugsjahr 1995)<sup>16</sup>. Wenn davon nur ein Teil zur Finanzierung internationaler Umwelt- und Entwicklungsaufgaben verwendet werden würde, kämen beträchtliche Summen zustande.

Bisher wird die Tobin Tax von den Regierungen der G-7 abgelehnt. Dabei werden Argumente vorgebracht, die vor allem die technische Machbarkeit bestreiten. Wie Experten des UNDP nachgewiesen haben<sup>17</sup>, wären die technischen Probleme aber durchaus zu lösen, wenn der politische Wille dazu vorhanden wäre. Dies setzte allerdings die Bereitschaft zum Konflikt mit den großen Geldbesitzern voraus, die die Nutznießer des Systems sind.

### **Internationale Energiesteuern**

Eine große Rolle in der internationalen Diskussion spielen Vorschläge zur Einführung neuer Steuern und/oder Gebühren auf Energiekonsum. Hier ist auch in der Bundesrepublik und auf EU-Ebene die Diskussion am weitesten fortgeschritten. Im Vorfeld der Sondergeneralversammlung wurde der Vorschlag einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer u.a. vom Hocharangigen UNO-Beirat für Nachhaltige Entwicklung in seinem Bericht aufgegriffen.

Vom Gegenstand der Besteuerung her gibt es eine Vielzahl von Varianten. Es kann sich um eine „Ein-Punkt-Steuer“ handeln, wie z.B. die CO<sub>2</sub>-Steuer. Es

können aber auch Kombinationen sein, wie Steuern auf alle nicht erneuerbaren Energien (incl. Atomenergie<sup>18</sup>).

Auch beim Thema Energiesteuern gab es bisher kaum politische Bestrebungen, in internationale Verhandlungen einzutreten. Selbst innerhalb der EU ist der Plan, eine CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen de facto auf Eis gelegt. Eine unheilige Allianz von großen Energieunternehmen, Autolobby, arabischen Ölstaaten und nicht zuletzt den USA verhinderte bisher erfolgreich, daß hier etwas in Bewegung kommt.

### **Steuern und Gebühren auf die Global Commons**

Bereits in den Verhandlungen um die Seerechtskonvention in den 80er Jahren wurde die Idee vorgebracht, die Nutzung der *Global Commons*, d.h. der globalen Gemeinschaftsgüter<sup>19</sup>, mit Gebühren und Steuern zu belegen. Zurecht wird hier die Frage aufgeworfen, warum Akteure, die von der kommerziellen Nutzung der *Commons* profitieren, nicht mit Abgaben belegt werden sollen, wie es im nationalen Rahmen bereits längst Praxis ist. Bei den Seerechtsverhandlungen ging es damals vor allem um die Nutzung der Meeresbodenschätze und die Hochseefischerei. Inzwischen ist der Begriff der *Global Commons* ausgedehnt worden auf Bereiche wie:

- **die Nutzung der Weltmeere als Transportwege**; ähnlich wie es sich schon lange eingebürgert hat, für die Benutzung von Autobahnen, Tunneln, Brücken, Kanälen, Schleusen und anderen konventionellen Verkehrswe-

<sup>18</sup> Die parallele Besteuerung von konventionellen nicht erneuerbaren Energieträgern und Atomenergie ist vor allem wichtig, um ein Ausweichen auf Atomenergie zu verhindern.

<sup>19</sup> Der englische Begriff der *Commons* ist nicht adäquat ins Deutsche zu übersetzen. Er bezeichnet seit dem Mittelalter ländlichen Gemeinbesitz, wie gemeinsame Weiden, Wälder, Gewässer, Jagdgebiete etc. Im Deutschen gab es dafür den äquivalenten Begriff „Allmende“, der aber heute nur noch Fachleuten bekannt ist. Der im Deutschen für die *Global Commons* manchmal benutzte Begriff „Gemeinsames Erbe der Menschheit“ ist wegen seiner ideologischen Implikationen problematisch.

<sup>16</sup> Huffs Schmidt, Jörg, S. 4f.

<sup>17</sup> Ul Haq, Mahbub/Kaul, Inge/Grünberg, Isabelle (eds.): *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*. Oxford/New York 1996.

gen Gebühren zu erheben, so wäre eine Maut für die Benutzung der Weltmeere denkbar;

- **den internationalen Luftraum**, der nach der gleichen Logik mit Gebühren belegt werden könnte - angesichts der überdurchschnittlich hohen ökologischen Schäden durch den Flugverkehr und der prognostizierten Zuwachsraten infolge des Ferntourismus ein besonders interessanter Vorschlag;
- **den erdnahen Weltraum**, der in den letzten zehn Jahren in rasantem Tempo für kommerzielle Zwecke genutzt wird; eine solche „Satelliten-Parkgebühr“ beträfe vor allem gewinnträchtige High-Tech Wachstumsbranchen, wie Telekommunikation und ihnen angelagerte Branchen der elektronischen Medien und der Datenkommunikation;
- **das elektromagnetische Spektrum im internationalen Luft- und Weltraum**, das für traditionelle Kommunikationszwecke wie Radio aber auch für neue Dienstleistungen wie Mobilfunk genutzt wird; auf nationaler Ebene wird durch die staatliche Vergabe von Frequenzen und Sendelizenzen auch hier bereits seit langem reguliert.

Auf den ersten Blick mögen diese Vorschläge etwas abgehoben wirken. Das Problem haben innovative Ideen häufig. Aber so, wie in den fünfziger Jahren in Europa jeder die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren als abseitigen Rückfall in feudale Zeiten des Wegezolls betrachtet hätte und sich dann doch an Autobahngebühren gewöhnen mußte, so liegt die Inwertsetzung der *open access*-Güter durchaus in der Logik der Globalisierung. Auch auf nationaler Ebene hat sich die „Bewirtschaftung des öffentlichen Raums“ in den letzten Jahrzehnten ausgedehnt, wie jeder weiß, der an seinem Stammparkplatz eines Morgens eine Parkuhr vorfand.

