



WBGU

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG
GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN

politikpapier

4

**Keine Entwicklung
ohne Umweltschutz:
Empfehlungen zum
Millennium+5-Gipfel**

INHALT

3 Zusammenfassung für Entscheidungsträger

4 1 Von Rio nach New York

Der Millennium+5-Gipfel
Defizite der Sachs- und Annan-Berichte
MDGs und die Rio-Vision

6 2 Ein neuer entwicklungspolitischer Konsens

Unmittelbare Armutsbekämpfung *und* Wirtschaftswachstum
Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit
Gute Regierungsführung
Strategische Partnerschaften mit Fast-track-Ländern

8 3 Umwelt und Entwicklung sind untrennbar

Globale Umweltveränderungen verschärfen absolute Armut
Menschen in absoluter Armut besonders verwundbar
Ohne Entwicklungspolitik kann die globale Umwelt nicht geschützt werden

10 4 Armutsbekämpfung mit Umweltpolitik verknüpfen

Umwelt im internationalen Zielkatalog stärken
Anfälligkeit gegenüber Umweltkatastrophen besser berücksichtigen
Empfehlungen des Sachs-Berichts mit Umweltschutz verbinden

13 5 Strategische Partnerschaften mit Ankerländern eingehen

14 6 Architektur der Entwicklungs- und Umweltpolitik reformieren

Legitimation im multilateralen System stärken
Fragmentierung der internationalen Entwicklungspolitik überwinden
Umwelt-Governance in den Vereinten Nationen stärken
ECOSOC durch Rat für Globale Entwicklung und Umwelt ersetzen

17 7 Globale Armutsbekämpfung *und* Umweltpolitik sind finanzierbar

Tatenlosigkeit ist teurer
Armutsbekämpfung und Umweltschutz gemeinsam finanzieren

ZUSAMMENFASSUNG FÜR ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Auf dem Millennium+5-Gipfel stehen die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen auf dem Prüfstand. Der Gipfel bietet die Chance, die internationale Armutsbekämpfung neu auszurichten und eine Reform der UN anzustoßen. Scheitern die MDGs, droht der internationalen Zusammenarbeit eine Krise. In der aktuellen Debatte zur Armutsbekämpfung werden Umweltprobleme vernachlässigt, die aber in vielen Entwicklungsländern die Armut verschärfen. Daher sollte sich die Staatengemeinschaft auf die Botschaft der Konferenz von Rio de Janeiro 1992 besinnen: Umwelt und Entwicklung gehören untrennbar zusammen. Die Kernempfehlungen des WBGU:

- *Armutsbekämpfung und Umweltpolitik verknüpfen:* Ohne Umweltschutz sind die MDGs nicht erreichbar. Umweltpolitik ist daher Voraussetzung für Entwicklung und muss zentrales Element jeder langfristigen Strategie der Armutsbekämpfung werden. Umgekehrt kann ohne Entwicklungspolitik die globale Umwelt nicht geschützt werden.
- *Strategische Partnerschaften mit Ankerländern eingehen:* Entwicklungsländer wie China, Brasilien oder Indien spielen aufgrund ihrer Größe und ökonomischen Dynamik eine Schlüsselrolle sowohl für globale Umweltveränderungen als auch für die Bekämpfung der Armut. Daran sollte die Zusammenarbeit mit dieser Ländergruppe strategisch ausgerichtet werden.
- *Architektur der Entwicklungs- und Umweltpolitik reformieren:* Die Arbeitsteilung in der internationalen Entwicklungspolitik sollte verbessert und die Fragmentierung der multilateralen Entwicklungs- und Umweltinstitutionen überwunden werden. Mittelfristig sollte ein neuer Rat für Globale Entwicklung und Umwelt an die Stelle des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) treten.
- *Anstrengungen zur Finanzierung verstärken:* Die Staatengemeinschaft sollte stärker in Armutsbekämpfung und Umweltschutz investieren: Die Kosten des Nicht-Handelns wären erheblich höher. Neben der Steigerung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit sollten neue Finanzierungsinstrumente eingeführt werden, z. B. Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter.

1 Von Rio nach New York

Armutsbekämpfung und Umweltschutz zählen zu den größten Herausforderungen der Weltgemeinschaft. Ein herausragendes Ziel muss sein, die gewaltigen Disparitäten bei der Befriedigung von Grundbedürfnissen und der Verteilung von Wohlstand und damit die unhaltbare Schieflage im sozialen Weltgefüge zu verringern. Mit den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) stellt sich die internationale Gemeinschaft dieser Herkulesaufgabe. Im Zentrum stehen das Versprechen und die Herausforderung, die absolute Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Wie würde die Welt im Jahr 2015 aussehen, wenn alle MDGs tatsächlich erreicht würden? Mehr als 500 Mio. Menschen hätten das Stadium der extremen Armut überwunden, das durch Hunger, unwürdige Lebensbedingungen, eine Lebenserwartung von oft unter 50 Jahren und Perspektivlosigkeit gekennzeichnet ist. Jährlich würden 30 Mio. Kinder davor bewahrt, vor ihrem fünften Lebensjahr an Krankheiten und Unterernährung zu sterben. 350 Mio. Menschen wären erstmals mit sauberem Trinkwasser und 650 Mio. Menschen mit Basisgesundheits- und Sanitäreinrichtungen versorgt.

Die Ausrichtung der internationalen Entwicklungspolitik an den MDGs erfordert außerordentliche Anstrengungen zur Verbesserung menschlicher Entwicklung und Sicherheit in den ärmsten Ländern der Welt.

Der Millennium+5-Gipfel

Im September 2005 werden Staats- und Regierungschefs zu Beginn der 60. UN-Generalversammlung in New York überprüfen, ob und in welchen Ländern und Regionen der Welt die MDGs erreicht werden. Zur Diskussion steht auch, ob die Entwicklungsländer wie auch die Geberländer geeignete Strategien zur Umsetzung der MDGs verfolgen. Der Gipfel kann zu einem Ausgangspunkt werden, um die internationalen Anstrengungen zur Armutsbekämpfung zu verstärken und eine grundlegende Reform der UN einzuleiten. Gelingt dies nicht, droht nicht nur eine Fortsetzung der Armutskrise, sondern auch ein schwerer Rückschlag für die internationale Zusammenarbeit.

Die Neuausrichtung der internationalen Entwicklungspolitik an den MDGs ist ein bemerkenswerter Fortschritt gegenüber der Dominanz der Struktur-

passungsprogramme der 1980er und 1990er Jahre, die zwar in einigen Entwicklungsländern zu einer Stärkung der Marktkräfte und dem Abbau entwicklungsblockierender staatlicher Strukturen beitrugen, die Armut aber meist nicht nachhaltig reduzieren konnten. Zu Recht stehen nun jene Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken im Zentrum, die nicht nur Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch eine deutliche Armutsminderung anstreben (Pro-poor-growth-Strategien). Das UN-Millennium-Projekt, geleitet von Jeffrey Sachs, hat im Februar 2005 den Bericht „Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals“ vorgelegt, in dem wichtige Anregungen in diese Richtung formuliert werden. Dieser Bericht wird das entwicklungspolitische Grundsatzdokument des Millennium+5-Gipfels darstellen.

Ein weiteres Grundlagendokument für den Gipfel legte die „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ im Dezember 2004 vor, welche „eine neue Vision für die kollektive Sicherheit“ vorschlägt. Die Mitglieder des Panels, ehemalige Staatschefs, Außenminister sowie Sicherheits-, Militär- und Entwicklungsexperten, sehen grenzüberschreitende Risiken wie Armut, Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und Umweltzerstörungen als gleichrangig und miteinander verwoben an. Krisenprävention, insbesondere durch Armutsbekämpfung und Entwicklung, wird als Voraussetzung für die kollektive Sicherheit hervorgehoben.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ bildet die Verhandlungsgrundlage für den Gipfel. Er greift auf die zwei in seinem Auftrag erstellten Berichte zurück und verknüpft Vorschläge zur Bewältigung der drängenden Weltprobleme mit einem umfangreichen Reformprogramm für die UN. Neben der Reform des Weltsicherheitsrats und der Weiterentwicklung der Menschenrechtskommission geht es ihm auch darum, Politiken kohärenter zu gestalten und die Effektivität der Vereinten Nationen zu verbessern. Annan empfiehlt kurzfristig eine bessere Koordination der humanitären Hilfe sowie der entwicklungs- und umweltpolitischen Aktivitäten der Vereinten

Nationen. Der Bericht betont aber zugleich, dass die Vereinten Nationen in diesem Bereich „mittel- und langfristig viel radikalere Reformen ins Auge fassen müssen“.

