



1. Umwelt und Entwicklung - Eine Bilanz

Die Umsetzung der Rio-Beschlüsse

1. Die Agenda 21

Fünf Jahre nach Rio läßt sich feststellen: Die Handlungsempfehlungen der Agenda sind Appelle an den politischen Willen der Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft geblieben. Im Rio-Folgeprozeß hat sich bestätigt, daß die Änderung umweltschädlicher und unsozialer Produktions- und Konsumweisen nicht allein durch freiwillige Verhaltensänderungen von Unternehmen und Verbrauchern erreicht werden kann. Dies gilt umso mehr, solange verfehlte ordnungspolitische Rahmenbedingungen keine Impulse für umwelt- und ressourcenschonende Produktion und Lebensweise geben. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Selbstverpflichtungserklärungen mit der deutschen Wirtschaft vereinbart (Klimaschutz, Autorücknahme usw.) und Dialoge mit der Wirtschaft über nachhaltige Entwicklung initiiert. Hervorzuheben ist hier besonders der Dialog mit den Banken, Sparkassen und Versicherungen, inwiefern Umweltschutzziele bei Kreditwürdigkeitsprüfungen und in der Gestaltung der Versicherungsverträge berücksichtigt werden können.

Über diese positiven Initiativen hinaus wurde jedoch das Ordnungsrecht - von Ausnahmen wie der Öko-Audit-Verordnung abgesehen - nicht ökologisch reformiert oder ausgestaltet. Grundlegende Reformen in den Bereichen Fiskalpolitik oder Subventionspolitik sind nach Rio ausgeblieben und konnten so die Umstellung auf eine ökologisch und sozial verträgliche Produktions- und Konsumweise - eines der wichtigsten Anliegen der Agenda 21 - nicht befördern.

Die Umsetzung der gesamten Agenda 21 als Querschnittsaufgabe macht eine Arbeitsteilung zwischen den Ressorts notwendig. Die Arbeit ist angesichts der unzähligen zwischenstaatlichen Gremien, Komitees und wissenschaftlichen Arbeitsgruppen, die sich mit den Ergebnissen der UNCED und ihrer Umsetzung auf internationaler Ebene beschäftigen, ohne intensive Arbeitsteilung nicht zu bewältigen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese Arbeitsteilung innerhalb der Bundesregierung eher in eine Zersplitterung der Zuständigkeiten mündet und eine der Ursachen für die mangelnde Kohärenz der Entscheidungen ist.

Der Grundgedanke des Kapitels 8 der Agenda 21, Umwelt- und Entwicklungsziele in alle Entscheidungsprozesse zu integrieren, wurde in der Bundesrepublik nicht realisiert. Umwelt und Entwicklung werden nach wie vor als Ressort- und nicht als Querschnittsthemen bearbeitet. Die Umsetzung der Agenda 21 wurde weitgehend an das BMU und BMZ delegiert. In der Debatte um Wirtschaftsstandorte, Haushaltslöcher, sowie die Reform der Steuer- und Sozialsysteme haben diese beide Ministerien zu wenig Verhandlungsmacht am Kabinetttisch, um das Konzept der ökologischen Steuerreform oder den Abbau entwicklungspolitisch und ökologisch schädlicher Subventionen machtvoll einzubringen.

2. Lokale Agenda 21

Auf dem internationalen politischen Parkett ist die Agenda 21 ein Novum, weil sie die Umsetzung ihrer Ziele nicht allein an Regierungen und ihre nationalen und internationalen Organisationen delegiert. So werden in einem eigenen Kapitel der Agenda 21 die Kommunen aufgefordert, in enger Kooperation mit ihren Bürgerinnen und Bürgern eine Lokale Agenda 21 zu erstellen. In der Bundesrepublik wurde dieser Prozeß hauptsächlich von lokalen Bürgerinitiativen, Umwelt-, Kirchen und Dritte-Welt-Organisationen sowie engagierten Einzelpersonen initiiert. Im Vergleich zu den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien hat hier der Prozeß nur schleppend begonnen und - von einigen wenigen populären Beispielen abgesehen - zunächst nur wenig Unterstützung von kommunaler oder gar der Bundesebene erhalten.

Die wirtschaftliche Sanierung ihrer defizitären Haushalte bestimmt weitgehend das politische Handeln der Kommunen. Umweltmaßnahmen und soziale Programme werden in ersten Linie als belastende Kostenfaktoren gesehen. Die Konkurrenz um Wirtschaftsstandorte und damit um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sowie die Privatisierung kommunaler Einrichtungen prägen heute die kommunalen Entscheidungen weit mehr als die konkrete Umsetzung des Leitbildes Zukunftsfähigkeit.

Daher verwundert es nicht, daß in den wenigsten Kommunen Geld für den Prozeß einer Lokalen Agenda 21 zur Verfügung gestellt wird. Mit dem Bereich Soziales - unter den auch die meisten Frauenforderungen der Agenda 21 fallen - und mit dem Bereich Nord-Süd-Politik tun sich viele Kommunen offensichtlich besonders schwer. Dort wo Lokale Agenden initiiert wurden, weisen sie in der Regel ihren Schwerpunkt im Umweltschutz aus. Hier spiegelt sich wider, was auch national und international nicht gelingt: die Verschränkung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und geschlechterspezifischen Aufgaben.