Wenn sich diese Vorschläge dennoch nicht kurzfristig realisieren lassen, dann nicht, weil sie abseitig oder politisch zu kompliziert wären. Die Regelung des Welthandels im neuen GATT-Abkommen und der Welthandelsorganisation (WTO) ist ungleich komplexer als die Einführung einer internationalen Gebühr zur Nutzung des Orbits. Das Problem ist vielmehr, daß die dominanten Akteure der Globalisierung wie Transnationale Unternehmen, Börsenmakler und globale TV-Sender (CNN u.a.) gerade davon profitieren, daß sie die *Global Commons* kostenlos nutzen können.

### 3.6. Handelbare Verschmutzungsrechte

Der Grundgedanke des Konzepts von den handelbaren Verschmutzungsrechten besteht darin, daß jedem Land eine bestimmte Quote zugewiesen wird, in deren Rahmen es Emissionen in die Atmosphäre abgeben darf. Länder, die ihre Quote unterschreiten, können diesen Anteil an andere, die ihre Quote überschreiten, verkaufen. Dadurch entsteht für beide Seiten ein finanzieller Anreiz zum Einsatz umweltfreundlicher Technologien. Ausschlaggebende Kriterien für die ökologische Sinnhaftigkeit dieses Konzepts sind die Menge der Verschmutzungsrechte, die Höhe des Preises, der Schlüssel für die Zuweisung der Quoten und die dynamische Verknappung der Verschmutzungsrechte.

Der Vorschlag spielt vor allem in den internationalen Klimaverhandlungen eine Rolle. Bei der 2. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention im Sommer 1996 in Genf hatten die USA angekündigt, ihre Zustimmung zu einem Protokoll über die verbindliche Reduzierung der Treibhausgase von der Einrichtung eines Systems für den grenzüberschreitenden Handel mit Emissionsrechten abhängig zu machen.

### 3.7. Joint Implementation

Ebenfalls im Kontext der Klimarahmenkonvention wird die Idee der *Joint*

*Implementation* (JIP) diskutiert. Im Kern besagt sie Folgendes:

- In den Industrieländern werden durch Einsatz moderner Technologie bereits beträchtliche Reduktionen von klimawirksamen Emissionen erreicht.
- Weitere, selbst geringfügige Verbesserungen sind nur unter hohen Kosten zu erzielen.
- Durch den Einsatz von Umwelttechnik in den Entwicklungsländern können schnell und vergleichsweise kostengünstig größere Fortschritte erreicht werden, da die Umweltstandards dort in der Regel geringer sind.
- Deshalb ist es besser, die knappen Mittel auf die Entwicklungsländer zu konzentrieren.
- Den Industrieländern werden die im Süden erreichten Verbesserungen teilweise auf das eigene Klimakonto gutgeschrieben.

Es geht also im wesentlichen um den Transfer umweltfreundlicher Technologien, der vom Norden finanziert wird.

Das Konzept der *Joint Implementation* ist umstritten. Einige Entwicklungsländer, aber auch Nichtregierungsorganisationen, befürchten, es könnte ein umweltpolitischer Ablaßhandel entstehen, der dem Norden seine Verantwortung für den Klimaschutz abnimmt. Dieser Gefahr ist nur dann zu entgehen, wenn zuvor verbindliche Reduktionsziele vereinbart wurden.

Allerdings besteht vielen Industrieländern, allen voran den USA, großes Interesse an dem Konzept, so daß seine Verwirklichung realistische Chancen besitzt. Deshalb wurde auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention eine Pilotphase beschlossen, in der bis 1999 das Konzept getestet werden soll. Bis Mitte 1996 gab es ca. 50 Projekte hauptsächlich im Energiebereich, mehr als dreißig davon in Osteuropa und in den GUS-Staaten. Als finanzielle Transfers freilich schlagen

weltweit diese fünfzig Projekte bisher quantitativ noch nicht zu Buche.

### 3.8. Friedensdividende

Die Forderung nach Senkung der Militärausgaben zugunsten von Umwelt und Entwicklung bestand lange vor UNCED. 1987 hatten die Militärausgaben mit knapp unter einer Billion US-Dollar ihren historischen Höchststand erreicht<sup>20</sup>. Seitdem sanken sie, so daß bereits bis 1990 277 Mrd. US-Dollar eingespart wurden. Die Ursache dafür war zum einen, daß Abrüstungsabkommen zwischen NATO und Warschauer Pakt Einsparungen ermöglichten. Zum anderen zwang die Schuldenkrise viele Entwicklungsländer auch beim Militär zu sparen. Bei Fortschreibung dieser Tendenz hätten zwischen 1990 und 2000 1,2 Billionen US-Dollar insgesamt gespart werden können, d.h. pro Jahr 120 Milliarden. Das entspricht etwa dem Betrag, den die Industrieländer jährlich zur Realisierung der Agenda 21 im Süden hätten beisteuern sollen.

Allerdings fand die erhoffte Umverteilung der Mittel nicht statt. In der ehemaligen Sowjetunion und bei ihren Verbündeten, wo der Rückgang der Militärausgaben am stärksten war, wurden die frei werdenden Mittel durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch absorbiert. Auch im Westen gab es keine Umverteilung von Militärausgaben in die Budgets für Umwelt und Entwicklung. Statt dessen wurden die freigegebenen Gelder für die allgemeine Haushaltskonsolidierung verwendet.

Die Hoffnungen auf die Friedensdividende, die mit Ende des Kalten Krieges erstmals eine realistische Perspektive bekamen, haben sich nicht erfüllt. Im Gegenteil, die Militärausgaben steigen inzwischen weltweit wieder an.

<sup>20</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 1993/94. Daten zur Weltentwicklung. Frankfurt/M. 1993, S.145.

Tabelle 3: Militärausgaben 1992-1995 (in Mrd. US-Dollar)

	1992	1994	1995
Weltweit	521,820	778,10	790,22
davon EL	132,130	140,03	179,67

Quelle: UNDP: Human Development Report 1995 und 1996.

#### 4. Finanzierungsvorschläge im Rio-Folgeprozeß

Die Vorschläge der Agenda 21 wurden im Rio-Folgeprozeß präzisiert und durch neue Initiativen ergänzt. Zu den interessantesten gehören die sog. 20:20-Initiative und die Einrichtung nationaler Umwelt- und Entwicklungsfonds.