Defizite der Sachs- und Annan-Berichte

Der WBGU teilt viele Empfehlungen der Vorbereitungsdokumente für den Gipfel, weist aber auf zwei entscheidende Defizite hin.

Erstens werden insbesondere in der Sachs-Strategie zur Erreichung der MDGs die Wechselwirkungen zwischen Armutsbekämpfung und Umweltveränderungen zu wenig berücksichtigt. Ausgehend vom „Primat der Armutsbekämpfung“ wird Umweltpolitik zu einem sektoralen Problemfeld an der Peripherie der MDG-Strategie. Zwar betont der UN-Generalsekretär, dass die Menschheit zur Sicherung ihrer Existenz auf die natürliche Umwelt angewiesen sei und dass Umwelt- und Entwicklungspolitik daher verknüpft werden müssten. Doch auch der Annan-Bericht lässt die deutliche Botschaft vermissen, dass größere Freiheit nur dann realisiert werden kann, wenn Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte mit dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen gleichrangig verbunden werden. Zweitens werden im Annan-Bericht die Probleme der fragmentierten und schwachen Global-Governance-Architektur im Umwelt- und Entwicklungsbereich zwar offen benannt. Ihre Lösung wird aber nicht auf die aktuelle, für September 2005 relevante Reformagenda gesetzt.

MDGs und die Rio-Vision

Der WBGU betont dagegen, dass globale Umweltpolitik kein Randthema der MDG-Strategie sein darf, sondern in deren Zentrum gehört. Die angesehenen wissenschaftlichen Umweltberatungsgremien der UN – der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und das Millennium Ecosystem Assessment (MA) – haben in ihren Berichten eindrucksvoll belegt, dass globale Umweltveränderungen ohne Gegensteuerung in Zukunft in noch größerem Umfang existenzbedrohende Auswirkungen haben werden. Während die Verursacher globaler und grenzüberschreitender Umweltprobleme, wie beispielsweise des Klimawandels, vor allem in den Industrieländern zu finden sind, leben die Betroffenen überwiegend in den Entwicklungsländern. Dabei sind Arme gegenüber Umweltveränderungen besonders verwundbar. Bereits heute ist Umweltdegradation ein signifikantes Hindernis für das Erreichen der MDGs.

Deshalb gilt es, sich im Rahmen des Millennium+5-Gipfels auf die Einsicht des Erdgipfels von Rio de Janeiro (Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung – UNCED, 1992) zu besinnen: Umwelt- und Entwicklungspolitik gehören untrennbar zusammen (Rio-Vision). Besonders gilt dies im Kontext jeder langfristig erfolgversprechenden Strategie zur weltweiten Bekämpfung der Armut und zum Abbau der Sprengkraft des Nord-Süd-Gefälles. Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Rio-Vision müssen daher aufeinander bezogen werden.

2 Ein neuer entwicklungspolitischer Konsens

Entwicklungspolitik galt lange als eine Nischenpolitik, fernab der für wichtiger gehaltenen Außen- und Sicherheitspolitik. Der WBGU stimmt mit den Berichten von Sachs und Annan überein, dass in einer Epoche gegenseitiger Abhängigkeiten die Entwicklungszusammenarbeit in das Zentrum der Suche nach Lösungen für eine stabile und faire Globalisierung gehört. Weil weltweite Armut, Staaten- und Gesellschaftszerfall sowie politische und religiöse Fundamentalismen sich wechselseitig bedingen, sind Ausgaben für die Entwicklungspolitik und zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele keine Almosen, sondern Voraussetzungen für die globale Zukunftssicherung.

Vor dem Hintergrund der Berichte von Sachs und Annan zeichnet sich für den Millennium+5-Gipfel ein internationaler Konsens über vier entwicklungspolitische Strategien zur Erreichung der MDGs ab: unmittelbare Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum, steigende Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit, gute Regierungsführung und Partnerschaften mit Fast-track-Ländern (arme Länder mit entwicklungsorientierten Eliten und guter Regierungsführung). Der WBGU unterstützt diese Ansätze, betont aber, dass diese nur im Zusammenhang mit einer starken Umweltpolitik erfolgreich sein können.

Unmittelbare Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum

Sowohl im Sachs- als auch im Annan-Bericht werden wesentliche Elemente einer Entwicklungsstrategie für die ärmsten Länder skizziert, die darauf abzielen, sowohl wirtschaftliche Dynamik zu erzeugen, als auch unmittelbar zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Ärmsten beizutragen. Diese Sichtweise ist innovativ, weil sie den lähmenden Dogmenstreit zwischen Grundbedürfnisstrategien auf der einen Seite und einseitig wachstumsorientierten Ansätzen auf der anderen Seite überwinden hilft. Danach muss eine MDG-orientierte Entwicklungspolitik gleichzeitig auf drei Ziele ausgerichtet sein:

1. Sie muss Beiträge zur unmittelbaren Armutsbekämpfung leisten, die soziale Situation und die Lebensperspektiven der ärmsten Bevölkerungs-

schichten verbessern und so die Grundlagen für zukünftige Entwicklung schaffen. Weitgehende Übereinstimmung besteht darin, dass es dabei zentrale Hebel gibt, um die sozialen Bedingungen der Ärmsten in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) strukturell zu verbessern: die Gewährleistung eines universellen Zugangs zu Grundbildung und erhebliche Investitionen zur Modernisierung bzw. zum Auf- und Ausbau des Bildungssystems, die Sicherung eines für alle zugänglichen Basisgesundheitsystems sowie die Förderung der Gleichstellung und Ausbildung von Mädchen und Frauen.

2. Sie muss die produktiven Potenziale der armen Bevölkerungsgruppen steigern helfen. Im Zentrum stehen hier Investitionen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und zur Stabilisierung der Subsistenzproduktion. In den Städten geht es um die Sanierung von Slums und um Strategien zur Verbesserung der Produktivität im informellen Sektor, um so den Brückenschlag zu leistungsfähigen formalen Wirtschaftssektoren zu verbessern.
3. Sie muss dazu beitragen, die Sektoren der Wirtschaft mit großem Wachstumspotenzial zu stärken, deren Wettbewerbsfähigkeit auszubauen und ihre Vernetzung mit der „Ökonomie der Armen“ voranzutreiben. Investitionen in Humankapital sowie Innovation und Technologietransfer, der Aufbau einer leistungsfähigen, auch grenzüberschreitenden Infrastruktur (z. B. Energieversorgung und Verkehrswege) sind notwendig, um die ärmsten Entwicklungsländer an die Weltwirtschaft heranzuführen und an globalen Wohlstandssteigerungen teilhaben zu lassen.

Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit

Einigkeit besteht unter den Entwicklungsexperten darin, dass die Entwicklungsausgaben der Industrieländer (ODA, Official Development Assistance) dauerhaft erhöht werden müssen. Viele der ärmsten Entwicklungsländer sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, die notwendigen Ausgaben zu tätigen, um die

MDGs erreichen zu können. 2002 wurden rund 16 Mrd. US-\$ der insgesamt 65 Mrd. US-\$ ODA-Mittel (ca. 0,23% des BNE der Industrieländer) aufgewendet, um die MDGs zu erreichen. Die Berichte von Sachs und Annan fordern eine Erhöhung der ODA-Ausgaben auf jährlich 135 Mrd. US-\$ bis zum Jahr 2006 (ca. 0,44% des BNE der Industrieländer) und eine Steigerung auf 195 Mrd. US-\$ bis zum Jahr 2015 (ca. 0,54% des BNE der Industrieländer). Der WBGU hält eine Steigerung der ODA auf mindestens 0,7% des BNE der Industrieländer für notwendig. Die Steigerung sollte stufenweise erfolgen, um die Umsetzungskapazitäten der Entwicklungsländer nicht zu überfordern und die Gefahr ineffizienter Mittelverwendung zu reduzieren. Gelingt es den Industrieländer nicht, ihre ODA-Etats kräftig aufzustoßen, müssten die MDGs ehrlicherweise ad acta gelegt werden.

Gute Regierungsführung

Entwicklungsstrategien und der Einsatz von Ressourcen können nur erfolgreich sein, wenn sich die Eliten in den armen Ländern tatsächlich auf einen MDG-orientierten Entwicklungsprozess einlassen und Prinzipien guter Regierungsführung gelten. Die Geberinstitutionen und -länder können die Reformagenden der Partnerländer unterstützen sowie ökonomische und politische Anreize für die Richtung des Wandels setzen, die Entwicklungsländer aber nicht aus ihrer Verantwortung entlassen. Vor allem konsequente Korruptionsbekämpfung, die Stärkung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, die Förderung von Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz in Politik und Wirtschaft sowie ein wirksamer Schutz der Menschenrechte sind entscheidende Bausteine einer erfolgreichen MDG-Strategie. Die Entwicklungspolitik mischt sich mit der Orientierung auf gute Regierungsführung in die „inneren politischen Verhältnisse“ der Entwicklungsländer ein. Dies erfordert eine konsequente Politik der Geberländer. Denn solange die Industrieländer einerseits gute Regierungsführung propagieren, andererseits aber mit fragwürdigen Regimes kooperieren, um Märkte zu erschließen, den Terrorismus zu bekämpfen und Ressourcen zu sichern, bleibt die internationale Zusammenarbeit unglaubwürdig und unwirksam.