3. Die Klimarahmenkonvention

Auf der ersten Klimavertragsstaatenkonferenz (VSK) 1995 in Berlin konnte der institutionelle Rahmen für die Konvention weitgehend geschaffen werden. Als vorläufiger Finanzmechanismus der Konvention wurde die Globale Umweltfazilität (GEF) bestätigt. Zahlreiche NRO und Entwicklungsländer konnten sich nicht mit dem Vorschlag durchsetzen, nach dem Vorbild des Montrealer Protokolles einen von der Weltbank unabhängigen multilateralen Fonds zu schaffen. Methodische Fragen, wie die Erarbeitung von nationalen Treibhausgasinventaren und die Richtlinien für die nationalen Berichte und ihre Auswertung wurden ebenfalls gelöst. Die Vertragsstaatenkonferenz richtete Nebenorgane zur Umsetzung der Verpflichtungen und zur wissenschaftlichen und technischen Beratung ein. Die Geschäftsordnung der Vertragsstaatenkonferenz konnte bisher nicht verabschiedet werden.

Zu den Beurteilungen der deutschen und internationalen Politik hinsichtlich der Klimarahmenkonvention ist in dieser Reihe ein eigener Bericht erschienen.

4. Internationaler Waldschutz

Die fundamentale Bedeutung der Wälder für das ökologische Gleichgewicht, für den Erhalt der biologischen Vielfalt, für den Klimaschutz und den globalen Wasserhaushalt sowie ihre Funktion als Lebensgrundlage von Millionen von Menschen gilt international als anerkannt. Der jährliche Waldflächenverlust von über 17 Millionen Hektar bedroht diese vielfältigen Funktionen des Waldes existentiell. Der internationale Handlungsbedarf ist seit Jahren erkannt und hat zu zahlreichen problemkonformen Instrumenten und Lösungsansätzen geführt. Die Anwendung und Umsetzung des international erarbeiteten Instrumentariums ist jedoch höchst unbefriedigend.

Zu den Beurteilungen der deutschen und internationalen Politik hinsichtlich des Schutzes der Wälder ist in dieser Reihe ein eigener Bericht erschienen.

5. Die Biodiversitätskonvention

Die in Rio unterzeichnete Biodiversitätskonvention gilt als bisher umfassendster Versuch, den **Schutz** und die **Nutzung** biologischer Vielfalt in ihrer Gesamtheit einer internationalen Regulierung zuzuführen. Zielsetzung der Konvention ist auch, die aus den biologischen Ressourcen gezogenen wirtschaftlichen Vorteile gerecht zu verteilen. Zum ersten Mal verfügt eine Konvention, die sich dem Schutz und der Nutzung biologischer Vielfalt widmet, mit der GEF über einen Finanzmechanismus, der den Ländern der Dritten Welt zur Erfüllung der Konventionsziele und -pflichten Finanzmittel bereitstellt.

Zu den Beurteilungen der deutschen und internationalen Politik hinsichtlich der Biodiversitätskonvention ist in dieser Reihe ein eigener Bericht erschienen.

6. Finanztransfer

Fragen des Finanztransfers von Nord nach Süd führten vor und während der Rio-Konferenz zu heftigen Kontroversen zwischen Industrie- und Dritte-Welt-Ländern. Das Thema Finanzen wurde als Querschnittsaufgabe für die Umsetzung der Agenda 21 betrachtet. Konsequenterweise enthalten deshalb alle Kapitel der Agenda 21 am Schluß Schätzungen zum Finanzbedarf der vorgeschlagenen Maßnahmen. Kapitel 33 der Agenda 21 widmet sich darüber hinaus verschiedenen Aspekten der Finanzierung von Umwelt und Entwicklung. Neben allgemeinen Leitlinien hierzu hält das Kapitel sieben konkrete Einzelforderungen fest. Dazu gehört u.a. die Bekräftigung des 0,7-Prozentziels (Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt); die Erhöhung der Mittel der Weltbanktochter IDA und des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), neue Finanzquellen durch Handel mit Zertifikaten und durch eine erhoffte „Friedensdividende“, die langfristige Lösung des Schuldenproblems und Leitlinien für den neuen globalen Umweltfonds (GEF).

Zu den Beurteilungen der deutschen und internationalen Politik hinsichtlich der Finanzierungsfragen ist in dieser Reihe ein eigener Bericht erschienen.

7. Institutionelle Fragen

Die Ursachen der unerfüllten Hoffnungen der Rio-Konferenz sind hauptsächlich wirtschaftlicher und politischer Natur. Daneben gibt es jedoch eine Reihe weiterer Hindernisse für internationale umweltpolitische Fortschritte, die im Völkerrechtssystem selbst liegen. Nach wie vor gilt das Grundprinzip nationalstaatlicher Souveränität. Internationale Regelwerke indessen beschränken staatliche Souveränität. Ist ein Abkommen erst einmal in Kraft getreten, übt es institutionelle Zwänge aus, denen sich ein souveräner Staat nur mit beträchtlichen politischen Kosten entziehen kann. Die Abtretung von Souveränität will deshalb gut überlegt sein. Bei aller Einsicht in die Notwendigkeit supranationaler Regulierung gerade im Umweltbereich: Was wie geregelt wird, ist stark von einzelstaatlichen Interessensstrukturen geprägt. Die Klima- und Biodiversitätsverhandlungen sind der schlagende Beweis dafür, daß die gegenwärtige internationale Umweltdiplomatie ohne freiwillige Abgabe von Souveränität nicht problem- und zeitadäquat agieren kann.

Die Unzufriedenheit mit dem bestehenden Institutionengefüge globaler Umweltpolitik ist unübersehbar. Ohne Zweifel ist internationale Umweltschutzpolitik ein von allen UN-Mitgliedstaaten anerkanntes Arbeitsfeld der UNO. Über die Wirksamkeit der von der UNO eingesetzten institutionellen Instrumente (multilaterale Übereinkommen und Konventionen), ihrer prozeduralen Verfahren und über die institutionelle Verankerung der Umweltpolitik in der UNO hat jedoch eine offene Debatte begonnen. Verfahrensänderungen (z. B. Mehrheits- oder Konsensprinzip) aber auch eine grundlegende institutionelle Reform im Umweltbereich der UNO werden nach der Enttäuschung über die Ergebnisse und den bisherigen Folgeprozeß von Rio wieder verstärkt diskutiert.