##### 4.1. 20:20-Initiative

Die 20:20-Initiative wurde für den Weltsozialgipfel in Kopenhagen auf Initiative von UNDP und UNICEF formuliert. Der Vorschlag richtet sich gleichzeitig an interessierte Geber und an interessierte Empfänger von Entwicklungshilfe und besagt, daß im Rahmen wechselseitiger Vereinbarungen

- die interessierten Geber mindestens 20 Prozent ihrer ODA für die Prioritäten menschlicher Entwicklung<sup>21</sup> einsetzen;
- die interessierten Empfänger mindestens 20 Prozent ihres Staatshaushaltes für Prioritäten menschlicher Entwicklung verwenden.

Der Vorschlag bedeutet nicht, daß neue Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, sondern nur, daß im Rahmen der vorhandenen Summen eine Umverteilung zugunsten der Prioritäten menschlicher Entwicklung vorgenommen wird.

<sup>21</sup> Definition der sozialen Grunddienste (Prioritäten menschlicher Entwicklung): Grundbildung, Basisgesundheit einschließlich reproduktive Gesundheit und Bevölkerungsprogramme, Ernährungsprogramme, Trinkwasserwasserversorgung und Abwasserbeseitigung, sowie die institutionellen Kapazitäten, um diese Dienste bereitzustellen.

##### 4.2. Nationale Umwelt- und Entwicklungsfonds

Bereits vor Rio wurden Schuldenkonversionen, die im Rahmen der US-amerikanischen *Enterprise for the Americas Initiative* für Lateinamerika vorgenommen worden waren, dazu genutzt, sog. Nationale Umweltfonds zu etablieren. Bei der Konversion von Schulden (*debt swaps*) werden Schuldtitel zu ihrem Marktpreis, der bis zu 80 Prozent und mehr unter dem Nominalwert liegen kann, aufgekauft und der Betrag im Schuldnerland in Landeswährung (also nicht in Dollar) für Investitionen, Entwicklungs- oder Umweltprojekte eingesetzt.

Die Mittelverwendung der Fonds in der US-Initiative war streng an Umweltprojekte gebunden. Das Beispiel machte Schule. Heute existieren in über 20 Ländern solche Fonds, deren Ziele in vielen Fällen über Umweltschutz hinausgegangen sind und heute zahlreiche entwicklungspolitische Sektorprobleme umfassen (Frauenförderung, Alphabetisierung, Förderung von Kleinbauern u.s.w.).

Auch hängt die Finanzierung der Fonds nicht mehr allein von Schuldenkonversionen ab. So sind die GEF, die Weltbank, UNDP, einige Regierungen aus dem Norden (USA, Kanada, Niederlande, Schweiz), aber auch finanzkräftige Umweltverbände (IUCN, WWF, The Nature Conservancy) in die Finanzierung der Fonds eingestiegen.

Das 3. Experten-Treffen der CSD zu finanziellen Aspekten der Agenda 21 im Februar 1996 widmete den Fonds eine

eigene Sitzung und hält sie für ein vielversprechendes Instrument.<sup>22</sup>

Ein für Nichtregierungsorganisationen besonders interessanter Aspekt ist, daß in den meisten Fonds NRO Einfluß in der Verwaltung und bei der Mittelvergabe haben, in einigen Fällen sogar ausschlaggebend. Damit erfüllen die Fonds nicht nur ihren offiziellen Zweck, sondern tragen gleichzeitig zur Stärkung und Autonomie zivilgesellschaftlicher Strukturen bei.

Aus Sicht der Geberinteressen bilden die Fonds eine neue Schnittstelle zwischen Gebern und Nehmern, die die Verwaltungs- und Transaktionskosten vor allem für Mikroprojekte verringert und zur Effizienzsteigerung bei der Mittelverwendung führt.

Quantitativ fallen die Fonds im Vergleich zu den gesamten Entwicklungshilfemitteln derzeit noch kaum ins Gewicht. Der größte Teil der Gelder, 545,47 Mio. US-Dollar,<sup>23</sup> stammt aus *debt for nature swaps*. Dazu kommen 86 Mio. US-Dollar, die aus laufenden Budgetmitteln der bilateralen Entwicklungshilfe transferiert werden. Die GEF hat 23,5 Mio. US-Dollar zugesagt<sup>24</sup>. Damit beläuft sich das Kapital der Fonds weltweit derzeit auf knapp 700 Mio. US-Dollar. Wenn die Fonds die Hoffnungen in effiziente Mittelverwendung erfüllen, ist ihre Wirkung allerdings höher, als die nackten Zahlen vermuten lassen.

## 5. Zwischenbilanz

Die Evaluierung der finanziellen Ergebnisse des bisherigen Rio-Prozesses auf internationaler Ebene muß zu dem Schluß kommen, daß von den großen Plänen nur ein winziger Teil realisiert wurde. Auf der Habenseite stehen zwischen 1993 und 1996 die GEF mit 2,03 Mrd. US-Dollar, das Montrealer Protokoll mit 450 Mio. US-Dollar, sowie einige kleinere Posten, wie die nationalen Umweltfonds. Großzügig gerechnet ergibt sich daraus eine Summe von rund 3 Mrd. US-Dollar. Dem stehen gegenüber:

- der kontinuierliche Rückgang der ODA,
- die dramatische Reduzierung der IDA- Transfers,
- die Verschärfung der Schuldenkrise,
- das weitgehende Ignorieren innovativer Vorschläge (mit einer gewissen Ausnahme bei *Joint Implementation* und Verschmutzungsrechten).

Im Vergleich zu den zusätzlich geforderten Ressourcen aus dem Norden (4 x 125 Mrd. = 500 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 1993-1997) wäre das Ziel, neue und zusätzliche Finanzierung zu mobilisieren zu 0,6 Prozent erreicht! Nimmt man die selbstgesetzten Maßstäbe der Agenda 21 ernst, so kann bisher nur ein eindeutiges Scheitern konstatiert werden. Eine konsequente Trendwende steht weiterhin aus.