Eine rasche Erhöhung von ODA-Ausgaben in Entwicklungsländern, die durch schlechte Regierungsführung charakterisiert sind, macht wenig Sinn. Wie auch im Fall „versagender Staaten“ ist es für die Staa-

tengemeinschaft aber aus humanitären und sicherheitspolitischen Gründen nicht vertretbar, diese Länder als hoffnungslose Fälle abzuschreiben. Für diese Ländergruppe müssen längerfristige Strategien entwickelt werden, um überhaupt erst die institutionellen und politischen Voraussetzungen für erfolgreiche MDG-Reformen zu schaffen. Oft geht es hier zunächst um Ansätze zur Reduzierung von Krisen- und Konfliktursachen wie z. B. eskalierende Verteilungskonflikte. Die Moderation zwischen Konfliktparteien, humanitäre Hilfe, die Entwaffnung von Kombattanten und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft sowie der Aufbau grundlegender sozialer und politischer Infrastrukturen sind erste Schritte auf dem Weg der Stabilisierung fragiler Staaten.

Strategische Partnerschaften mit Fast-track-Ländern

Verschiedene Indizes (z. B. von Weltbank und Transparency International) zeigen, dass etwa 15–20 der ärmsten Länder (*least developed countries*) durchaus von entwicklungsorientierten Eliten regiert werden und über das erforderliche Maß an guter Regierungsführung verfügen. Dies gilt z. B. für Länder wie Mali, Malawi, Senegal oder Ghana. Die Geber sollten die Reformanstrengungen dieser Ländergruppe rasch mit den versprochenen Handels- und Schuldenkonzessionen sowie mit deutlich steigenden ODA-Zahlungen unterstützen. Damit wird auch schlecht regierten Ländern signalisiert, dass gute Regierungsführung von der internationalen Gemeinschaft belohnt wird. Der WBGU unterstützt das Fast-track-Konzept, verweist jedoch darauf, dass diese Vorgehensweise nur sinnvoll ist, wenn sich Industrie- und Entwicklungsländer auf eine Arbeitsteilung einlassen. Die sich positiv entwickelnden Länder sollten auf der Grundlage eines integrierten Konzepts mit zwei oder drei Gebern besonders eng zusammenarbeiten, anstatt wie heute mit einer großen Zahl bi- und multilateraler Organisationen. Dies würde in den ärmsten Ländern die Koordination erheblich vereinfachen, den Verwaltungsaufwand reduzieren und sowohl die Eigenverantwortlichkeit als auch die Regierungsstrukturen in den betroffenen Ländern stärken.

3 Umwelt und Entwicklung sind untrennbar

Die skizzierten entwicklungspolitischen Strategien sind eine wichtige und notwendige Akzentverschiebung in der internationalen Armutsbekämpfung, vernachlässigen aber die Bedeutung globaler Umweltveränderungen für die weltweite Armut. Um langfristig tragfähig zu sein, müssen die Strategien in die Rio-Vision eingebettet werden.

Globale Umweltveränderungen verschärfen absolute Armut

Globale anthropogene Umweltveränderungen können den Charakter des Systems Erde erheblich und zum Teil irreversibel verändern. Sie beeinflussen die natürlichen Lebensgrundlagen eines Großteils der Menschheit und verschärfen weltweite Armut. Von den Folgen dieses Umweltwandels sind Entwicklungsländer bereits heute und in Zukunft besonders betroffen.

Klimawandel

Die Landwirtschaft, die große wirtschaftliche Bedeutung für Entwicklungsländer hat, ist gegenüber klimatischen Änderungen besonders anfällig. Dabei spielen vor allem die Änderungen der Temperatur, die Verfügbarkeit von Wasser, die Ausbreitung von Krankheiten der Pflanzen und Tiere, aber auch der Düngeeffekt durch die erhöhte CO₂-Konzentration sowie eine wahrscheinliche Zunahme der Wetterextreme eine Rolle. Durch den Klimawandel werden die Erträge in Entwicklungsländern früher abnehmen als in Industrieländern, was zu einer erhöhten Gefährdung der Ernährungssicherheit und größerer Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten führt. Auch die Ausbreitung bestimmter Infektionskrankheiten kann vom Klimawandel begünstigt werden. Von der Verbreitung der Malaria etwa sind vor allem Entwicklungsländer betroffen, deren Infrastruktur und Institutionen wenig anpassungsfähig sind.

Wassermangel und -verschmutzung

Schon heute steht mehr als 1 Mrd. Menschen, meist in Entwicklungsländern, nicht genügend Trinkwasser zur Verfügung. Bis 2050 wird bereits jeder vierte in einem Land leben, in dem chronische Wasserknapp-

heit herrscht. Ausreichender Zugang zu Wasser ist eine Grundvoraussetzung zur Sicherung der Lebensgrundlagen. Wassermangel kann für Subsistenzbauern drastische Ernteeinbußen bedeuten, was ihre Einkommens- und Ernährungsgrundlagen gefährdet. Zudem ist verunreinigtes Trinkwasser in armen Ländern eine Hauptursache für Krankheiten und Todesfälle.

Bodendegradation

Die Degradation von Böden bedroht in Entwicklungsländern unmittelbar die Nahrungsproduktion. Die verfügbaren Kulturlächen schrumpfen, Mangel- und Fehlernährung und damit auch Erkrankungsrisiken nehmen zu. Besonders Trockengebiete sind betroffen. Über 250 Mio. Menschen haben heute schon direkt unter der Desertifikation zu leiden und zusätzlich gelten etwa 1 Mrd. Menschen in über 100 Ländern als gefährdet. Durch das Bevölkerungswachstum wird sich die Lage weiter verschärfen, weil die verfügbare Pro-Kopf-Agrarfläche abnimmt.

Verlust biologischer Vielfalt und Ressourcen

Für ländliche Lebensgemeinschaften in Entwicklungsländern sind Ökosysteme Supermarkt, Baumarkt, Drogerie und Apotheke in einem. Zum Beispiel sind dort 80% der Bevölkerung auf traditionelle pflanzliche Arzneimittel angewiesen. Die menschlichen Eingriffe in die Biosphäre führen zu einem Rückgang der biologischen Vielfalt. Durch Aufgabe traditioneller Wirtschaftsweisen und Intensivierung der Landwirtschaft gehen zudem viele traditionelle Nutzpflanzen verloren, was die genetische Basis für die Weiterzüchtung von Pflanzensorten schmälert und somit mittelbare Risiken für die Ernährungssicherheit birgt. Zudem führt dieser Wandel häufig zur Übernutzung biologischer Ressourcen, was wiederum Armut verstärken und weitere Umweltzerstörung auslösen kann.

Menschen in absoluter Armut besonders verwundbar

Menschen in absoluter Armut sind in ihrem täglichen Überlebenskampf unmittelbar auf natürliche Ressourcen und funktionierende Ökosysteme angewiesen. Arme sind gegenüber Umweltveränderungen besonders verwundbar, weil sie existenziellen Risiken stärker ausgesetzt sind, häufig von der Landwirtschaft leben und kaum über ausreichende Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeiten verfügen. Absolute Armut bedeutet nicht nur Einkommens- und Vermögensarmut, sondern kann beispielsweise auch in Form von Anfälligkeit für Krankheit oder mangelnder Ernährungssicherheit auftreten. Diese verschiedenen Dimensionen von Armut sind eng mit dem Zustand der Umwelt verbunden. Wer zur Deckung seines Energiebedarfs auf traditionelle Biomassenutzung angewiesen ist, leidet besonders unter der zunehmenden Entwaldung. Dadurch erhöht sich u. a. der Zeitaufwand für das Sammeln von Brennholz, und die fehlende abendliche Beleuchtung mindert die Bildungschancen. Starkniederschläge, Starkwinde oder Dürren können nicht nur die Ernte zerstören, sondern auch zu Obdachlosigkeit oder Tod führen. Menschen in Entwicklungsländern sind besonders gegenüber zunehmenden Wetterextremen verwundbar. Beispielsweise kamen 1998 in Mittelamerika durch den Hurrikan „Mitch“ mehr als 9.000 Menschen ums Leben, während 1992 in den USA der Hurrikan „Andrew“ bei vergleichbarer Stärke 62 Todesopfer forderte.