Die Bundesregierung setzt sich im Vorfeld der Sondergeneralversammlung sowohl für eine Stärkung des UNEP als auch der CSD ein. Dabei ordnet sie UNEP eher koordinierende und

katalysatorische Funktionen im Umweltbereich der UNO zu, während die CSD eher als Dialogforum für den Bereich Umwelt und Entwicklung angesehen wird. Sie hat aber darüber hinaus nicht präzisiert, wie sie sich eine Arbeitsteilung innerhalb der UNO im Umweltbereich vorstellt, und ob sie für die Stärkung von UNEP zusätzliche Finanzmittel bereitstellen will.

Die Vorschläge zu einer grundlegenden Umstrukturierung des Umweltbereichs im UN-System reichen von einer Erweiterung der UN-Charta um Aufgaben des Umwelt- und Ressourcenschutzes, über die Schaffung eines „Umwelt-Sicherheitsrates“ oder die Umfunktionierung des UN-Treuhandrates in einen „Umwelt-Treuhandrat“, eine Aufwertung von UNEP bzw. eine Zusammenlegung von UNEP und UNDP, bis hin zur Errichtung einer globalen Umweltbehörde. All diesen Vorschlägen gemeinsam ist der Wunsch nach einer Instanz, die mit umfassender Kompetenz, Verantwortung, Koordinations- und vor allem auch Kontrollfunktion (inkl. Sanktionsgewalt), eine globale Politik der Nachhaltigkeit durchsetzen hilft, die natürliche Ressourcen schützen und Konflikte um ihre Verteilung regeln soll. Die Vorstellungen darüber, welche Aufgaben eine solche global steuernde Instanz übernehmen soll, und wie vor allem die Entscheidungsstrukturen in einer nach wie vor hierarchischen asymmetrischen Weltwirtschaftsordnung aussehen sollen, sind bislang völlig unklar.

8. Die Rolle der NRO

Mit der Agenda 21 wurden das Engagement und die Rolle nichtstaatlicher Akteure bei der Umsetzung von Umwelt- und Entwicklungszielen erstmals in einem internationalen Dokument besonders hervorgehoben. Viele Regierungen - so auch die Bundesregierung - unterstützen folgerichtig finanziell und politisch die Arbeit und das Engagement von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen im gesamten Rio-Prozeß.

In Deutschland ist es gelungen, mit dem Forum Umwelt & Entwicklung gemeinsame Strukturen der am Rio-Folgeprozeß interessierten NRO zu schaffen. Die Finanzierung von Veranstaltungen, Veröffentlichungen und der Teilnahme an internationalen Verhandlungsprozessen durch das BMU und BMZ hat dazu beigetragen, daß die NRO-Arbeit im Rio-Folgeprozeß kontinuierlich gestaltet und längerfristig ausgelegt werden konnte. Nicht zuletzt hatten die Existenz und die Arbeit des Forums einen gewissen Mobilisierungseffekt für NRO, die sich bisher nicht mit dem Rio-Prozeß befaßt hatten.

Der internationalen Aufwertung von NRO und der partiellen finanziellen Unterstützung ihrer Arbeit im Rio-Folgeprozeß steht in Deutschland allerdings der Abbau in früheren Jahren erstrittener Partizipations- und Beteiligungsrechte gegenüber. Mit sogenannten Beschleunigungsgesetzen wie dem Investitionserleichterungsgesetz, im Naturschutz und im Verkehrswegbau wurden Mitspracherechte von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden auf der lokalen Ebene als „bürokratisches Entwicklungshemmnis“ abgebaut. Dieses Vorgehen widerspricht diametral den in der Agenda 21 formulierten Mitwirkungsrechten für nichtstaatliche Gruppen.

Die internationale Aufwertung von NRO besonders im Rahmen der UN-Konferenzen der letzten fünf Jahre darf zudem nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre Mitwirkung vor allem auf die „weichen“ Themenfelder beschränkt ist. Geht es um „harte“ nationalstaatliche Interessen in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik, bleibt die Tür in der Regel für NRO weiterhin verschlossen. Der Einfluß der NRO auf die reale Entscheidungsfindung für eine öko-soziale und gerechte Entwicklung ist daher noch immer als bescheiden anzusehen. Auch die NRO sollten daher anläßlich der Sondergeneralversammlung eine selbstkritische Bilanz ihrer Aktivitäten und politischen Reichweiten ziehen. Das Forum Umwelt & Entwicklung wertet seine Aktivitäten u.a. im Rahmen eines Symposiums im Juni 1997 aus.

2. Klimapolitik

Fazit einer Analyse der internationalen Klimapolitik auf dem Weg nach Kioto

Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention ist die Verabschiedung eines anspruchsvollen Protokolls zur Treibhausgasreduktion auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz in Kioto. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt hierbei den Vorschlag der AOSIS, den CO₂-Ausstoß der Industriestaaten bis 2005 gemessen am Basisjahr 1990 um 20 Prozent zu senken.

