



**WBGU**

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG  
GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN

# ***materialien***

**Prof. Dr. Tanja Brühl:  
Funktionsweise und Effektivität der GEF**

**Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten  
"Welt im Wandel: Armutsbekämpfung  
durch Umweltpolitik"**

**Berlin 2004**

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten  
"Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik"  
Berlin: WBGU  
Verfügbar als Volltext im Internet unter [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2004.html](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2004.html)

Autor: Prof. Dr. Tanja Brühl  
Titel: Funktionsweise und Effektivität der GEF  
Frankfurt/M.: Institut für Vergleichende Politikwissenschaft der Universität, 2004  
Veröffentlicht als Volltext im Internet unter [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2004\\_ex03.html](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2004_ex03.html)

---

---

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen  
Geschäftsstelle  
Reichpietschufer 60–62  
10785 Berlin

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

Alle WBGU-Gutachten können von der Internetwebsite <http://www.wbgu.de> in deutscher und englischer Sprache herunter geladen werden.

© 2004, **WBGU**

# **Funktionsweise und Effektivität der GEF**

Gutachten

für den

Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung

Globale Umweltveränderung

(WGBU)

Tanja Brühl

April 2004

Juniorprofessorin Dr. Tanja Brühl

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

FB 03: Institut für Vergleichende Politikwissenschaft und  
Internationale Beziehungen

Robert-Mayer-Str. 5

60054 Frankfurt am Main

Tel.: (0 69) 798-23360 (Skr.: -22667)

[bruehl@soz.uni-frankfurt.de](mailto:bruehl@soz.uni-frankfurt.de)

# Inhalt

<b>FUNKTIONSWEISE UND EFFEKTIVITÄT DER GEF .....</b>	<b>2</b>
<b>INHALT .....</b>	<b>4</b>
<b>1 EINLEITUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>2 AUFGABEN UND STRUKTUREN DER GEF .....</b>	<b>6</b>
2.1 GRÜNDUNG DER GEF – DIE PILOTPHASE (1991-1994) .....	6
2.2 DIE REFORM DER GEF .....	9
<b>3 DIE EINRICHTUNG DER NEUEN GEF (1994).....</b>	<b>11</b>
3.1 STRUKTUR DER GEF.....	13
3.2 PROJEKTTYPEN.....	16
3.3 DAS VERFAHREN DER ANTRAGSSTELLUNG .....	17
3.4 PRAXIS DER PROJEKTVERGABE.....	20
3.5 PROJEKTERFOLGE.....	27
<b>4 STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DER GEF .....</b>	<b>29</b>
Reduzierung der Verwaltungskosten.....	30
Zu langes und kompliziertes Antragsverfahren .....	30
Unabhängigkeit des Sekretariates.....	31
Kooperation statt Konfrontation: Das Verhältnis der drei <i>Implementing Agencies</i> untereinander .....	31
Überfrachtung der GEF? Das Verhältnis von Umweltkonventionen und GEF .....	32
Keine Lehren aus der Vergangenheit? Monitoring und Evaluation in der GEF .....	34
Schwieriges Prinzip der Förderung: zusätzliche Kosten für globalen Umweltschutz.....	35
Kurzfristige Mittelvergabe für innovative Projekte.....	36
Die geringe indirekte Wirkung der GEF: Mainstreaming und Co-Finanzierung.....	37
<i>Bottom-Up</i> versus <i>Top-Down</i> : Gegensätzliche Handlungsorientierungen bei der Projektvergabe.....	37
Geringe Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die GEF.....	38
Finanzielle Ausstattung der GEF.....	40
<b>5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>42</b>
LITERATUR .....	44
QUELLEN UND GRAUE LITERATUR .....	45