<sup>22</sup> Third Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21, 6-8- February 1996, Manila, S. 77 ff.

<sup>23</sup> World Bank: World Debt Tables 1996, S. 87 ff.

<sup>24</sup> Wahl, Peter: Nichtkommerzielle Umwelt- und Entwicklungsfonds - Innovative Finanzierung von Umwelt und Entwicklung und Stärkung der Zivilgesellschaft. WEED Hintergrundpapier. Bonn 1996, S. 9 f.

# Der Beitrag Deutschlands zur Finanzierung der Agenda 21

Die Bundesrepublik wurde in den 70er Jahren zu den Ländern mit einer innovativen Entwicklungshilfepolitik gerechnet, und auch unter finanziellen Gesichtspunkten schien die Erreichung des 0,7 Prozent-Zieles nur eine Frage von wenigen Jahren. Zudem hatte die starke Umweltbewegung der 80er Jahre dazu geführt, daß im Vergleich zu anderen großen Industrieländern auch die offizielle Umweltpolitik etwas avancierter war. Mit Rio war die Hoffnung verbunden, daß diese Trends konsolidiert und in neuer Qualität weiterentwickelt würden.

## 1. ODA

Nachdem 1983 der Anteil der deutschen Entwicklungshilfe am BSP mit 0,48 Prozent seinen Höchststand erreicht hatte<sup>25</sup>, ist die Quote seither mit kurzen Unterbrechungen ständig gefallen. Dieser Trend wurde auch durch Rio nicht gestoppt, sondern setzt sich seit 1992 ungebrochen fort, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 4: ODA der Bundesrepublik Deutschland 1992-95 (in Mrd. US-Dollar)

	1992	1993	1994	1995
<b>ODA (% d. BSP)</b>	<b>0,35</b>	<b>0,35</b>	<b>0,34</b>	<b>0,31</b>
<b>ODA</b>	<b>7,583</b>	<b>6,954</b>	<b>6,818</b>	<b>7,524</b>
davon bilaterale Zuschüsse	5,242	4,517	4,144	4,815
- technische Kooperation	4,449	3,614	3,549	4,392
- Finanzielle Kooperation	0,793	0,903	0,594	0,423
davon EU	1,189	1,133	1,413	1,578
davon IDA	0,648	0,612	0,704	0,739
davon Regionale Entwicklungsbanken	0,068	0,299	0,228	0,023
davon sonstige ODA	0,436	0,393	0,329	0,369

Quelle: OECD: Development Assistance Committee (DAC) Report 1996. Paris 1997.

<sup>25</sup> World Bank: World Development Report 1989. New York/Oxford 1989, S. 200.

Für 1996 und 1997 sehen die Ansätze des Bundeshaushaltes einen weiteren Rückgang - absolut und prozentual - vor. 1996 beträgt das Haushaltssoll des BMZ 8,14 Mrd. DM. Damit sank 1996 der ODA-Anteil am BSP unter die 0,3 Prozent-Marke. Die Bundesrepublik liegt damit an 13. Stelle unter den 21 Mitgliedern des DAC. Für 1997 sieht der Bundeshaushalt für das BMZ einen weiteren Rückgang auf 7,65 Mrd. DM vor. Der Bericht der Bundesregierung zur Sondergeneralversammlung behauptet dagegen schlicht das Gegenteil. Demnach würde den Planungen bis 1999 zufolge das Budget des BMZ „in den nächsten Jahren leicht steigen.“<sup>26</sup>

Die Erreichung des 0,7 Prozent-Zieles ist damit vorerst in die Ferne gerückt, zumal hinter dem Absacken der Entwicklungshilfe auch politisch-strukturelle Gründe stehen. Dazu zählen u.a. der Wegfall der Systemkonkurrenz mit dem

Osten als wichtiges strategisches Motiv und der generelle Trend zur Privatisierung staatlicher Verantwortungsbereiche.

Teil dieser negativen Bilanz ist auch, daß die Bundesrepublik in den Auseinandersetzungen um die 11. IDA-Wieder-auffüllung<sup>27</sup> mit dem Verweis auf die gerechte Lastenverteilung zwischen den Gebern von den ursprünglich budgetierten 3 Mrd. DM wieder abgerückt ist und ihren Beitrag für die dreijährige Laufzeit auf zusammen 1,9 Mrd. DM reduziert hat. Gestiegen ist dagegen die Entwicklungshilfe privater Träger. Freilich ist dies kein Verdienst der Bundesregierung, sondern dokumentiert die beträchtliche Spendenbereitschaft und die Sensibilität der Bevölkerung für die Probleme der Entwicklungsländer.

**Tabelle 5: Private Entwicklungshilfe deutscher Träger 1992-1995** (in Mrd. US-Dollar)

1992	1993	1994	1995
0,856	0,867	0,981	1,112

Quelle: OECD: DAC Report 1996. Paris 1997.

## 2. Schuldenerlasse und Schuldenumwandlungen

Schuldenerlasse vor allem für die ärmsten Entwicklungsländer sind nicht erst seit Rio ein Thema. Nahezu jeder Weltwirtschaftsgipfel seit 1988 nahm sich dieser Fragestellung an und legte neue Konditionen für die Um- und

Entschuldung im Pariser Club<sup>28</sup> fest.

Die Bundesrepublik hat in diesem Rahmen sowohl bilateral als auch im Pariser Club seit Ende der 80er Jahre Schuldenerlasse für hochverschuldete arme Länder gewährt. 1990 war mit 1,2 Mrd. US-Dollar der Höhepunkt dieser Entwicklung. Seither ist die Schuldenerlaßpraxis immer restriktiver geworden. 1991 wurden immerhin noch 373 Mio. Dollar erlassen während von 1992 bis 1994 zusammengenommen nur noch 228 Mio. erlassen wurden.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> CSD 1997: Country Profiles. Review of Progress made since UNCED - June 1992. Draft outline, Country: Germany. Reviewed and updated by: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (Stand: 18.12. 1996), S. 72.

<sup>27</sup> Die IDA (*International Development Agency*) ist eine Weltbanktochter, deren Aufgabe es ist, den ärmsten Ländern, die sich die Aufnahme internationaler Kredite zu Marktbedingungen nicht leisten können, Finanzmittel zu günstigen Bedingungen zu verschaffen.