Fazit einer Analyse der EU-Klimapolitik

Mit den bisher ergriffenen Maßnahmen verfehlt die EU ihr selbstgestecktes CO₂-Stabilisierungsziel. Deswegen muß vor allem die von der EU-Kommission vorgeschlagene CO₂/Energiesteuer unverzüglich beschlossen werden. Weitere vielversprechende Maßnahmen sind die von der EU-Kommission vorgeschlagene Erhöhung der Mineralölsteuersätze und die Richtlinie zur Integrierten Ressourcenplanung. Weitere Maßnahmen sind nötig, um für den Zeitraum nach dem Jahr 2000 den gemeinschaftlichen CO₂-Ausstoß kontinuierlich zu reduzieren. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt dabei die Forderung des Europäischen Parlamentes, den CO₂-Ausstoß bis zum Jahre 2005 gemessen am Stand von 1990 um 20 Prozent zu senken.

Fazit einer Analyse der deutschen Klimapolitik

Das CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung wird auf Grundlage der schon ergriffenen und geplanten Maßnahmen der Bundesregierung, der deutschen Wirtschaft und anderer Akteure nicht erreicht werden. Deswegen müssen alle Akteure zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um einen ausreichenden Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Im Mai 1997 wird die Interministerielle Arbeitsgruppe der Bundesregierung ihren 4. Klimabericht vorlegen. Dabei sollten folgende Schwerpunkte gesetzt werden, um die bestehende Lücke zur Erreichung des CO₂-Minderungszieles zu schließen:

1. Ein konkreter Vorschlag zur ökologischen Finanzreform einschließlich der Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.
2. Zusätzliche Maßnahmen im Verkehrsbereich einschließlich einer Umorientierung bei der Umsetzung des Bundesverkehrswegeplanes.
3. Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen zur freiwilligen Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft.
4. Zusätzliche Maßnahmen im Altbaubereich und eine Verschärfung der Wärmeschutzverordnung.
5. Markteinführungsprogramme für die Nutzung erneuerbaren Energiequellen.
6. Eine ökologisch orientierte Reform des Energiewirtschaftsrechts.

Resümee

Fünf Jahre nach Rio sind sowohl Deutschland als auch die EU von ihren selbstgesteckten Zielen noch weit entfernt. Damit wird auch die Aushandlung eines für die 3. Klimavertragsstaatenkonferenz in Kioto angestrebten CO₂-Minderungsprotokolles erschwert. Ohne glaubwürdige Vorreiter werden aber weiterhin die Nachzügler die Dynamik der internationalen Klimapolitik prägen. Vor und während der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung besteht deshalb die Gelegenheit, durch konkrete Maßnahmen der nationalen und europäischen Klimapolitik auch international ein Zeichen zu setzen.

Klimapolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die über traditionelle Ressortgrenzen hinaus koordiniertes Handeln erfordert. Stärker als bisher müssen deshalb in den kommenden Jahren das Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Forschungsressort und andere ihren Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaschutzzieles erbringen. Auch in der Europäischen Union muß die Klimaschutzpolitik entsprechend dem im Maastrichtvertrag verankerten Integrationsprinzip in die anderen Politikbereiche einbezogen werden.

Klimapolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In dem von Umweltministerin Angela Merkel im Rahmen ihrer Initiative „Schritte zu einer nachhaltigen umweltgerechten Entwicklung“ eingesetzten Arbeitskreis „Schutz des Klimas“ sind alle gesellschaftlichen Akteure dazu aufgefordert, eigene Vorschläge zur Verwirklichung des nationalen Klimaschutzzieles zu machen. Dieser Appell richtet sich an die Wirtschaft, die mit ihrer Selbstverpflichtung weit hinter dem wirtschaftlich Möglichen und klimapolitisch Nötigen zurückbleibt, aber auch an Kommunen, Verbraucher, Umweltverbände und andere.

Die Klimapolitik muß - zurück aus der Versenkung - wieder an die Spitze der globalpolitischen Tagesordnung gelangen. Auch wenn die Klimakonvention bei der Sondergeneralversammlung in New York nicht offiziell Thema ist, so wird sie doch in den informellen Gesprächen auf Minister- und Regierungschefebene eine wichtige Rolle spielen. Deutschland und die EU haben innerhalb der westlichen Industriestaaten auf Grund ihrer finanziellen und technischen Möglichkeiten und der großen Unterstützung in der eigenen Bevölkerung für eine progressive Klimapolitik die Verantwortung, rechtzeitig vor der Kiotokonferenz die Verhandlungen aus der Sackgasse zu führen und ein anspruchsvolles Protokoll zur CO₂-Reduktion auf den Weg zu bringen.

3. Biologische Vielfalt

Der umfassende Charakter der Biodiversitätskonvention und ihre zunehmende Wahrnehmung auf internationaler Ebene aufgrund der gleichberechtigten Behandlung sozioökonomischer und technologischer Aspekte verlangen nach konkreteren Umsetzungsmaßnahmen in den einzelnen Vertragsstaaten. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt daher die zügige Erarbeitung und Verabschiedung von Protokollen in den Bereichen pflanzengenetische Ressourcen und biologische Sicherheit. Es bedarf auch einschlägiger Initiativen, die seit Rio vakante Vereinbarung eines völkerrechtlich bindenden internationalen Waldschutzinstrumentariums voranzubringen. Ob dies in Form einer eigenständigen Waldkonvention, eines Waldprotokolls unter der Biodiversitätskonvention oder durch die Stärkung und Harmonisierung bestehender völkerrechtlicher Instrumente geschieht, ist dabei von untergeordneter Bedeutung. Wichtiger ist die rasche Überprüfung der relativen Leistungsfähigkeit solcher Instrumente sowie deren inhaltliche Orientierung an einem umfassenden Waldschutz.