Ohne aktive Umweltpolitik sind also die Erreichung der MDGs und eine nachhaltige Entwicklung nicht möglich. Auch die erste weltweite Analyse der Ökosysteme durch das Millennium Ecosystem Assessment belegt dies sehr eindrucksvoll. 60% der Ökosystemleistungen (z. B. Ernährung, Wasserreinigung, Klimaregulierung) werden derzeit geschädigt oder nicht nachhaltig genutzt, was vor allem die Armen belastet und Entwicklung behindert.

Ohne Entwicklungspolitik kann die globale Umwelt nicht geschützt werden

Umgekehrt kommt ohne wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer auch der Umweltschutz zu kurz. Die Mehrheit der Armen in den Entwicklungsländern lebt häufig direkt von der natürlichen Umwelt (z. B. Subsistenzwirtschaft durch Ackerbau und Viehzucht) und ist für die Sicherung des Überlebens in vielen Fällen zur Übernutzung natürlicher Ressourcen gezwungen. Raubbau führt

vor allem in den Tropen schneller als in Mitteleuropa zur irreversiblen Zerstörung der natürlichen Umwelt. Viele der noch verbliebenen intakten Primärökosysteme befinden sich in Entwicklungsländern, und ein Teil dieser Entwicklungsländer durchlebt eine dynamische Wachstumsphase verbunden mit einer starken Zunahme des Ressourcenverbrauchs. Dies erhöht nicht nur den Druck auf die letzten Urwälder und die biologische Vielfalt, sondern bedeutet u. a. auch eine starke Zunahme von Treibhausgasemissionen.

Um unter diesen Bedingungen globale Umweltziele erreichen zu können, sind die Industrieländer in eigenem Interesse auf eine enge Kooperation mit den Entwicklungsländern angewiesen. Diese kämpfen mit großen ökonomischen und sozialen Problemen und können nur als Partner im globalen Umweltschutz gewonnen werden, wenn dies durch die Entwicklungspolitik unterstützt wird. Beispielsweise kann bei der Energieversorgung die Förderung von Alternativen zur traditionellen Biomassenutzung eine Übernutzung von Wäldern vermeiden helfen. Mit der Schaffung von Einkommensalternativen zur Landwirtschaft kann der Nutzungsdruck auf Böden und Wasserressourcen gemindert werden. Entwicklungspolitik kann zudem wesentlich dazu beitragen, dass umweltdegradierende technologische Entwicklungsstufen übersprungen werden (*leapfrogging*), um so die Fehler des Entwicklungsmodells der Industrieländer zu vermeiden. Entwicklungspolitik darf aus diesen Gründen Umweltaspekte nicht ausblenden.

Aufgrund der wechselseitigen Beziehung zwischen Umwelt und Entwicklung können positive Synergieeffekte erschlossen werden. Beispielsweise kann der Einsatz moderner Energieträger anstelle traditioneller Biomassenutzung einerseits 1,6 Mio. Menschen jährlich das Leben retten, die durch Luftverschmutzung in Innenräumen sterben. Andererseits kann Entwaldung vermieden werden.

Der WBGU empfiehlt in den folgenden Kapiteln der Bundesregierung, sich auf dem Millennium+5-Gipfel dafür zu einzusetzen, Armutsbekämpfung systematisch mit Umweltschutz zu verknüpfen, strategische Partnerschaften mit „Ankerländern“ einzugehen, die Architektur der internationalen Entwicklungs- und Umweltpolitik zu reformieren und verstärkte Anstrengungen zur Finanzierung einer kohärenten Umwelt- und Armutsbekämpfungspolitik zu unternehmen.

4 Armutsbekämpfung mit Umweltpolitik verknüpfen

Umwelt im internationalen Zielkatalog stärken

Auch wenn in der Millenniumserklärung die Achtung der Natur ausdrücklich anerkannt wird, greifen die Millenniums-Entwicklungsziele in ökologischer Hinsicht zu kurz. Ihre starke Fokussierung auf sozialpolitische Defizite leistet der Illusion Vorschub, die Armutsminderung könnte losgelöst vom Zustand der natürlichen Lebensgrundlagen realisiert werden. Das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit ist vielmehr eine entscheidende Voraussetzung für die Erreichung der anderen Ziele. Anders als die anderen Millenniums-Entwicklungsziele wurde dieses Ziel aber teilweise nicht mit messbaren inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben versehen und ist – auch nach Ansicht von UNEP und UNDP – wenig aussagekräftig. Eine Ausdifferenzierung der umweltpolitischen Zieldimension der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der systemischen Wechselwirkungen zwischen Armutsbekämpfung und Wahrung des globalen ökologischen Gleichgewichts ist eine vordringliche Aufgabe.

Der WBGU empfiehlt daher, die umweltpolitische Dimension der Millenniums-Entwicklungsziele zu stärken und mit aussagekräftigen Indikatoren zu versehen. Die Festlegung quantitativ und zeitlich festgelegten Ziele ermöglicht die Bewertung und erleichtert so die Weiterentwicklung von Politikprozessen. Unter anderem könnten die im Umsetzungsplan des Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) und die in anderen multilateralen Umweltabkommen fixierten Umweltziele aufgenommen werden. Dabei gibt es insbesondere im Klimabereich Nachholbedarf. Die im Kioto-Protokoll enthaltenen Ziele sind ein wichtiger erster Schritt, werden aber einen gefährlichen Klimawandel nicht aufhalten können. Es müssen daher sehr viel ehrgeizigere Emissionsreduktionsziele vereinbart werden.

Darüber hinaus sollte eine sektorübergreifende integrierte Betrachtungsweise verstärkt werden, um Zielkonflikten zwischen Armut- und Umweltdimensionen vorzubeugen und die Kohärenz zu verbessern. Der Zeithorizont der Ziele sollte erweitert werden: Die Millenniums-Entwicklungsziele wie auch die

Ziele des WSSD können nur erste, wichtige Meilensteine darstellen. Die Verwirklichung einer globalen Nachhaltigkeitsstrategie muss weit über das Jahr 2015 hinausreichen. Der internationale Zielkatalog sollte auf Weltkonferenzen in regelmäßigen Abständen überprüft und nachgebessert werden. Die weitere konzeptionelle Arbeit am internationalen Zielkatalog sollte auf dem Millennium+5-Gipfel beschlossen und in den folgenden Jahren – gemeinsam mit UNEP und UNDP – vorangetrieben werden. Die UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD), die maßgeblich die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren vorangetrieben hat, sollte dabei eine wichtige Rolle spielen.

Anfälligkeit gegenüber Umweltkatastrophen besser berücksichtigen

Umweltkatastrophen und durch sie verursachte Schäden haben in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Allein durch Überflutungen sind jährlich 140 Mio. Menschen betroffen. Ansiedlung in gefährdeten Gebieten, Kanalisierung von Flüssen und Abholzen von schützenden Wäldern haben zur Zunahme der Flutschäden beigetragen. Materielle Schäden in Entwicklungsländern können häufig erhebliche Anteile am BIP erreichen und daher die Entwicklung eines armen Landes erheblich beeinträchtigen. Fast alle Todesopfer durch Umweltkatastrophen sind in Entwicklungsländern zu beklagen. Das Politikfeld Armutsbekämpfung muss also mit Blick auf die zu erwartenden regionalen Wirkungen globaler Umweltveränderungen angepasst werden:

- Die Risiken von Umweltkatastrophen sollten bei der Formulierung von Armutsbekämpfungsstrategien (insbesondere den Poverty Reduction Strategy Papers) angemessen berücksichtigt werden. Dasselbe gilt auch für laufende Planungsprozesse (z. B. bei nationalen Aktionsprogrammen zur Desertifikationsbekämpfung, nationalen Umweltaktionsprogrammen und der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele).
- Ressourcenschutz (z. B. von Hangwäldern, Flussauen oder Mangroven) hilft bei der Erhaltung wertvoller Ökosystemleistungen, mindert u. a.

Überflutungsschäden und sollte daher als ein wichtiger Baustein der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden.