# 1 Einleitung

Die Globale Umweltfazilität (*Global Environment Facility*, GEF) ist **die einzige globale Institution, die Projekte zum Schutz der globalen Umweltpolitik finanziert.**<sup>i</sup> Sie unterstützt solche in Entwicklungsländern und Transformationsstaaten, und zwar vor allem in den Bereichen des Klimas, der Biodiversität, des Wassers, der Ozonschicht und der Wüstenbildung. Die GEF übernimmt hierbei die Kosten, die durch die Maßnahmen des Umweltschutzes entstehen. Gegründet wurde die GEF im Zusammenhang mit dem Erdgipfel 1992. Sie ist dort als einzige neue Finanzierungsinstitution etabliert worden. Im Verlauf der letzten Jahren setzten die zentralen globalen Umweltkonventionen die GEF als ihren Finanzierungsmechanismus ein. Dadurch nahm die Zahl der Medien (Luft, Wasser, Boden), die mit den Mitteln der GEF geschützt werden, zu.

Die GEF ist in vielfacher Hinsicht **außergewöhnlich**: Erstens ist sie eine der wenigen Institutionen, die **ohne großen bürokratischen Apparat** zurecht kommen (müssen). Denn als sie 1991 (respektive 1994) eingerichtet wurde, stand der bewusste Verzicht auf die Gründung einer neuen, rechtlich eigenständigen internationalen Organisation im Vordergrund. Statt dessen sollten drei bestehende internationale Organisationen, namentlich die Weltbank, das Entwicklungsprogramm (*United Nations Development Programme*, UNDP) und das Umweltprogramm (*United Nations Environment Programme*, UNEP) der Vereinten Nationen zusammenarbeiten, um Projekte zum Schutz der Umwelt zu finanzieren. Damit rückt die zweite Besonderheit der GEF in den Blickpunkt. Sie ist die einzige Institution, die an der **Schnittstelle** von zwei unterschiedlichen Typen internationaler Organisationen angesiedelt ist, deren Arbeit sich widersprechende Prinzipien zu Grunde liegen. So arbeiten die Vereinten Nationen nach dem Prinzip, dass jeder Staat über eine Stimme verfügt („1 state – 1 vote“), während bei den Bretton Woods Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) die Einzahlungen pro Staat die Anzahl der Stimmen bestimmen („1 Dollar – 1 vote“). Die GEF vereinbart diese beiden Prinzipien dadurch, dass in ihrem zentralen Entscheidungsgremium, dem GEF-Rat (*GEF Council*), **Abstimmungen mit der doppelten Mehrheit** getroffen werden müssen. Demnach wird ein Antrag nur angenommen, wenn sowohl 60 % der anwesenden Staaten als auch die Geberländer, die 60 % der Beiträge repräsentieren, dafür stimmen.

---

<sup>i</sup> Zwar gibt es darüber hinaus noch den Ozonfonds und den Fonds von UNEP, die jedoch in Bezug auf den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel nicht mit der GEF zu vergleichen sind.

Diese in vielfältiger Weise besondere und interessante Institution sowie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen analysiere ich in dem vorliegenden Gutachten. Zunächst gehe ich kurz auf die Gründung der GEF ein, da die Anfang der 1990er Jahre getroffenen Entscheidungen bis heute die Entscheidungs- und Projektvergabestrukturen beeinflussen (Kapitel 2). Anschließend führe ich in die Aufgaben und Strukturen der GEF ein. Hierbei stelle ich die Grundprinzipien der Projektvergabe (Bezahlung der zusätzlichen Kosten, nachfrageorientierter Ansatz, etc.) vor und zeichne den Projektzyklus nach. Ich zeige auf, welche Projekte finanziert werden und unterscheide dabei zwischen Projekttypen, den umweltpolitischen Bereichen und den Regionen (Kapitel 3). In einem nächsten Schritt fasse ich die verschiedenen Kritikpunkte, die der GEF gegenüber geäußert werden, zusammen (Kapitel 4). Abschließend formuliere ich Reformvorschläge.