Erforderlich ist darüber hinaus die Abstimmung international vereinbarter Zielwerte und Indikatoren zur Bewertung von Umsetzungsschritten. Schließlich sind konkrete Projekte durchzuführen, die neben den Schutzaspekten auch Maßnahmen der nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen sowie des gerechten und ausgewogenen Vorteilsausgleichs zwischen Anbietern und Nutzern genetischer Ressourcen vorsehen. Eine breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen muß gewährleistet sein, um die Konvention erfolgreich umsetzen zu können.

Biologische Vielfalt in der EU

Die Europäische Union ist weit davon entfernt, eine kohärente und konsistente Politik im Bereich der Biodiversität zu betreiben. Einzelne positive Entwicklungen beim Naturschutz und dem Schutz traditioneller Landsorten und Tierrassen werden durch die unvermindert die Umwelt belastende Gemeinsame Agrarpolitik und eine liberalistische Außenhandelspolitik konterkariert. Dem Diktat des Freihandels und des freien Spiels der Marktkräfte werden die notwendigen Maßnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes untergeordnet. Die bisherige EU-

Politik hat sich einäugig viel zu sehr auf den Restflächenschutz konzentriert und dabei die gebotene konventionskonforme nachhaltige Ausgestaltung von Nutzungsfragen vernachlässigt. Das Forum Umwelt & Entwicklung fordert daher eine deutliche Trendwende der EU-Politik. In dem anderen europäischen Forum, dem Europarat, wurden zwar eine anspruchsvolle Strategie und ein Aktionsprogramm zur Biodiversität entwickelt, beide krankten aber an einer allzu starken Pointierung des klassischen Naturschutzes und haben aufgrund mangelhafter Finanzausstattung nur einen sehr begrenzten Wirkungsgrad.

Die Umsetzung in der BRD: Es fehlt eine nationale Strategie

Bei der Umsetzung der Biodiversitätskonvention steht die nationalstaatliche Ebene im Vordergrund. Die Erarbeitung nationaler Strategien ist daher von höchster Bedeutung. Im Lichte der Konventionsziele sind neue Leitbilder für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt zu formulieren. Daraus ist ein verbindlicher Maßnahmenkatalog abzuleiten. Aufgrund der komplexen Problematik ist damit die Gesamtheit des föderalen Systems der Bundesrepublik herausgefordert. Es zeigt sich am Beispiel dieser Konvention besonders deutlich, daß die arbeitsteilige und fachspezifische Aufsplitterung der Zuständigkeiten auch nachteilige Effekte hat. Allein auf der Bundesebene sind von dem Abkommen direkt folgende Ressorts betroffen:

- Bundesumweltministerium - als federführendes Ressort;
- Bundeslandwirtschaftsministerium - nachhaltige Nutzung genetischer Ressourcen, Genbanken, Forsten;
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit - Finanzierung, Technologietransfer, Projekte der Entwicklungszusammenarbeit;
- Bundesforschungsministerium - Biotechnologie, wissenschaftliche Zusammenarbeit, Technologietransfer;
- Bundesgesundheitsministerium - sicherer Umgang mit Biotechnologie;
- Bundeswirtschaftsministerium - Zugangsregelungen, biologische Rohstoffe.

Auch für fast alle weiteren Ressorts lassen sich einzelne Zuständigkeiten identifizieren, und doch gibt es in Deutschland zum Thema biologische Vielfalt keine Interministerielle Arbeitsgruppe.

Weil der Bund in entscheidenden relevanten Bereichen (wie Naturschutz, Wasserwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Raumplanung) lediglich Rahmenkompetenzen besitzt, ist zudem ein verstärktes Engagement der Bundesländer für die Erhaltung der biologischen Vielfalt erforderlich. Diese wiederum sind auf eine Rückkopplung seitens der Bundesregierung über international eingegangene Verpflichtungen angewiesen. Ein effektives Zusammenspiel der unterschiedlichen staatlichen Ebenen ist jedoch wegen fehlender Koordinationsmechanismen bestenfalls ansatzweise feststellbar. Hinzu kommt die mangelhafte Abstimmung auf der Ebene der Europäischen Union, die vor allem im Außenhandelsbereich sowie im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gefordert ist, Biodiversität zum konstitutiven Element ihrer Politik zu machen.

Es sind nicht zuletzt die Umweltverbände und andere Nichtregierungsorganisationen, die aufgrund der bestehenden Defizite die aktive Teilnahme an Entscheidungsprozessen einfordern und bereits viele eigenständige Beiträge leisten.

Fazit: Da die Rahmensetzung der Biodiversitätskonvention den Vertragsstaaten die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung zuweist, ist die Erarbeitung einer nationalen Strategie für die Bundesrepublik von höchster Bedeutung. In ihr sollen Leitbilder für Schutz und Nutzung der biologischen Ressourcen formuliert und ein Maßnahmenkatalog abgeleitet werden. Diese Strategie befindet sich seit Jahren in der Entwurfsphase. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen in den verschiedenen Feldern der Biopolitik sind jedoch nicht ausreichend. Gleiches gilt

für die finanzielle Ausstattung entsprechender Vorhaben. Das Forum Umwelt & Entwicklung bewertet den Stand der Umsetzung der Konvention zur biologischen Vielfalt als ungenügend. Die Bundesrepublik Deutschland kommt bislang ihrer internationalen Verantwortung als eine der wirtschaftlich einflußreichsten Industrienationen nicht nach. Weder setzt sie die völkerrechtlich bindenden Anforderungen im eigenen Land um, noch setzt sie sich im erforderlichen Umfang für entsprechende Konsequenzen auf internationaler Ebene ein.