Empfehlungen des Sachs-Berichts mit Umweltschutz verbinden

Der Sachs-Bericht empfiehlt die Verknüpfung von unmittelbarer Armutsbekämpfung mit der Förderung wirtschaftlich schwacher Sektoren und der Modernisierung der dynamischen Wirtschaftsbereiche der Entwicklungsländer. Der WBGU teilt diese integrative Sicht, mahnt jedoch zur Vernetzung dieser sozial- und wirtschaftspolitischen Überlegungen mit umweltpolitischen Imperativen. Armutsbekämpfung muss den Erfordernissen der Umweltpolitik gerecht werden, und Umweltschutz soll entwicklungspolitischen Zielen nicht widersprechen. Ziel muss es sein, Synergien umfassend zu nutzen, aber auch Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu bewältigen. Im Folgenden wird anhand der drei strategischen Handlungsfelder der Entwicklungspolitik beispielhaft skizziert, wie eine Integration von Umweltpolitik konkretisiert werden kann.

- *Unmittelbare Armutsbekämpfung:* Der Sachs-Bericht nennt als strategische Ansatzpunkte Grundbildung, Basisgesundheitsysteme und Gleichstellung von Mädchen. Offensichtliche Verknüpfungen mit umweltpolitischen Maßnahmen ergeben sich z. B. über die Trinkwasser- und Energieversorgung. Ein integriertes Management von Wasserressourcen kann natürliche Ökosysteme und Menschen gleichermaßen mit sauberem Wasser versorgen. Der Zugang zu modernen Energieformen kann sowohl den Nutzungsdruck auf Ökosysteme als auch Gesundheitsgefährdungen durch Luftverschmutzung erheblich reduzieren. Zudem würde die zeit- und kräfteraubende Beschaffung von Feuerholz bzw. Trinkwasser überflüssig, so dass vor allem Mädchen und Frauen freie Zeit für Bildung und produktive Aktivitäten gewinnen könnten. Damit Bildung umfassend zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt, muss sie auch Umweltkenntnisse, Verantwortungsbewusstsein und ein Verständnis der Wechselwirkungen zwischen menschlichem Handeln und Umwelteinflüssen vermitteln.
- *Stärkung produktiver Potenziale armer Bevölkerungsgruppen:* Der Sachs-Bericht empfiehlt Investitionen in die Landwirtschaft, die Ernährungssicherheit und die Subsistenzproduktion. Solche Maßnahmen können langfristig nur erfolgreich

sein, wenn bei der Planung mögliche lokale Klimamänderungen berücksichtigt werden. Diese können durch den globalen Klimawandel, aber auch durch lokal großflächige Landnutzungsänderungen oder Aerosolbelastungen verursacht werden. Die Landwirtschaft muss sich hier z. B. durch die Wahl der Anbausysteme und Pflanzensorten anpassen. Auch der Zugang zu aktuellen Umweltinformationen wie beispielsweise El-Niño-Vorhersagen ist zu fördern. Subsistenzbauern sollten dabei unterstützt werden, Ernteausfallrisiken besser abfedern zu können, indem sie z. B. Nahrungsmittel für den Krisenfall bevorraten oder die Einkommensquellen diversifizieren.

Bei der Intensivierung der Landwirtschaft muss gleichzeitig der Umweltschutz beachtet werden. Ein Ausbau der Bewässerung sollte sorgfältig gegenüber dem fast zwangsläufigen daraus resultierenden Umweltproblem der Versalzung abgewogen werden. Ein Düngemittel- und Pestizideinsatz sollte immer auch aus umweltpolitischer Sicht bewertet werden: Eine Verschmutzung des Grundwassers kann z. B. zu dauerhaften Gesundheitsgefährdungen führen. Umweltgerechte Alternativen, wie etwa die Agroforstwirtschaft und die Diversifizierung der Landnutzung im Rahmen bioregionalen Managements sollten verstärkt gefördert werden. Auch in Städten besteht ein großes Potenzial für Synergien zwischen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Die notwendige Sanierung von Slums, insbesondere die Schaffung von Infrastruktur zur Abwasser- und Abfallentsorgung entlastet auch die Böden und Gewässer. Moderne Energieversorgung kann Luftverschmutzung reduzieren. Im informellen städtischen Sektor bestehen große Potenziale zur Minderung umweltbedingter Erkrankungsrisiken und umweltverschmutzender Produktionsweisen, die oft kostengünstig erschlossen werden können.

- *Förderung dynamischer Sektoren der Wirtschaft:* Wichtig sind Investitionen in Humankapital, Innovation und Technologietransfer sowie Infrastruktur. Diese können aber umweltpolitische Ziele und damit letztlich auch die Armutsbekämpfung konterkarieren: Straßenbau kann zur Zerstörung von Primärwäldern, der Ausbau von Energie- und Transportsystemen zu einer starken Zunahme an Treibhausgasemissionen sowie lokaler Luftverschmutzung führen. Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn veraltete Technologien

aus den Industrieländern genutzt werden, beispielsweise in Form gebrauchter Anlagen oder Fahrzeuge. Eine integrative Berücksichtigung umweltpolitischer Ziele bedeutet, frühzeitig einen nachhaltigen Entwicklungspfad einzuschlagen. Es sollten moderne, emissionsarme Technologien und regenerative Energien eingesetzt und die Notwendigkeit der Erschließung neuer Verkehrswege sorgfältig mit den Erfordernissen des Natur- und Ressourcenschutzes abgewogen werden. Da ein globales Interesse an der Erhaltung von Primärwäldern und der Vermeidung von Emissionssteigerungen besteht, steht die Staatengemeinschaft in der Pflicht, hierfür Ausgleichsleistungen zu erbringen.

Im Technologie- und Energiebereich sind die Voraussetzungen für einen integrativen Ansatz günstig. Einerseits ist der Einsatz moderner Technologien nicht notwendigerweise mit zusätzlichen Kosten verbunden (insbesondere der Einsatz regenerativer Energien kann mittel- bis langfristig sogar günstiger sein), andererseits besteht mit dem CDM (Clean Development Mechanism) innerhalb des Kioto-Protokolls schon ein Prototyp für die Organisation von Transferleistungen aus den Industrieländern. Der Zielkonflikt zwischen

Verkehrswegeausbau und Waldschutz ist dagegen schwieriger zu überwinden. Die Erschließung von Transportwegen ist ein wichtiger Baustein der sozioökonomischen Entwicklung, während Straßenbau andererseits ein entscheidender Faktor für – teils illegale – Rodung und Besiedlung unberührter Primärwaldflächen ist. Daher sollte die Entwicklungszusammenarbeit die Planung umweltschonender Transportoptionen verstärkt fördern.

Weil die verschiedenen Dimensionen der Armut eng mit Umweltveränderungen zusammenhängen, reichen die in der internationalen Entwicklungspolitik oft isolierten Einzelmaßnahmen und Programme nicht aus, um die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen. Die skizzierten Beispiele zeigen Möglichkeiten auf, um MDG-Strategien systematisch mit der Rio-Vision zu verknüpfen. Werden solche Verknüpfungen zu einer Gesamtstrategie verbunden, lassen sich positive Rückkopplungseffekte zwischen verschiedenen Maßnahmen der Umwelt- und Entwicklungspolitik nutzen. Insbesondere sollten bei der Erstellung von Armutsbekämpfungsstrategien eine konsistente Umweltstrategie verbindlich vorausgesetzt und mögliche Zielkonflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Armutsbekämpfung und Umweltschutz explizit thematisiert werden. Im Rahmen des Millennium+5-Gipfels sollten zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern konkrete Schritte in diese Richtung verabredet werden.

EMPFEHLUNGEN

- Umweltpolitische Dimensionen der Millenniums-Entwicklungsziele stärken und weiter differenzieren
- Risiken von Umweltkatastrophen bei der Formulierung von Armutsbekämpfungsstrategien, bei Planungsprozessen sowie bei MDG-Strategien angemessen berücksichtigen
- Erhaltung wertvoller Ökosystemleistungen stärker in die Entwicklungszusammenarbeit integrieren
- Bei der Erstellung von Strategiepapieren zur Armutsminderung konsistente Umweltstrategie verbindlich voraussetzen

5 Strategische Partnerschaften mit Ankerländern eingehen

Im Zentrum der Anstrengungen zur Erreichung der MDGs stehen zu Recht die am wenigsten entwickelten Länder, insbesondere in Afrika südlich der Sahara. Dabei gibt es aber Forderungen, die Entwicklungszusammenarbeit mit schnell wachsenden Ökonomien wie China, Brasilien oder Indien einzuschränken. Diese Perspektive greift nach Ansicht des WBGU zu kurz: Diese „Ankerländer“ spielen für die Entwicklung in ihrer Weltregion eine ökonomische und politische Schlüsselrolle, sind aber auf Grund ihrer Größe auch für die Lösung globaler Probleme und als Akteure für Global Governance von herausragender Bedeutung. Wenn es um Strategien zur Durchsetzung globaler nachhaltiger Entwicklung und weltweiter Armutsbekämpfung geht, ist eine enge Zusammenarbeit mit den Ankerländern unverzichtbar:

- Ob das Ziel einer deutlichen Armutsminderung im globalen Maßstab erreicht werden kann, entscheidet sich maßgeblich in einer kleinen Zahl von Ankerländern. 63% aller Menschen, die weltweit mit weniger als 1 US-\$ am Tag auskommen müssen, leben in Indien (ca. 360 Mio.), China (ca. 207 Mio.) und Nigeria (ca. 83 Mio.). Die Industrieländer sollten in diesen Ländern jedoch keine klassischen Projekte zur Armutsreduzierung mehr durchführen, sondern Formen der Zusammenarbeit entwickeln, um die sozialen Dimensionen der Marktwirtschaft zu stärken.
- Beim Ziel einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung spielen die Ankerländer ebenfalls eine Schlüsselrolle: So liegt der Beitrag Chinas, Indiens und Brasiliens an den weltweiten Treibhausgasemissionen schon heute bei rund 23%, Tendenz stark steigend. Die Einbindung dieser Länder in den Post-Kioto-Prozess ist daher für eine wirksame Klimapolitik überaus wichtig. Auch das Problem der weltweiten Entwaldung bleibt ohne Länder wie Brasilien, Indonesien oder Russland unlösbar. Vor allem das hohe Wirtschaftswachstum der Ankerländer, insbesondere bevölkerungsreicher Staaten wie China, Indien oder Brasilien, ist für ihren wachsenden Anteil an globalen Umweltproblemen entscheidend. Diese Entwicklung impliziert, dass die Ankerländer für eine glo-

bale nachhaltige Entwicklung von ebenso zentraler Bedeutung sein werden wie etwa die USA.

- Globale Umweltveränderungen, die von den Industrie- aber eben auch den Ankerländern hervorgerufen und beschleunigt werden, verschärfen die Armut sowie die Verwundbarkeit benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den ärmsten Entwicklungsländern. Die Bundesregierung wie auch die EU sollten daher möglichst kohärente entwicklungs-, umwelt-, wirtschafts- und außenpolitische Strategien entwickeln, die darauf abzielen, umweltpolitische Anstrengungen in den Ankerländern anzustoßen und zu verstärken.
- Viele Ankerländer greifen zunehmend selbstbewusst in das internationale wirtschaftliche und politische Geschehen ein. Ihnen kommt für die Weiterentwicklung globaler Governance-Strukturen eine wichtige Rolle zu. Sie gehen neue strategische Bündnisse ein und erlangen damit großen Einfluss. Beispielhaft ist hier die Kooperation zwischen Indien, Südafrika und Brasilien, die sich als eine demokratische „G3 des Südens“ verstehen. Ankerländer können und sollen sich an den Kosten von Armutsbekämpfung und Umweltschutz im eigenen Land beteiligen. Doch Anreize und Kooperationsangebote von außen bleiben wichtig, um durch strategische Partnerschaften verantwortliches umwelt- und entwicklungspolitisches Handeln in den Ankerländern zu unterstützen. Nur so können die Weichen gestellt werden, um die globale Verantwortung dieser Länder zu stärken und sie schrittweise in Global-Governance-Prozesse einzubinden.

EMPFEHLUNGEN

- Ankerländer verstärkt in die internationale Umweltpolitik, vor allem in den Post-Kioto-Prozess, einbinden
- Ankerländer unterstützen, soziale Sicherungssysteme und wirksame Umweltpolitik zu entwickeln, statt klassische Projekte zur Armutsreduzierung zu fördern

6 Architektur der Entwicklungs- und Umweltpolitik reformieren

Die großen Herausforderungen von Armutsbekämpfung und Umweltschutz können nur mit Hilfe globaler Regelwerke und handlungsfähiger internationaler Organisationen, d. h. Global Governance, bewältigt werden. Daher muss die UN ihre politische Steuerungsfähigkeit verbessern und zum institutionellen Rückgrat einer globalen Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern werden. Der WBGU teilt die Auffassung des UN-Generalsekretärs, dass eine tiefgreifende Reform des internationalen Institutionensystems notwendig ist und unterstützt die Bemühungen, die Vereinten Nationen als zentrale zwischenstaatliche Institution zu stärken, um kollektives Handeln zu mobilisieren und zu koordinieren. Dies bedeutet keine Schwächung der internationalen Finanzinstitutionen und der Welthandelsorganisation (WTO), wohl aber deren konsequente Einbindung in eine kohärentere Global-Governance-Architektur. Die Reformvorschläge des WBGU gehen dabei über die Kurskorrekturen hinaus, die der Annan-Bericht dem Millennium+5-Gipfel für die Entwicklungs- und Umweltpolitik der Vereinten Nationen vorschlägt.

Legitimation im multilateralen System stärken

Die zukünftige Gestaltungskraft des UN-Systems und die stärkere Berücksichtigung von Armutsbekämpfung und Umweltschutz werden unter anderem davon abhängen, ob die Entwicklungsländer stärker an multilateralen Entscheidungsgremien, wie Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, beteiligt werden. Der WBGU begrüßt Initiativen, die auf eine Veränderung der Stimmrechtsverhältnisse in den Entscheidungsgremien von Weltbank und IWF abzielen. Die bereits in der Globalen Umweltfazilität (GEF) und im Montreal Protokoll zum Schutz der Ozonschicht praktizierte Nord-Süd-Parität könnte mittelfristig ein Orientierungsmodell für eine stärker auf Gleichberechtigung beruhende partnerschaftliche Entscheidungsstruktur in internationalen Organisationen sein. In Übereinstimmung mit dem Bericht des UN-Generalsekretärs wäre es in diesem Zusammenhang zu

begrüßen, wenn der Sicherheitsrat neben weiteren Industrieländern auch um einflussreiche und repräsentative Vertreter der Entwicklungsländer erweitert würde. Darüber hinaus wird es darum gehen, zivilgesellschaftliche Akteure (Unternehmen, Interessensverbände und Nichtregierungsorganisationen) sinnvoll in Entscheidungsfindungsprozesse der Vereinten Nationen einzubinden. Dabei sollte auf die von Kofi Annan im September 2004 unterbreiteten Vorschläge zur Partizipation zurückgegriffen werden.

Fragmentierung der internationalen Entwicklungspolitik überwinden

Das fragmentierte Institutionensystem der internationalen Entwicklungspolitik ist oft nicht Teil der Lösung von Entwicklungsproblemen, sondern selbst Teil des Problems. Eine Erhöhung der ODA-Mittel macht daher nur Sinn, wenn zugleich die Architektur der internationalen Entwicklungspolitik reformiert wird. Dazu müssen das Profil der UN-Institutionen geschärft und ihre Kompetenzen klarer voneinander abgegrenzt werden. Zu viele Organisationen, Programme und Fonds sind derzeit mit überlappenden Mandaten ausgestattet, was zu Effizienzverlusten führt. Darunter leidet auch ihre Akzeptanz in der internationalen Öffentlichkeit und die Bereitschaft der Staaten, multilaterale Institutionen zu stärken. Der Annan-Bericht spricht diese Probleme mangelnder Kohärenz im UN-System und im Zusammenspiel der UN-Akteure mit IWF, Weltbank, WTO und Regionalbanken deutlich an – begnügt sich jedoch mit Vorschlägen für eine minimale Reform und verweist auf radikale Reformschritte in der Zukunft. Der WBGU empfiehlt, die im Annan-Bericht skizzierten Reformen möglichst schon im Rahmen des Millennium+5-Gipfels anzustoßen:

- Die vielen multilateralen Entwicklungsorganisationen sollten zukünftig an ihren jeweiligen komparativen Stärken und Spezialisierungsvorteilen ausgerichtet und überlappende Aufgabenfelder bereinigt werden. Klare Aufgabenprofile und Arbeitsteilung sind eine wesentliche Bedingung für Koordination, Kohärenz, Wirksamkeit und

Kostensenkung in der internationalen Entwicklungspolitik.

- Es ist zu prüfen, welche Organisationen, Programme und Fonds zusammengeführt werden sollten.
- Schließlich sollte auch die Frage diskutiert werden, welche Organisationen sich überlebt haben und abgeschafft werden sollten.

Wie drängend eine solche tiefgreifende Reform wäre, wird deutlich, wenn man die 50 entwicklungspolitischen Akteure im UN-System betrachtet, die insgesamt jährlich über Haushalte von rund 5 Mrd. US-\$ (2002, 2003) verfügen. Diese Zersplitterung muss überwunden werden, um die multilaterale Entwicklungspolitik zu stärken.