## 2 Aufgaben und Strukturen der GEF

### 2.1 Gründung der GEF – die Pilotphase (1991-1994)

Schon bei der Etablierung der internationalen Umweltpolitik im Rahmen des ersten UNO-Umweltgipfels in Stockholm (1972) wiesen die Entwicklungsländer darauf hin, dass **Umweltpolitik kostenintensiv** sei (Brühl 2004: 653). Sie setzten sich nachfolgend daher beständig dafür ein, dass Finanz- und Technologietransfer Bestandteile umweltpolitischer Vereinbarungen sein sollten. Dem Engagement der Entwicklungsländer ist es zu verdanken, dass die erste globale Umweltkonvention, das Ozonregime<sup>ii</sup>, einen von den Industrieländern finanzierten Fonds einsetzte. Der Ozonfonds finanziert Projekte in Entwicklungsländern, die dem Ausstieg aus der FCKW-Produktion dienen.

Schnell wurde deutlich, dass auch in anderen Bereichen der Umweltpolitik ähnliche Finanzierungsinstrumente notwendig sind.<sup>iii</sup> Daher schlug die Brundtland-Kommission 1987 in ihrem Bericht vor, einen Fonds zum Umweltschutz einzurichten. Eine ähnliche

---

<sup>ii</sup> Kern dieses Umweltregimes ist das Wiener Übereinkommen von 1985, das durch das Montrealer Protokoll von 1987 spezifiziert wurde. Im Rahmen des Regimes wurde der Ausstieg aus der Produktion und dem Verbrauch ozonschädlicher Stoffe (hierzu zählen neben den FCKW auch Halone u. a. Elemente) beschlossen.

Idee wurde fast zeitgleich von einem amerikanischen Think-Tank, dem *World Resource Institute* (WRI), in präziserer Form vorgelegt. In seiner einflussreichen Studie schlug das WRI ebenfalls die Einsetzung eines internationalen Umweltfonds („*International Environmental Facility*“) vor und gab als notwendigen finanziellen Rahmen an, dass für fünf Jahre ca. drei Milliarden US\$ zur Verfügung gestellt werden müssten (Sand 1996: 480).<sup>iv</sup>

In Regierungskreisen wurde seit Ende der 1980er Jahre über die Finanzierung von internationaler Umweltpolitik diskutiert. Der **französische Finanzminister** schlug bei einem gemeinsamen Treffen der **Weltbank und des Internationalen Währungsfonds** im Herbst 1989 vor, einen internationalen Umweltfinanzmechanismus einzurichten. Zugleich sagte er zu, dass Frankreich in einen solchen Fonds rund 100 Millionen US\$ für drei Jahre einzahlen würde. Die Bundesrepublik Deutschland wollte bei diesem Treffen einen eigenen, ähnlich lautenden Vorschlag zur Umweltfinanzierung unterbreiten, zog diesen jedoch zurück und unterstützte statt dessen den französischen Vorstoß (Streck o. J.: 9).

Da der französische Entwurf keine genauen Angaben zur institutionellen Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus' enthielt, entwarf die **Weltbank** in Zusammenarbeit mit den Staaten im Verlauf des darauffolgenden Jahres die Struktur einer zu gründenden Institution.<sup>v</sup> Hierbei war sie von dem Ziel geleitet, keine neue eigenständige internationale Organisation zu gründen, um die durch Bürokratie aufkommenden Kosten zu minimieren. Statt dessen sollten bestehende Kapazitäten genutzt werden. Man einigte sich daher schnell darauf, dass die **Weltbank, UNDP und UNEP** zusammenarbeiten sollten, wobei jede der drei Organisationen ihre spezifischen Vorteile einbringen bzw. ausspielen sollte. Konkret bedeutete dies, dass UNDP Erfahrungen bei der Implementation von Projekten der technischen Zusammenarbeit einbringen, UNEP wissenschaftliche und technische

---

<sup>iii</sup> Zwar wurde bei der UNEP ein Fonds eingerichtet. Dieser verfügte aber über sehr geringe Mittel: Zwischen 1973 und 2001 gingen Zahlungen in Höhe von einer Milliarde US\$ ein - genauso viel wie der GEF später in ihrer Pilotphase zur Verfügung stand (Young 2002: 59).