4. Schutz der Wälder: Waldwirtschaft in Deutschland

Waldgesetze der Bundesländer

Eine Analyse der Gesetze nach diesen Kriterien kommt zu folgenden Schlüssen: Die Bundesländer Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben völlig veraltete Waldgesetze, deren Inhalte zum größten Teil aus den 50er bis 70er Jahren stammen. Sie erfüllen keine der folgenden Minimalforderungen:

- Verbot von Kahlschlägen und Pestizideinsatz.
- Verankerung von waldökologischen Grundsätzen, vor allem der kleinflächigen Waldwirtschaft sowie der natürlichen Wiederbewaldung und Sukzession.
- Sicherstellung von effektiven Naturschutzmaßnahmen im Wald durch flächendeckende Waldbiotopkartierung, Totholzstrategie und Ausweisung von Waldschutzgebieten und waldökologischen Lehrfenstern.

Die Landeswaldgesetze der 90er Jahre unterscheiden sich durch ein immerhin „schwaches“ ökologisches Profil von den älteren Landesgesetzen. Dennoch sind die Grundsätze und Restriktionen hinsichtlich des Waldbaus und Forstschutzes auch bei den modernen Gesetzen regelmäßig unbestimmt, verwaschen und inoperational. Im Gesamtergebnis sind die Waldgesetze der neuen Bundesländer aussagekräftiger und konkreter. Von den neuen Bundesländern erfüllen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, unter den Altbundesländern lediglich Baden-Württemberg mindestens drei der untersuchten Kriterien.

Waldbauprogramme

Alle Bundesländer verfügen inzwischen - zumindest auf dem Papier - über aktuelle Programme zur naturnahen Waldwirtschaft. Im Gegensatz zu den großen Unterschieden hinsichtlich der ökologischen Inhalte der Waldgesetze sind die Waldbauprogramme der Landesforstverwaltungen relativ ähnlich. Allerdings sind die Grundaussagen wieder verwaschen und wenig operational formuliert. Es fehlen eindeutige Ziele oder Teilziele. Diese sollten auch zeitlich klar definiert sein, um den Grad der Umsetzung meßbar zu machen.

Am konkretesten und mit quantitativen Zielvorgaben bekennen sich Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland zur naturnahen Waldbewirtschaftung. Eine Bewertung dieser Absichtserklärungen - eine Art „Öko-Controlling“ - anhand der forstwirtschaftlichen Praxis steht aber noch aus.

Das Forum Umwelt & Entwicklung fordert daher die Konkretisierung, Aktualisierung und Operationalisierung der Waldbauprogramme.

Programme zur Ausweisung von Naturwäldern

In Deutschland bestanden 1994 insgesamt 637 Naturwaldreservate mit einer Gesamtfläche von 19.400 ha, einer Durchschnittsgröße von 31 ha und einem Anteil an der gesamten Waldfläche von nur 0,2 Prozent. Sowohl der Schutzstatus und die Flächengröße als auch der

Anteil an der Gesamtwaldfläche differieren in den Bundesländern erheblich; insgesamt besteht in allen Ländern großer Nachhol- und Verbesserungsbedarf.

Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zählen zu den Bundesländern mit den meisten und am besten geschützten Waldschutzgebieten. Bundesweit liegt der Hauptanteil der Naturwaldflächen in den nach Naturschutzrecht ausgewiesenen Nationalparks (1994 insg. 86.870 ha), der Rest in den von Forstverwaltungen ausgewiesenen, aber kleinflächigen Naturwaldreservaten bzw. Naturwaldzellen.

Waldvermehrungs- und Aufforstungspolitik

Die Waldfläche Deutschlands wächst seit 1945 durch Aufforstungen pro Jahrzehnt um ca. 0,12 Prozent. In den einzelnen Ländern werden jährlich zwischen 46 ha (in Thüringen) und 1.062 ha (in Nordrhein-Westfalen) aufgeforstet. Nur vier Bundesländer nennen Zielgrößen für die Erhöhung des Waldanteils. Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen streben eine Erhöhung des Bewaldungsprozentes um ca. 4 Prozent, Schleswig-Holstein um ca. 3 Prozent an.

Lag der Laubwaldanteil in den 80er Jahren noch bei 25 Prozent bis 30 Prozent, so sind es seit 1989 in allen Bundesländern 40 Prozent bis 75 Prozent aller Neuaufforstungen. Nadelholzreinbestände wurden in diesem Zeitraum nicht mehr oder nur noch mit einem Flächenanteil von weniger als 5 Prozent der Neuaufforstungen begründet.

Belastung der Wälder durch Schadstoffe

Große Fortschritte wurden in den letzten 15 Jahren bei der Verringerung der Schadstoffemissionen aus Großfeuerungsanlagen gemacht. Angesichts der Tatsache, daß nur noch 36 Prozent der Bäume in Deutschland als schadensfrei eingestuft werden können, sind die bisherigen Aktivitäten zur Verminderung der Schadstoffeinträge aber nicht ausreichend. In diesem Zusammenhang muß insbesondere auch auf die Stickstoffbelastung des Waldes eingegangen werden. Ein großer Teil der Waldschäden geht auf eine zu hohe Stickstoffbelastung zurück, die in erster Linie aus der Landwirtschaft stammt.

Holzverbrauch für kurzlebige Produkte

Nach der Gesamtholzbilanz des Jahres 1993 wurden in Deutschland rund 29 Mio. m³ Holz eingeschlagen. Hinzu kamen 25 Mio. m³ Rohholzäquivalente aus Altpapier und 72 Mio. m³ Rohholzäquivalente aus eingeführten „Holzwaren“. Abzüglich des Exportes in Höhe von 48 Mio. m³ Rohholzäquivalenten ergibt sich ein Jahresverbrauch von rund 78 Mio. m³. Der Jahresverbrauch wird also zu 38 Prozent aus dem heimischen Wald, 33 Prozent aus Altpapier und 29 Prozent aus dem Import gedeckt.