Ebenso wichtig ist die Neuorientierung der internationalen Entwicklungspolitik im Kontext der nationalen Strategien zur Armutsminderung (PRSP), die die klassischen und vor allem Geber gesteuerten Strukturanpassungsmaßnahmen der 1980er und 1990er Jahre in den ärmsten Entwicklungsländern (IDA-Länder) und den hoch verschuldeten armen Entwicklungsländern (HIPC-Länder) abgelöst haben. Auch wenn dieser Prozess noch längst nicht alle selbst gesteckten Erwartungen erfüllt, stimmt doch die Richtung. Die zentralen Aufgaben lauten hier:

- Einordnung der Geberaktivitäten in die Strategien der Entwicklungsländer, um deren Eigenverantwortung zu steigern und den Aufbau von Parallelstrukturen in den Entwicklungsgesellschaften zu verhindern (*alignment*);
- Multilateral abgestimmte Programme im Rahmen der PRSP statt des Nebeneinanders diverser und oft konkurrierender Programme einzelner Geber;
- Harmonisierung der Abwicklungs- und Evaluierungspraktiken der Geber, um die sehr hohen Transaktionskosten der Kooperation für die Entwicklungsländer zu reduzieren;
- Steigende Budgetfinanzierung für reformorientierte Regierungen in Fast-track-Ländern, um die Eigenverantwortung der Regierungen nachhaltig zu verbessern;
- Koordination der Geberaktivitäten vor Ort, so dass künftig mehr Entscheidungen in den Entwicklungsländern selbst gefällt werden.

Gelänge es, diese Vereinbarungen in der internationalen Entwicklungspolitik durchzusetzen, käme dies einem Quantensprung gleich. Im Rahmen des Millennium+5-Gipfels sollten verbindliche Fahrpläne zur Umsetzung dieser Ziele formuliert werden.

Umwelt-Governance in den Vereinten Nationen stärken

Der WBGU unterstreicht die Notwendigkeit, einen kohärenteren Ordnungsrahmen für die globale Umweltpolitik zu schaffen, der die Normsetzung, die wissenschaftliche Auseinandersetzung und die Überwachung der Verträge vorantreibt.

Um Umweltpolitik im UN-System aufzuwerten und eine bessere Abstimmung im Umweltbereich zu erreichen, empfiehlt der WBGU, UNEP zu einer UN-Sonderorganisation umzuwandeln. Nur eine übergreifende Organisation mit Leitungsfunktionen kann den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stärken und eine bessere Verknüpfung von Umweltthemen mit zugrunde liegenden ökonomischen und sozialen Fragestellungen auf allen Ebenen der Umwelt-Governance gewährleisten. Die multilateralen Umweltabkommen, die in den letzten 30 Jahren innovativ gewesen sind, sollten in eine zu gründende internationale Umweltorganisation integriert werden, um Kohärenz und Fortschritt in der Umweltpolitik zu fördern. Eine neue UN-Umweltorganisation sollte auch dafür sorgen, dass Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung in den armen Ländern in der globalen Umweltpolitik berücksichtigt werden und dass diese dem Kriterium einer global gerechten Lastenverteilung genügt.

Es fehlt ein abgestimmter Beitrag der wissenschaftlichen Gemeinschaft zu den Problemen des Globalen Wandels. Für die Umweltbereiche biologische Vielfalt und Böden sind die Erkenntnisse über Zustand, Degradationsdynamik und mögliche Folgewirkungen noch lückenhaft und werden kaum in die Politik transportiert. Angesichts der positiven Erfahrungen im Klimabereich (IPCC) empfiehlt der WBGU, für die Beratung und Begleitung der internationalen Boden- und Biodiversitätspolitik vergleichbare wissenschaftliche Gremien oder Panels einzurichten.

ECOSOC durch Rat für Globale Entwicklung und Umwelt ersetzen

Nach Auffassung des WBGU kann letztlich nur eine übergeordnete Autorität im UN-System den viel beklagten Mangel an Kohärenz im internationalen Institutionensystem verringern und die Durchsetzungsfähigkeit von Zielen einer nachhaltigen Entwicklung stärken. Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) kann diese Funktion aufgrund seiner Beschränkung auf sozial- und wirtschaftspolitische Anliegen und aufgrund seiner Durchsetzungsschwäche nicht erfüllen. Der WBGU empfiehlt daher, ihn

durch einen Rat für Globale Entwicklung und Umwelt (Council on Global Development and Environment) zu ersetzen, der auf gleicher Hierarchieebene wie der Weltsicherheitsrat angesiedelt werden sollte. Umwelt- und Entwicklungsfragen sind Zukunftsfragen der Menschheit. Sie sollten daher institutionell ebenso hoch im UN-System verankert sein wie Sicherheitsfragen. Das neue Gremium soll den strategisch-politischen Rahmen vorgeben und die Aktivitäten der multilateralen Organisationen im Umwelt- und Entwicklungsbereich, einschließlich Weltbank und IWF, koordinieren und auf das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Dies kann allerdings nur dann gelingen, wenn die Entscheidungen dieses Rats eine größere Verbindlichkeit als ECOSOC-Entscheidungen erhielten. Das Gremium sollte sich aus etwa einem Dutzend ständiger Mitglieder aus den wichtigsten Industrie- und Entwicklungsländern zusammensetzen sowie aus der gleichen Anzahl anderer gewählter Vertreter der Weltregionen, die in einem Rotationsverfahren ausgetauscht werden. Die ständigen Mitglieder sollten nicht über ein Vetorecht verfügen und Beschlüsse nicht nur die Mehrheit der Gesamtstimmen, sondern zugleich Mehrheiten der Industrie- und Entwicklungsländer erfordern (Nord-Süd-Parität). Ein solches mittelfristiges Reformprojekt sollte auf dem Millennium+5-Gipfel angestoßen werden.

Die Anstrengungen der Bundesregierung für einen Sitz im UN-Sicherheitsrat werden an Akzeptanz

gewinnen, wenn sie sich verstärkt für die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik engagiert und mit konzeptionellen Beiträgen zur Weiterentwicklung des UN-Systems proaktiv in der internationalen Staatengemeinschaft hervortritt.

EMPFEHLUNGEN

- Teilhabe der Entwicklungsländer und der Zivilgesellschaft in den UN-Gremien stärken
- Geberaktivitäten stärker harmonisieren und Kompetenzen multilateraler Entwicklungsinstitutionen klarer voneinander abgrenzen
- UNEP zu einer UN-Sonderorganisation umwandeln
- Umweltpolitikberatung durch neue wissenschaftliche Ausschüsse stärken
- ECOSOC durch einen „Rat für Globale Entwicklung und Umwelt“ ersetzen

7 Globale Armutsbekämpfung und Umweltpolitik sind finanzierbar

Der WBGU schätzt den für eine globale Armutsbekämpfungs- und Umweltpolitik notwendigen Nord-Süd-Finanztransfer auf etwa 200–300 Mrd. US-\$ pro Jahr. Dabei stützt sich der Beirat auf eine Vielzahl vorliegender Schätzungen und geht von einer kohärenten Nachhaltigkeitsstrategie, positiven Synergieeffekten zwischen Umweltschutz- und Armutsbekämpfungsmaßnahmen sowie einer effizienten Mittelverwendung aus. Außerdem wird unterstellt, dass auch Entwicklungsländer bereit sind, eigene Ressourcen für diese Zwecke zu mobilisieren. In diesem Betrag von 200–300 Mrd. US-\$ sind allerdings weder angemessene Entschädigungszahlungen für die Folgen des Klimawandels enthalten, noch werden internationale Leistungen für den globalen Erhalt biologischer Vielfalt berücksichtigt. Hierzu liegen nach Auffassung des WBGU bislang keine aussagekräftigen Schätzungen vor. Der Beirat nimmt an, dass der notwendige jährliche Finanztransfer für die Bereiche biologische Vielfalt und Klimaschutz in den nächsten Jahrzehnten maximal 1% des globalen BIP betragen wird, oft aber deutlich darunter liegen dürfte. Entsprechend schließt sich der Beirat einerseits der Empfehlung des Sachs-Berichts an, die ODA stufenweise zu verdreifachen. Andererseits reichen aber diese Transfers für eine erfolgreiche und umfassende globale Nachhaltigkeitspolitik nicht aus. Neben der klassischen ODA sind also weitere Finanzierungsquellen dringend erforderlich.