<sup>iv</sup> Weitere Akteure, die die Einrichtung einer Umweltfazilität forderten bzw. diskutierten waren der einflussreiche Bankier Michael Sweatman, der eine Umweltbank zum (klassischen) Naturschutz einrichten wollte; das UNDP, das ab 1987 auf höchster Ebene über geeignete Formen der Finanzierung von Umweltpolitik diskutierte; und die Weltbank, die im Rahmen der Einrichtung ihrer Umweltabteilung über die Finanzierung von Umweltschutz debattierte (Young 2002: 50ff).

<sup>v</sup> An der ersten Verhandlung nahmen 17 Industrieländer teil. Im Sommer 1990 wurden neun Entwicklungsländer (darunter Zimbabwe, Indien und Indonesien) eingeladen, an der GEF-Etablierung mitzuarbeiten. Bei ihrer Gründung schlossen sich 28 Staaten der GEF an, davon 12 Entwicklungsländer (Young 2002: 55).

Expertise zur Verfügung stellen und die Weltbank die Verwaltung der Mittel übernehmen sollte.

Die Verhandlungen wurden **Ende November 1990** abgeschlossen. Die teilnehmenden Staaten und die drei Organisationen (die als *Implementing Agencies* bezeichnet werden) einigten sich auf die Grundelemente der GEF, die im *Enabling Memorandum* festgeschrieben sind. Dieses Dokument wurde nachfolgend von den betreffenden Entscheidungsgremien der drei Organisationen bestätigt.<sup>vi</sup> Für eine Pilotphase von drei Jahren wurde die GEF mit einem Finanzvolumen von rund einer Milliarde US\$ ausgestattet.<sup>vii</sup> Sie sollte damit innovative Projekte finanzieren, die zum globalen Umweltschutz beitragen.

**Im Dezember 1991 nahm die GEF ihre Arbeit** auf (Wood 1993: 219).<sup>viii</sup> Schon in den darauffolgenden Monaten bewilligte sie diverse Projekte, ohne überhaupt Kriterien für die Mittelvergabe ausgearbeitet zu haben. Die Entscheidungen wurden ad hoc getroffen. Ein Verfahren für die Projektbewilligung legte die GEF erst im April 1992 vor. Demnach sollte u. a. das wissenschaftliche und technische Beratungsorgan (*Scientific and Technical Advisory Panel* (STAP)) die Projektanträge prüfen. Über die Bewilligung der Anträge entschied in der Pilotphase vor allem die Weltbank (Young 2002: 55ff). Demnach ist der große Entscheidungsspielraum der GEF in der Pilotphase festzuhalten:

„Funding was offered before a clear purpose was articulated, operations began before funding criteria were established, and the Facility was up and running with essential components of its governance system deliberately left to be worked out in practice.“  
(Sjöberg 1996: 150)

---

<sup>vi</sup> Die Weltbank setzte am 14. März 1991 mit der Resolution 91-5 die GEF ein, kurz danach bestätigten UNDP und UNEP diesen Beschluss ebenfalls in ihren Führungsgremien.

<sup>vii</sup> Die dreißig teilnehmenden Staaten zahlten 860 Millionen US\$ in den *Global Environment Trust Fund* ein. Australien und die USA stellten ihre Mittel nicht direkt dem Fonds zur Verfügung, sondern richteten ein System der Co-Finanzierung ein (Australien) bzw. sicherten zu, einen entsprechenden Betrag innerhalb ihres Entwicklungshilfefonds zur Finanzierung von GEF-Projekten freizustellen (Streck o.J.: 10).

<sup>viii</sup> Erst im Oktober 1991 einigten sich die drei Organisationen auf eine genauere Arbeitsteilung, die im *Procedural Arrangement among the World Bank, UNEP and UNDP for Operational Cooperation under the Global Environment Facility* festgehalten wurde. Hiermit setzten sie auch ein aus den Mitgliedern der drei Organisationen bestehendes *Implementing Committee* ein, das nicht nur die interorganisatorische Zusammenarbeit verbessern, sondern auch eingereichte Projekte vorprüfen sollte.