Die Produktion von Papier und Pappe ist in der Periode von 1980 bis 1993 mehr oder weniger parallel zum Verbrauch pro Jahr um ca. 5 Mio. Tonnen angestiegen. Die Produktion ist um etwa 60 Prozent, der Rohstoffverbrauch an Holz- und Zellstoff um 28 Prozent angestiegen. Der Verbrauch des meist aus Nordamerika und Skandinavien stammenden Sulfatzellstoffes ist sogar um 46 Prozent angestiegen. Die relativen Einsparungen wurden durch den steigenden Einsatz von Altpapier erreicht.

Der Altpapiereinsatz lag 1993 bei Zeitungspapieren bei ca. 88 Prozent, bei Hygienepapieren bei 64 Prozent und bei Büropapieren bei 24 Prozent. Viel zu niedrig ist der Altpapiereinsatz insbesondere bei Hochglanzzeitschriften und Massendrucksachen. Die Rücklaufquote erreicht bei Papier und Pappe 56 Prozent.

Im Sinne einer nachhaltigen Produktions- und Konsumweise sollte der Holzverbrauch in Deutschland langfristig die im eigenen Land geerntete Holzmenge nicht übersteigen. Hierzu kann eine Verringerung des Verbrauchs kurzlebiger Holzprodukte wie Papier und Pappe eben-

so beitragen wie eine Erhöhung des Altpapiereinsatzes. Ziel muß die Erhöhung des Altpapier-einsatzes auf über 60 Prozent sein. Dazu ist die seit längerem diskutierte Altpapierverordnung umgehend auszuarbeiten und umzusetzen.

Wald und Entwicklungszusammenarbeit

Von 1992 bis 1994 sanken die Bewilligungen im Rahmen des Tropenwaldprogramms des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 324 auf 258 Millionen DM. Dies reicht bei weitem nicht aus, um den in der Agenda 21 skizzierten Ver-pflichtungen gerecht zu werden.

Gleichzeitig gibt es sowohl im Bereich der bilateralen als auch der multilateralen Zusam-menarbeit nicht-waldspezifische Entwicklungsvorhaben, die zu Waldverlusten und zu Beein-trächtigungen der von diesen Wäldern lebenden Menschen führen. Hierzu gehören insbeso-ndere Maßnahmen im Straßenbau, der Energieerzeugung und dem Abbau von Bodenschätzen.

Washingtoner Artenschutzübereinkommen

Der selektive Einschlag einer kleinen Zahl tropischer Baumarten für den internationalen Handel führt nicht nur regional zum Verlust dieser Arten, sondern kann ihr Überleben insg e-samt gefährden. Obwohl sein Anteil am Welthandel gering ist, kommt gerade dem Handel mit Tropenhölzern in Europa für die weitere Erschließung und Zerstörung von Primärwaldge-bieten eine Schlüsselfunktion zu. Ohne die hohen Preise, die für dieses Holz erzielt werden können, könnten die Erschließungskosten kaum gedeckt werden.

Somit haben Handelsbeschränkungen für tropische Baumarten nicht nur eine Artenschutz-sondern auch eine Biotopschutzfunktion. Die Aufnahme von Tropenwaldbäumen in das von etwa 120 Mitgliedstaaten unterzeichnete Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA) ist damit eine wichtige Maßnahme, um den Forderungen der Agenda 21 in Kapitel 11 („*Urgent action is needed to conserve existing forests...*“) und Kapitel 15 (Erhalt der biologischen Viel-falt) nachzukommen.

Auf der 8. Vertragsstaatenkonferenz des WA im März 1992 in Kioto wurden verschiedene Holzarten in Anhang I und II aufgenommen andere Anträge aber zurückgenommen. Am 20. Mai 1992 faßte der deutsche Bundestag einen Beschluß, in dem die Zurücknahme für die An-träge für Ramin und Merbau bedauert und die Bundesregierung aufgefordert wurde, „sich bei der nächsten Artenschutzkonferenz für die Realisierung beider Vorhaben einzusetzen“. Seitdem fordern Umweltorganisationen die Bundesregierung immer wieder auf, ihre passive Rolle zu verlassen und auch für andere Arten eigene Vorschläge auszuarbeiten.

5. Stand der Umsetzung der Frauenforderungen der Agenda 21 in der BRD

Die Umsetzung des Kapitels 24 durch die Bundesregierung

1. Im Blick der Bundesregierung reduziert sich der Geltungsbereich des Kapitels 24 der Agen-da 21 auf die Bereiche Gleichstellungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit.
2. Die Forderung nach dem Aufbau geschlechtsspezifischer Datenbanken und Informations-systeme sowie der Erforschung des strukturellen Zusammenhanges zwischen Geschlechter-beziehungen, Umwelt und Entwicklung wird von der Bundesregierung nicht umgesetzt bzw. ignoriert.

3. Der Themenkomplex „Frauen und Umwelt“ wird von der Bundesregierung nicht als Aufgabenstellung wahrgenommen. Die von der Bundesregierung vorgenommene Zuordnung der Zuständigkeit für die Umsetzung der Agenda 21 zu bestimmten Fachministerien verhindert eine übergreifende, ökologische, ökonomische und soziale Dimensionen verknüpfende Herangehensweise, die die Umsetzung des Kapitels 24 als Querschnittsaufgabe integriert.