<sup>28</sup> Der Pariser Club ist das Koordinationsgremium der Gläubigerregierungen.

<sup>29</sup> Alle Zahlen in diesem Absatz nach: World Bank: World Debt Tables 1996, Volume I, S. 35.

Auf dem Weltwirtschaftsgipfel von Neapel 1994 wurden verbesserte Bedingungen für Schuldner im Pariser Club beschlossen (die *Naples Terms*), wonach für die ärmsten hochverschuldeten Länder ein Schuldenerlaß bis zu 67 Prozent ermöglicht werden sollte.

Seit Anfang 1995 wurden 2,03 Mrd. DM in die Umschuldungen unter die *Naples Terms* einbezogen. Davon steht ein Umschuldungsvolumen von 1,66 Mrd. DM zur Verfügung, für das bei einer Erlaßquote von 67 Prozent theoretisch 1,11 Mrd. DM hätten erlassen werden können. Allerdings eben nur theoretisch. Denn die Regeln des Pariser Clubs kennen eine Reihe von Kleingedrucktem, das normalerweise nur Insidern bekannt ist und das die tatsächlichen Schuldenerleichterungen geringer ausfallen läßt. Eine dieser Bestimmungen ist die des sog. *cut off date*. Das bedeutet, einbezogen in die Verhandlungen werden nur diejenigen Schulden, die vor dem Datum liegen, an dem sich ein Schuldnerland an den Pariser Club mit einem Antrag auf Schuldenerleichterung gewandt hat. Wenn beispielsweise Land X am 1. Juli 1993 beim Pariser Club einen Antrag auf Schuldenerleichterung gestellt hat, so werden alle nach dem 1. Juli 1993, dem *cut off date* also, bis heute aufgelaufenen Schulden nicht berücksichtigt. Die öffentlich verkündeten Erlaßzahlen verschweigen dies und täuschen der Öffentlichkeit ein höheres Erlaßvolumen vor, als tatsächlich vorgenommen wurde.

Berücksichtigt man darüber hinaus Sonderfälle wie z.B. Nicaragua, auf das aus politischen Gründen - u.a. die guten Beziehungen der konservativen Präsidentin Chamorro zu Bundeskanzler Kohl - der Löwenanteil der Erlasse entfällt, ist die tatsächliche Erlaßquote noch geringer.

Rechnet man das Kleingedruckte und die Sonderfälle heraus und bezieht sich auf den Gesamtschuldenstand eines Landes, der auch real ausschlaggebend ist, so ergibt sich für die Masse der ar-

men Länder ein Erlaß ihrer deutschen Schulden von unter 20 Prozent.<sup>30</sup> Damit blieb die Bundesregierung weit unter den möglichen 67 Prozent.

1993 hatte die Bundesregierung unter direkter Bezugnahme auf UNCED das sog. „Rio-Paket“ beschlossen. Das Paket sah zwar keinen Erlaß auf den Schuldenstand vor, aber immerhin die teilweise Umwandlung von Schuldendienstzahlungen für die Gruppe der Länder mit niedrigem Einkommen. In diesem Rahmen wurden Schuldenumwandlungen in Höhe von 193 Mio. US-Dollar vorgenommen. Elf Entwicklungsländer<sup>31</sup> kamen in den Genuß dieser Maßnahme.

Das Rio-Paket war ein bescheidener Schritt in die richtige Richtung, zumal mit 200 Mio. DM 1996 eine Aufstockung des entsprechenden Etats im Bundeshaushalt erfolgte. Allerdings muß auch dieses positive Urteil wieder relativiert werden, wenn man berücksichtigt, daß sich die jährlichen Rückflüsse aus dem Schuldendienst der Entwicklungsländer zwischen 1992 und 1996 fast verdreifacht haben, und der Nettotransfer auf Schulden (d.h. das Verhältnis von Schuldendienstentnahmen und neuen Kreditauszahlungen) für die Bundesrepublik seit 1993 positiv ist.<sup>32</sup> Das heißt, die Bundesregierung nimmt derzeit mehr Geld aus Schuldendienst ein, als an neuen Krediten in die Entwicklungsländer fließen.

<sup>30</sup> Detailliert s. WEED: *Schuldenreport '96*. Plädoyer für deutsche Entschuldungsinitiativen. Bonn 1996, S. 44 f. (WEED Arbeitspapier 2/96).

<sup>31</sup> Bolivien, Côte d'Ivoire, Ecuador, Honduras, Jordanien, Kamerun, Kongo, Nicaragua Peru, Philippinen, Vietnam.

<sup>32</sup> EURODAD (Hrsg.): *World Credit Tables 1996 - Creditors Claims on Debtors Exposed*. Brüssel 1996, S. 130.

**Tabelle 6: Schuldendiensteinnahmen Deutschlands von Entwicklungsländern**  
(in Mrd. US-Dollar)

Gesamt	1992	1993	1994	1995	1996	
Alle EL	2,543	2,608	3,244	7,859	6,912	23,16
SILICs <sup>33</sup>	0,669	0,654	0,761	1,409	1,453	4,49

Quelle: EURODAD (Hrsg.): World Credit Tables 1996, S. 138 f. und eigene Berechnungen. Angaben für 1995 und 1996 geschätzt.

### 3. GEF und Montrealer Protokoll

An der Finanzierung der GEF ist die Bundesrepublik mit 380 Mio. DM beteiligt. Sie ist damit drittgrößter Einzahler, was im internationalen Vergleich auch ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Die GEF ist - wenn auch keine strahlende Erfolgsgeschichte - gleichwohl ein realer Pluspunkt in der Rio-Bilanz der Bundesregierung. Bonn hatte bei der Auffüllung des Fonds einen größeren Betrag eingezahlt, als dies nach dem sonst im Weltbankkontext verwendeten Verteilungsschlüssel (dem sog. IDA-Schlüssel<sup>34</sup>) üblich gewesen wäre, da die USA nicht bereit waren, ihren Anteil in voller Höhe zu zahlen. Sicher spielte dabei eine Rolle, daß die Bundesrepublik zusammen mit Frankreich die Schaffung der GEF vorgeschlagen hatte.