## 2.2 *Die Reform der GEF*

Als die GEF für die Pilotphase eingesetzt wurde, war unklar, wie diese Institution nach der dreijährigen Probezeit aussehen sollte. Sollte sie - wie die USA und andere Staaten es vorsahen - **nur für einige Jahre** eingesetzt werden, bis die Weltbank die Finanzierung der Umweltpolitik angemessen in ihre Strukturen integriert hätte (Horta 1998: 1)? Oder sollte die GEF in eine **festе internationale Organisation** überführt werden, wie es einige europäische Staaten vorschlugen? Schon bald stellte sich heraus, dass die Integration der GEF in die Weltbank von der Mehrzahl der Staaten nicht gewünscht war. Daher stellte sich die Frage, in welcher Form die GEF zukünftig bestehen sollte. Die drei internationalen Organisationen sowie die Staaten waren sich einig, dass es einen Verbesserungsbedarf gegenüber der Pilotphase gab. Deswegen einigten sie sich im April 1992 auf die Reformierung der noch jungen Institution (Sjöberg 1996: 153ff).

Der **Zeitpunkt für die Reform** einer Institution, die erst ein gutes Jahr zuvor gegründet wurde, war **sehr früh** gewählt. Der Grund hierfür war, dass Anfang der 1990er Jahre im Rahmen des Vorbereitungsprozesses zur UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (*UN Conference on Environment and Development, UNCED*) über eine angemessene Finanzierung von Umweltschutzprojekten in Entwicklungsländern diskutiert wurde. Während die Industrieländer im UNCED-Vorbereitungsprozess dafür votierten, dass die im Entstehen begriffenen Umweltkonventionen, die Klimarahmen- und Biodiversitätskonvention, die GEF als Finanzierungsmechanismus einsetzen sollten, traten die Entwicklungsländer dafür ein, analog zum Ozonregime konventionseigene Fonds einzurichten, über die alle Mitgliedsstaaten gleichberechtigt bestimmen konnten. In ihrem Vorschlag war die Kritik eingebunden, dass die Industrieländer bzw. Weltbank über die Vergabe der GEF-Mittel entschieden und sich die Prioritäten der Entwicklungsländer dementsprechend zu wenig in der GEF widerspiegelten. Darüber hinaus insistierten die Entwicklungsländer, dass die Industrieländer neue und zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung stellen sollten.

Noch bevor der Reformprozess gestartet wurde, legten die GEF-Mitglieder Ende April 1992 einige **Prinzipien** fest, welche in der reformierten Institution zu verwirklichen seien: die Projekte sollten die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker widerspiegeln (*bottom-up* Ansatz) und der Beitritt von Entwicklungsländern sollte erleichtert werden. Die Verhandlungen über die Umstrukturierung der GEF begannen im Dezember 1992, im März 1994 wurden sie nach sieben Treffen abgeschlossen. Die VertreterInnen der Staaten sowie der drei internationalen Organisationen diskutierten in den gut zwei Jahren vor allem

über drei Fragen: Wer sollte Mitglied in der GEF werden können? Wie sollten Entscheidungen in der GEF getroffen werden? Und schließlich: Wer sollte für die Arbeit der GEF verantwortlich sein bzw. wer sollte die Treffen der GEF-Organe kontrollieren? Hinter jeder dieser Fragen verbarg sich Kritik an der Arbeitsweise in der Pilotphase.

Die **Teilnahmebedingungen** waren insofern umstritten, als in der Pilotphase nur solche Staaten Mitglied in der GEF werden konnten, die mindestens eine Million US\$ in den Fonds einzahlten. Etliche Entwicklungsländer verzichteten daher auf eine Mitgliedschaft. Sie konnten zwar als Nicht-Mitglieder finanzielle Unterstützung beantragen, Einfluss auf die politische Ausrichtung der GEF bzw. die strategischen Entscheidungen über die Mittelvergabe jedoch konnten sie nicht nehmen.

Der umstrittenste Punkt in den Verhandlungen über die Reform war der **künftige Entscheidungsprozeß innerhalb der GEF**. In der Pilotphase hatte vor allem die Weltbank über die Verteilung der Gelder entschieden.<sup>ix</sup> Die Entwicklungsländer konnten in der Weltbank aufgrund der einzahlungsbasierten Stimmverteilung („1 Dollar - 1 vote“) (und können noch immer) keinen (großen) Einfluss auf die Mittelverteilung nehmen. Sie warfen daher der GEF vor, undemokratisch zu sein und die Entscheidungen über ihre Köpfe hinweg zu treffen. Diskutiert wurde darüber, welche Gremien zukünftig Entscheidungen treffen, als auch welche Abstimmungsverfahren angewandt werden sollten.