Die Umsetzung der Frauenforderungen in den Bundesländern

1. Vertretungen von Frauenbelangen am runden Tisch

Die Erfahrungen aus zwei Bundesländern (Bremen und Niedersachsen) zeigen, daß es nicht ausreichend ist, Frauen mit einer Vertreterin an den Runden Tischen zu beteiligen. Vielmehr ist es notwendig, sowohl auf bestehende Frauennetzwerke zurückzugreifen als auch neue zu schaffen, in denen frauenpolitisch engagierte Frauen mit den Fachvertreterinnen anderer Gruppen zusammenkommen. Es zeichnet sich ab, daß bislang nur bei solchen Themen Fraueninteressen erfolgreich eingebracht werden, zu denen bereits erarbeitete Positionen vorliegen.

Insbesondere die Tatsache, daß die Vertreterinnen von Frauenorganisationen in der Regel ehrenamtlich an den Prozessen teilnehmen, erfordert ein ungleich höheres Engagement, da sie diese mit ihrer regulären Arbeitsbelastung vereinbaren und koordinieren müssen.

2. Unterstützung von Frauenaktivitäten in den Kommunen durch Vernetzungs- und Informationsarbeit

Die Erfahrungen der Veranstaltungen zur Umsetzung von Frauenforderungen im Rahmen der Lokalen Agenda 21 zeigen deutlich, daß ein hoher Informations- und Vernetzungsbedarf besteht, und zwar sowohl zwischen den Fraueninitiativen als auch zwischen den frauenpolitisch aktiven Frauen und den Verantwortlichen der staatlichen Stellen. Bisher wurden solche Veranstaltungen ausschließlich von frauenpolitischen Institutionen bzw. dem Gleichstellungsreferat eines Umweltministeriums durchgeführt. Die landesweiten Vernetzungsstellen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein führen keine Aktivitäten zur Unterstützung der Umsetzung der Frauenforderungen der Agenda 21 durch. Die Einrichtung einer eigenen Koordinationsstelle für die Vernetzung von Frauenaktivitäten ist dringend erforderlich.

Desweiteren spielt der politische Wille auf Landesebene und die Schaffung von Handlungsspielräumen für den Fortgang der Lokalen Agenda-Prozesse eine entscheidende Rolle. Eine hohe Belastung durch ehrenamtliche Arbeit ohne Aussicht auf Umsetzung der erarbeiteten Handlungsansätze ist (nicht nur) aus frauenpolitischer Perspektive abzulehnen.

3. Bedingungen für eine Bearbeitung des Themenkomplex "Frauen und Umwelt" auf administrativer Ebene

Es scheint, daß frauenpolitisch engagierten Frauen in den Umweltressorts durch ihre Kompetenz und ihr Interesse am Thema „Frauen und Umwelt“ eine Schlüsselrolle zukommt. Sowohl in Hessen als auch in Nordrhein-Westfalen sind sie es, die den Bezug zwischen frauenpolitischen Forderungen und Umweltschutz herstellen. Frauenpolitische Behörden sind mit der Querschnittsaufgabe, eine gender-Perspektive in die Umweltfragen einzubringen, alleine in der Regel überfordert.

Schlußbetrachtung

Die Analyse administrativer Äußerungen läßt an vielen Stellen am politischen Willen, das in Rio unterzeichnete Dokument in seiner vollen Tragweite in der Bundesrepublik auch tatsächlich umzusetzen, zweifeln. Insgesamt zeigt die vorliegende Recherche, daß die Bedeutung des Kapitels 24 der Agenda 21 in der Bundesrepublik bisher unzureichend erkannt wird. Gleichzeitig

drückt sich die strukturelle Benachteiligung von Frauen in dieser Gesellschaft auch im Agenda 21-Prozeß deutlich aus.

Der Prozeß zur Umsetzung der Agenda 21 hat, insbesondere auf der Ebene der Bundesländer, gerade erst begonnen. Es ist daher nicht möglich, anhand der hier dargestellten ersten Erfahrungen bereits konkrete Handlungsvorschläge für die erfolgreiche Einbeziehung von Fraueninteressen in einen Agenda-Prozeß abzuleiten. So kann sich erst nach längerer Erprobung zeigen, ob sich beispielsweise das Bremer Modell der „frauenpolitischen Supervision“ bewährt.

6. Finanzierung von Umwelt und Entwicklung

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.

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 ist die Quote seither mit kurzen Unterbrechungen ständig gefallen. Dieser Trend wurde auch durch Rio nicht gestoppt, sondern setzt sich seit 1992 ungebrochen fort.

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.“

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.

2. Schuldenerlasse und Schuldenumwandlungen

Die Bundesrepublik hat bei Verhandlungen 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 zusammengekommen nur noch 228 Mio. erlassen wurden.

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.

Rechnet man das Kleingedruckte und die Sonderfälle bei den bisherigen Leistungen der Bundesregierung heraus und bezieht sich bei der Berechnung eines faktischen Erlasses auf den Gesamtschuldenstand eines Landes, der auch real ausschlaggebend ist, so ergibt sich für die Masse der armen Länder ein Erlaß ihrer deutschen Schulden von unter 20 Prozent. 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 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 Schuldendiensteinnahmen und neuen Kreditauszahlungen) für die Bundesrepublik seit 1993 positiv ist. Das heißt, die Bundesregierung nimmt derzeit mehr Geld aus Schuldendienst ein, als an neuen Krediten in die Entwicklungsländer fließen.

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) 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.

Beim Montrealer Protokoll beträgt der deutsche Anteil am Fonds 26,45 Mio. US-Dollar. Hier wie bei anderen internationalen Umweltabkommen 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 Lenkungsfunction 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 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.

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 makro-ökonomische 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 menschlichen 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) 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.

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- 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 Bundesregierung 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.