Hier ist besonders an umweltpolitische Finanzierungsmechanismen zu denken. Ein weiterentwickelter Clean Development Mechanism (CDM) kann einen gewissen Beitrag leisten – vorausgesetzt, es werden Anreizstrukturen geschaffen, die Investitionen im Rahmen des CDM auch in den am wenigsten entwickelten Ländern fördern. Langfristig wird es aber ebenso notwendig sein, den Emissionshandel auszuweiten und die Entwicklungsländer in ein globales System von Emissionsbeschränkungen einzubinden sowie leistungsstärkere Finanzierungsmechanismen zu etablieren. Der WBGU empfiehlt u. a. ein internationales System von verursachergerechten Zahlungen zur Entschädigung von Klimafolgen. Darüber hinaus plädiert der Beirat für Nutzungsentgelte bei

globalen Umweltgütern (insbesondere für den internationalen Flugverkehr und die Seeschifffahrt). Weiter werden Kompensationen für den Verzicht auf die degradierende Nutzung von Umweltgütern empfohlen, die sich auf nationalem Hoheitsgebiet befinden, deren Schutz aber eine gemeinsame Verantwortung der Menschheit darstellt (z. B. Primärwälder, biologische Vielfalt).

Die Finanztransfers können auch niedriger ausfallen, wenn eine erfolgreiche internationale Umweltpolitik langfristig dazu beiträgt, den Mittelbedarf für die Armutsbekämpfung zu reduzieren. Durch eine sozial und ökologisch verträgliche Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann dieser Mittelbedarf noch weiter verringert werden. Zu diesen zählen insbesondere der erleichterte Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer durch den Abbau von Handelsbarrieren und Agrarsubventionen sowie der Schuldenabbau in den Entwicklungsländern. Außerdem sollten Unternehmen für die von ihnen verursachten Umweltschäden umfassender als bislang haftbar gemacht werden. Dies würde zu nachhaltigerem Investitionsverhalten führen, um solche Schäden gar nicht erst entstehen zu lassen.

Wenn der politische Wille vorhanden ist, können die benötigten Mittel von der internationalen Staatengemeinschaft aufgebracht werden. Zum Vergleich: Die jährlichen Agrarsubventionen der OECD-Länder betragen rund 350 Mrd. US-\$ und die weltweiten jährlichen Militärausgaben knapp 1.000 Mrd. US-\$.

Tatenlosigkeit ist teurer

Auf den ersten Blick mag es in den Industrieländern erhebliche Widerstände gegen die Erhöhung der ODA und die Einführung zusätzlicher Finanzierungsinstrumente geben. Ebenso stehen Partikularinteressen dem Abbau von Subventionen und der Öffnung der Märkte für Produkte aus Entwicklungsländern entgegen. Die Kosten des Nicht-Handelns sind allerdings so hoch, dass es gelingen sollte, die Widerstände zu überwinden und den dazu erforderlichen politischen Willen zu mobilisieren. Durch Investitio-

nen in Armutsbekämpfung und Umweltschutz werden Kosten vermieden, die durch eine Degradation von Umweltressourcen oder eine Schwächung der menschlichen Fähigkeiten (beispielsweise durch mangelnde Ernährung, Gesundheit oder Bildung) entstehen. So wird allein der „monetäre Vorteil“ der Halbierung der Zahl unterernährter Menschen auf 120 Mrd. US-\$ jährlich geschätzt. Investitionen in das Gesundheitswesen der Entwicklungsländer könnten ihr Sechsfaches an „wirtschaftlichem Ertrag“ einbringen. Auch der Nutzen von Natur- und Ressourcenschutz übersteigt deren Kosten um ein Vielfaches. Dabei profitieren nicht nur Entwicklungsländer, sondern auch Industrieländer von internationaler Armutsbekämpfung und Umweltschutz: Globaler Umweltschutz verringert Umweltschäden auch in Industrieländern, es werden neue Märkte geschaffen, die Intensivierung des Handels mit Entwicklungsländern nützt Exporteuren wie Verbrauchern, die Zahl der Armuts- und Umweltflüchtlinge sinkt und die Basis für Terrorismus wird geschwächt. Insgesamt geht der WBGU davon aus, dass die Erträge einer globalen Armutsbekämpfungs- und Umweltpolitik deutlich höher sind als der oben genannte Finanzbedarf.

über innovative Finanzierungsmechanismen für eine globale Umweltpolitik verknüpft werden. Neue Finanzierungs-konzepte, wie unter anderem die vom WBGU vorgeschlagenen Nutzungsentgelte auf globale Umweltgüter, liegen vor. Im Rahmen des Millennium+5-Gipfels sollten erste mutige Entscheidungen getroffen werden, um eine solide Finanzierungsgrundlage für die künftige globale Umwelt- und Entwicklungspolitik zu schaffen.

Armutsbekämpfung und Umweltschutz gemeinsam finanzieren

Die aktuelle Debatte über neue Finanzierungsinstrumente zur globalen Armutsbekämpfung muss mit hoher Priorität fortgesetzt und mit der Diskussion

EMPFEHLUNGEN

- ODA deutlich aufstocken und Fahrplan bis zur Erhöhung auf mindestens 0,7% des BNE festlegen
- Verursachergerechte Finanzierung globaler Umweltpolitik vorantreiben, etwa durch Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter
- System internationaler Entschädigungszahlungen für Folgen des Klimawandels einrichten
- Internationale Kompensationszahlungen für den Verzicht auf zerstörerische Nutzung natürlicher Ökosysteme einführen

LITERATUR

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2001):

Climate Change 2001: Synthesis Report. Cambridge: Cambridge University Press.

Millennium Ecosystem Assessment (2005):

Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report. Pre-publication Final Draft Approved by MA Board on March 23, 2005. Penang (Malaysia): Millennium Ecosystem Assessment.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2002):

Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Sondergutachten. Berlin: WBGU.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2003a):

Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit. Berlin: Springer.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2003b):

Über Kioto hinaus denken – Klimaschutzstrategien für das 21. Jahrhundert. Sondergutachten. Berlin: WBGU.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2004):

Erneuerbare Energien für eine nachhaltige Entwicklung: Impulse für die *renewables* 2004. Politikpapier 3. Berlin: WBGU.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2005):

Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik. Berlin: Springer.

WISSENSCHAFTLICHER STAB

Die Erstellung dieses Politikpapiers wäre ohne die engagierte Arbeit des wissenschaftlichen Stabs des Beirats nicht möglich gewesen:

Prof. Dr. Meinhard Schulz-Baldes (Generalsekretär), Dr. Carsten Loose (stellvertretender Generalsekretär), Dr. Gregor Betz (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung), Dipl.-Umweltwiss. Tim Hasler (WBGU-Geschäftsstelle Berlin), Dipl.-Volksw. Kristin Hoffmann (ETH Zürich), Dr. Sabina Keller (ETH Zürich), Dipl.-Pol. Lena Kempmann (WBGU-Geschäftsstelle Berlin), Dr. Franziska Matthies (University of Copenhagen), Dr. Nina V. Michaelis (WBGU-Geschäftsstelle Berlin), Dr. Benno Pilardeaux (WBGU-Geschäftsstelle Berlin), Dr. Astrid Schulz (WBGU-Geschäftsstelle Berlin), Dr. Martin Scheyli (Universität Fribourg, Schweiz) und Dipl.-Pol. Joachim Schwerd (Fachhochschule Mainz).

MITGLIEDER

DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN

Prof. Dr. Renate Schubert (Vorsitzende), Ökonomin

Direktorin des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dr. Hans Joachim Schellnhuber (stellv. Vorsitzender), Physiker

Direktor des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und Forschungsdirektor des Tyndall Centre for Climate Change Research in Norwich, Großbritannien

Prof. Dr. Nina Buchmann, Ökologin

Professorin für Graslandwissenschaften an der ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dr. Astrid Epiney, Juristin

Direktorin am Institut für Europarecht der Universität Fribourg, Schweiz

Dr. Rainer Griebhammer, Chemiker

Mitglied der Geschäftsführung des Öko-Instituts e.V., Freiburg

Prof. Dr. Margareta E. Kulesa, Ökonomin

Professorin für Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Fachhochschule Mainz

Dr. Dirk Messner, Politikwissenschaftler

Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bonn

Prof. Dr. Stefan Rahmstorf, Physiker

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und
Professor für Physik der Ozeane an der Universität Potsdam

Prof. Dr. Jürgen Schmid, Ingenieur für Luft- und Raumfahrttechnik

Professor für Elektrotechnik/Informatik an der Universität Kassel und
Leiter des Instituts für Solare Energieversorgungstechnik, Kassel

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
Geschäftsstelle
Reichpietschufer 60–62, 8. OG.
10785 Berlin

Telefon (030) 263948 0
Fax (030) 263948 50
E-Mail wbgu@wbgu.de
Internet <http://www.wbgu.de>

Redaktionsschluss 25. April 2005
Dieses Politikpapier ist im Internet in deutscher und englischer Sprache abrufbar.