Allerdings steht in Frage, ob Deutschland seine konstruktive Rolle auch bei der anstehenden Wiederauffüllung der GEF weiter spielen wird. Die Wiederauffüllung steht 1997 an, und es wäre fatal, wenn in der neuen Runde für den ohnehin unterfinanzierten Fonds nur noch der Pflichtanteil nach IDA-Schlüssel zur Verfügung gestellt würde.

<sup>33</sup> SILICs = *Severly Indebted Low Income Countries*, d.h. hoch verschuldete Länder mit niedrigem Einkommen.

<sup>34</sup> Nach dem Vorbild des in der IDA ausgehandelten Schlüssels werden finanzielle Hilfen der Industrieländer bei der Unterstützung von Entwicklungsländern proportional verteilt. Danach entfallen auf die Bundesrepublik z. B. rund 5 Prozent, auf die USA 19 Prozent.

Beim Montrealer Protokoll beträgt der deutsche Anteil am Fonds 26,45 Mio. US-Dollar. Hier wie bei anderen internationalen Umweltabkommen<sup>35</sup> leistet die Bundesregierung auf der Grundlage des Quotenschlüssels der UNO ihren pflichtgemäßen Beitrag. Eine darüber hinausgehenden Unterstützung, die den Herausforderungen der Agenda 21 entspräche, gibt es nicht.

### 4. Neue Ökonomische Instrumente

In der Bundesrepublik gibt es seit geraumer Zeit eine intensive Diskussion über Ökosteuern, vor allem über eine Energiesteuer. Zahlreiche Studien, darunter vom Umweltbundesamt und von Greenpeace, haben die Notwendigkeit und Machbarkeit einer Energiesteuer belegt. Um die ökologische Lenkungs-funktion der Steuer zu gewährleisten, haben Wissenschaftler, Expertengremien und Nichtregierungsorganisationen detaillierte Vorschläge gemacht. So wird z.B. gefordert, den Energieverbrauch von Kraftfahrzeugen über den Benzinpreis zu beeinflussen, wobei erst ab einem deutlich höheren Preis ein Lenkungseffekt entsteht. Die Oppositionsparteien im Bundestag haben in unterschiedlicher Form die Einführung

<sup>35</sup> Z. B. unterstützt der Bund das in Bonn ansässige Sekretariat des internationalen Abkommens zum Schutz der Fledermäuse und das ebenfalls seit kurzem in Bonn ansässige Sekretariat der Klimarahmenkonvention. Darüber hinaus stellt er zusätzliche Mittel im Fall der Ansiedlung des Sekretariats der Wüstenkonvention in Aussicht.

einer Energiesteuer in ihre Programme aufgenommen.

Obwohl die Einsicht in die Notwendigkeit solcher Steuern bis in Teile der Regierungsparteien und ins Umweltministerium reicht, sind Vorschläge für eine Energiesteuer regierungsoffiziell bisher stets abgeblockt worden. Offenbar setzt sich hier der Standpunkt der Industrielobby durch, wonach - so Hans-Olaf Henkel, Präsident des BDI, - Ökosteuern Investitionen ins Ausland treiben und „industrielles Energiesparen“ verhindern.<sup>36</sup>

Expressis verbis abgelehnt wurden von der Bundesregierung bislang auch Vorschläge, die Einführung der Tobin-Steuer international zu überprüfen. Andere Vorschläge zu innovativen Formen der Finanzierung von Umwelt und Entwicklung, wie die Besteuerung der *Global Commons*, werden von der Bundesregierung bisher weitgehend ignoriert. Auch weniger weitreichende Vorschläge, wie die Unterstützung nationaler Umweltfonds, werden im Gegensatz zu anderen Regierungen von der Bundesregierung nach wie vor abgelehnt.

## 5. 20:20-Initiative

Die Bundesregierung hat in Kopenhagen der 20:20-Initiative zugestimmt. Es besteht Einvernehmen, daß die 20:20-Initiative in eine umfassende Strategie zur Armutsbekämpfung eingebettet sein muß und gesunde makroökonomische Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern voraussetzt.

Die Bundesregierung strebt an, die 20:20-Initiative gemeinsam mit anderen multi- und bilateralen Gebern zu verwirklichen. Im April 1996 fand dazu in Oslo ein Treffen mit interessierten Entwicklungs- und Industrieländern sowie multilateralen Gebern statt. Dort einigte man sich auf die oben genannte Definition der Prioritäten der menschl-

chen Entwicklung. Außerdem wurde der Entwicklungsausschuß der OECD (DAC) aufgefordert, die Statistik zur einheitlichen Erfassung der 20:20-Leistungen entsprechend anzupassen. Der jüngste DAC Report (1997)<sup>37</sup> macht für 1995 folgende Angaben bei der sektoralen Verteilung der deutschen Hilfe:

- Grundschulbildung: 2,9 Prozent
- Basis-Gesundheitsversorgung: 1,6 Prozent
- Trinkwasserversorgung/Hygiene: 7,5 Prozent.

Das entspricht insgesamt 12 Prozent, d.h. die 20 Prozent des 20:20-Vorschlags sind noch nicht erreicht. Allerdings sind hier die übrigen prioritären Bereiche menschlicher Entwicklung (Beseitigung von Unterernährung sowie reproduktive Gesundheitsfürsorge und Geburtenplanung) noch nicht berücksichtigt. Die Datenaufbereitung ist bis jetzt noch ungenügend. Bevor einheitliche statistische Kriterien festgelegt sind, ist es nicht möglich, genauere Zahlen über das bisher Erreichte zu errechnen. Die erforderlichen statistischen Kriterien werden zur Zeit unter Mitwirkung der Bundesregierung im DAC erarbeitet.<sup>38</sup>

## 6. Bilanz des Beitrags der Bundesregierung

Zusammenfassend läßt sich zum Beitrag der Bundesregierung bei der Realisierung der finanziellen Aspekte der Agenda 21 feststellen:

- Der positive Beitrag der Bundesregierung beschränkt sich auf die Zahlungen im Rahmen der GEF, die mit 380 Mio. DM zu Buche schlagen.
- Beim Montrealer Protokoll erfüllt Bonn im Rahmen seiner üblichen UN-Beteiligung seine Pflicht. Besondere Beiträge, die den entwicklungs-

<sup>37</sup> OECD: DAC Report 1997. Statistical Annex, A 45.

<sup>38</sup> vgl. Bohnet, Michael (BMZ): Beitrag beim Workshop UNDP - Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel, 9. Oktober 1996, Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>36</sup> Blick durch Wirtschaft und Umwelt, Oktober 1996, S. 8.

und umweltpolitischen Herausforderungen angemessen wären, sind nicht festzustellen. Dies gilt auch für die anderen Zahlungsverpflichtungen gegenüber Institutionen und Abkommen im UN-System.

- Bei der ODA entfernt sich Bonn entgegen der Zusicherung des Bundeskanzlers 1992 in Rio immer weiter vom 0,7 Prozent-Ziel.
- Bei Schuldenerlassen und -umwandlungen bleibt die Bundesre-

gierung deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurück.

- Versuche, die Auseinandersetzung über innovative Finanzierungsformen zu fördern und nach neuen Wegen der Mittelmobilisierung zu suchen, werden von der Bundesregierung nicht aktiv unterstützt.

**Unterm Strich:** Die Bundesregierung ist mit ihrer Politik seit UNCED den finanziellen Erfordernissen der Agenda 21 in keiner Weise gerecht geworden.

# Schlußfolgerungen

Fünf Jahre nach Rio warten die meisten Beschlüsse der Agenda 21 weiterhin auf ihre Umsetzung. Eine der zentralen Ursachen dafür ist die mangelnde Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel. Zugleich spiegelt sich darin aber auch der niedrige Stellenwert wider, den das Thema nachhaltige Entwicklung auf der Prioritätenliste vieler Regierungen nach wie vor einnimmt. Die Regierungen sind aufgefordert, die Sondergeneralversammlung in dieser Hinsicht für ein politisches Umsteuern zu nutzen. Aber auch NRO sollten aus den Erfahrungen der letzten fünf Jahre die Konsequenzen ziehen, ihre eigenen Kompetenzen erweitern und ihre Strategien überdenken. Gerade die innovativen Ansätze zur Finanzierung von Umwelt und Entwicklungsaufgaben sind weiter zu durchdenken und in der Diskussion zu halten. Die interessantesten müssen in die breitere Öffentlichkeit getragen werden. Dazu gehören die Tobin-Steuer, internationale Energiesteuern, Steuern oder Gebühren für die *Global Commons* und nationale Umweltfonds.

## Handlungsempfehlungen an Bundesregierung und UNO

Die Sondergeneralversammlung der UNO im Juni 1997 bietet für die dort versammelten Staats- und Regierungschefs die Chance, auch in finanzieller Hinsicht ein politisches Signal zu setzen, um die gegenwärtige Stagnation bei der Finanzierung der Agenda 21 zu überwinden:

- Die Beiträge der Industrieländer - und damit auch der deutsche Beitrag
- für die **GEF** sollten bei der gegenwärtigen Wiederauffüllungsrunde spürbar aufgestockt werden, nachdem eine grundlegende Evaluierung der bisherigen Projektarbeit unter Einbeziehung der NRO stattgefunden hat.
- Das **0,7 Prozent-Ziel** muß entgegen dem derzeitigen Trend innerhalb eines klar definierten Zeitplanes erreicht werden. Anvisiert werden sollte das Jahr 2002, in dem die Verwirklichung der Agenda 21 ein weiteres Mal umfassend überprüft wird. Gleichzeitig muß sich die öffentliche Entwicklungshilfe künftig stärker als bisher auf die soziale Grundversorgung im Sinne der 20:20-Initiative und auf Maßnahmen des Umweltschutzes konzentrieren. Der Anteil der Entwicklungszusammenarbeit mit den ärmsten Ländern muß dabei substantiell gesteigert werden.
- Die Bundesregierung sollte die Einrichtung eines Zwischenstaatlichen Gremiums für Finanzierungsfragen, eines **Intergovernmental Panel on Finance**, durch die Sondergeneralversammlung aktiv unterstützen. Aufgabe dieses Panels, daß der CSD angegliedert werden sollte, wäre es u.a., bis zum Jahr 2000 Vorschläge für innovative Finanzierungsmöglichkeiten (insbesondere die Tobin-Steuer und internationale Umweltabgaben) zu prüfen und konkrete Handlungsempfehlungen zur Einführung neuer Finanzierungsformen durch die UNO vorzulegen.
- Die schwere Schuldenlast ist für zahlreiche Länder des Südens weiterhin

ein Hindernis bei der Umsetzung der Rio-Beschlüsse. Die Bundesregierung hat ihren Handlungsspielraum für **Schuldenerleichterungen** selbst unter den gegenwärtigen Kriterien bei weitem nicht ausgeschöpft. Ziel muß weiterhin der vollständige Schuldenerlaß für die hochverschuldeten ärmsten Länder sowie eine substantielle Reduzierung der Schulden der übrigen Länder des Südens sein. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung sich innerhalb von Weltbank und IWF für die konsequente Streichung der multilateralen Schulden einsetzen.

- Leere Kassen werden nicht nur in den Entwicklungsländern als Haupthindernis für die Umsetzung der Agenda 21 aufgeführt. Auch in den Industrieländern dienen sie als Legitimation für die Blockade ökologischer und sozialer Fortschritte. Dabei ist von vielen Seiten nachgewiesen worden, daß durch eine ökologisch und sozial ausgerichtete Reform der staatlichen Fiskalpolitik sowohl Anreize zur Umweltschädigung reduziert als auch Mittel für Aufgaben nachhaltiger Entwicklung akquiriert werden könnten. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, die **Einführung einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer** sowie die **Beseitigung umweltschädlicher Subventionen** im eigenen Land konsequent zu betreiben und international (insb. auf EU- und UN-Ebene) aktiv zu unterstützen. Die dadurch freiwerdenden Mittel sollten aufkommensneutral vor allem zur Entlastung des Kostenfaktors „Arbeit“ genutzt werden.

# Das Forum Umwelt & Entwicklung

Ein halbes Jahr nach Rio, am 16. Dezember 1992, gründeten 35 Verbände das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen. Dieser Zusammenschluß zu einer Arbeitsplattform hat folgende Ziele:

- Rio ernst zu nehmen und gemeinsam das Machbare zu versuchen, um weltweit zum Abbau von Armut und zum Schutz der Schöpfung beizutragen,
- national und international darauf zu drängen, daß die Beschlüsse von Rio, insbesondere die Agenda 21, umgesetzt werden,
- in Arbeitsgruppen Standpunkte zu Themen zu erarbeiten, die nach Rio weiter verfolgt werden müssen,
- bestimmte Bereiche der Informations- und Bildungsarbeit zu koordinieren,
- Regierung und Parlament durch gemeinsames Auftreten inhaltlich herauszufordern,
- für internationale Kontakte als deutscher Partner zur Verfügung zu stehen,
- die Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen in den Gremien des Rio-Folgeprozesses wahrzunehmen.

Das Forum Umwelt & Entwicklung trifft sich als Plenum zweimal pro Jahr und berät die jeweils nächsten Schritte der Zusammenarbeit. Die Koordination und Information nach innen und außen übernimmt die Projektstelle Umwelt & Entwicklung.

## Die Arbeitsgruppen

Der Zweck des Forums Umwelt & Entwicklung ist, gemeinsame Standpunkte und damit Strategien zu erarbeiten, um politisch neue Maßstäbe setzen zu können. Daher wurden bisher elf Arbeitsgruppen mit je einem Schwerpunktthema gebildet. Jede am Forum Umwelt & Entwicklung beteiligte Organisation kann in diesen Arbeitsgruppen mitarbeiten:

- Biologische Vielfalt
- Desertifikation
- Frauen
- Handel
- Jugend
- Klima
- Lebensweise
- Nachhaltige Entwicklung
- Nachhaltige Landwirtschaft
- Stadt- und Regionalentwicklung
- Wälder

Da die Arbeitsgruppen mit ihrer interdisziplinären Besetzung viel Sachverstand konzentrieren, finden sie zunehmend Beachtung bei Fachjournalisten, Ministerien und Institutionen. Die von ihnen erstellten Analysen und Empfehlungen gelangen in Zusammenarbeit mit der Projektstelle an die Öffentlichkeit.

### **Die Projektstelle des Forums Umwelt & Entwicklung**

Die Projektstelle ist Sprachrohr und Koordinationsinstrument des Forums Umwelt & Entwicklung und Umschlagplatz gemeinsam erarbeiteter Positionen der beteiligten Verbände. Sie unterhält Kontakte zu Organisationen aus Entwicklungsländern und stimmt sich mit internationalen Verbänden für gemeinsame Aktivitäten ab. Sie begleitet auf UN-Ebene die nach Rio weiterlaufenden internationalen Arbeiten zu Umwelt und Entwicklung. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es, der deutschen Öffentlichkeit den Zusammenhang zwischen Umwelt und Entwicklung zu verdeutlichen und für eine Änderung der verschwenderischen Wirtschafts- und Lebensweise in den industrialisierten Ländern einzutreten, die natürliche Lebensgrundlagen zerstört und Millionen Menschen, insbesondere in Ländern des Südens, ihrer Lebenschancen beraubt.

Die Arbeit der Projektstelle wird definiert von einem Leitungskreis, der sich zusammensetzt aus VertreterInnen von je vier Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, einer Vertreterin der Frauenverbände und einer/m VertreterIn der Jugendverbände. Der Leitungskreis repräsentiert die Standpunkte und Forderungen des Forums Umwelt & Entwicklung gegenüber Regierungsinstitutionen und der Öffentlichkeit. Die Projektstelle wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziell gefördert, Anstellungsträger ist der Deutsche Naturschutzring e.V. (DNR).

### **Beteiligte Verbände im Forum Umwelt & Entwicklung**

AgrarBündnis • Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienste • Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz • AT-Verband • Brot für die Welt • BUKO • Bund der Deutschen Katholischen Jugend • BUND-Jugend • Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) • Deutsche Welthungerhilfe • Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophenvorbeugung • Deutsches Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft (DITSL) • Deutscher Naturschutzring (DNR) • Deutscher Tierschutzbund • Deutscher Volkshochschulverband • Eine Welt Jugendnetzwerk • Evangelische Kirche Deutschland • FIAN • Frieden mit der Erde • Germanwatch • Grüne Liga • Heinrich-Böll-Stiftung • Infoe • Kindernothilfe • Misereor • Naturschutzbund Deutschland (NABU) • Naturschutzjugend • NEPAL • NRO-Frauenforum • Ökolöwe • Oro Verde • Regenwaldforum • Senior Expert Service • Stiftung Entwicklung und Frieden • Südwind • Terre des Hommes • Urgewald • Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) • WEED • World Wide Fund for Nature Deutschland • und weitere Verbände.

---

Weitere Informationen über das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen erhalten Sie beim:

#### **Forum Umwelt & Entwicklung**

Am Michaelshof 8-10

D - 53177 Bonn

Telefon: 0228-359704

Fax: 0228-359096

E-mail: [dnr@bonn.comlink.apc.org](mailto:dnr@bonn.comlink.apc.org)

Internet: <http://www.oneworldweb.de/forum>

# Fünf Jahre nach dem Erdgipfel

*Publikationen des Forums Umwelt & Entwicklung*

## **Fünf Jahre nach dem Erdgipfel - Bilanz und Perspektiven.**

In dieser Reihe erscheinen sechs Veröffentlichungen

- **Umwelt und Entwicklung - Eine Bilanz**
- **Klimapolitik**
- **Schutz der Wälder**
- **Finanzierung von Umwelt und Entwicklung**
- **Biologische Vielfalt**
- **„Indikatorenbericht von unten“**

Alle genannten Veröffentlichungen können kostenlos bezogen werden über das

Forum Umwelt & Entwicklung  
Am Michaelshof 8 - 10  
53177 Bonn  
Fax: 0228-359096