Weiterhin gab es unterschiedliche Ansichten zur Frage, wie **eigenständig die GEF** arbeiten dürfe und wie eine sinnvolle interne Kontrolle aussehen könnte. Im Mittelpunkt der Debatte standen die Fragen nach der Unabhängigkeit der GEF-Verwaltung (das Sekretariat) von der Weltbank und inwiefern der Vorsitzende des Sekretariates die Sitzungen der Mitgliedsstaaten eigenständig leiten dürfe. Wiederum waren es vor allem die Entwicklungsländer, die mit der vorherigen Struktur - einer in der Weltbank integrierten Verwaltung - nicht zufrieden waren, da sie befürchteten, dass so die Unabhängigkeit der GEF keinesfalls gewahrt werden könne.

In den Verhandlungen standen sich also vor allem die **Positionen der Industrie- und Entwicklungsländer** gegenüber (Fairman 1996: 63ff). Die Ansichten waren kontrovers sowie die Diskussionen teils so festgefahren, dass die Entwicklungsländer (i. e. die

---

<sup>ix</sup> Über die Genehmigung von kleineren Projekte (weniger als fünf Millionen US\$) entschieden die Weltbank Manager alleine; bei größeren Projekten wurde die Entscheidung von den Mitgliedstaaten der GEF bei ihren zwei Mal im Jahr stattfindenden Sitzungen getroffen. Die Genehmigung von Projektanträgen zum Schutz der Umwelt, die Teil eines größeren Gesamtprojektes waren, oblag dem Exekutivdirektorium der Weltbank (Wood 1993: 223).

Gruppe der G77/China) zwischenzeitlich aus Protest die Verhandlungen verließen (Young 2002: 88ff).<sup>x</sup>

### 3 Die Einrichtung der neuen GEF (1994)

Im März 1994 waren die Verhandlungen abgeschlossen. In dem Dokument *Instrument of the Restructured Global Environmental Facility* legten die Staaten und die drei beteiligten internationalen Organisationen die bis heute gültige Struktur der GEF fest. Wie bei der Einsetzung der GEF-Pilotphase wurde auch jetzt auf die **Gründung einer neuen Organisation** verzichtet. Statt dessen sollten weiterhin die drei *Implementing Agencies*, i. e. Weltbank, UNDP und UNEP, den Kern der GEF ausmachen. In der Zusammenarbeit sollten die komparativen Vorteile der Institutionen zum Ausdruck kommen (Gupta 1995: 30). Da keine neue internationale Organisation gegründet wurde, musste auch das *Instrument*-Dokument nicht von den an den Verhandlungen beteiligten Staaten unterzeichnet und ratifiziert, sondern lediglich von den Entscheidungsgremien der drei internationalen Organisationen angenommen werden (El-Ashry 1994).<sup>xi</sup>

Das **Ziel der GEF** wurde darin wie folgt definiert:

„The GEF shall operate ... as a mechanism for international cooperation for the purpose of providing new and additional grant and concessional funding to meet agreed incremental costs of measures to achieve agreed global environmental benefits in the following areas:”

Der Verlust der biologischen Vielfalt, der Klimawandel, das Ozonloch, der Gewässerschutz, die Wüstenbildung und weitere übergreifende Fragen wurden als Kernbereiche definiert. All jene Staaten sind dazu berechtigt, Gelder bei der GEF zu beantragen, die entweder in der Klima- oder Biodiversitätskonvention ausdrücklich genannt sind, oder die regulär als Empfängerländer von UNDP oder Weltbank bezeichnet sind.

---

<sup>x</sup> Dies geschah bei den Verhandlungen in Cartagena 1993. Die Verhandlungen über die GEF Struktur standen also kurz vor dem Scheitern.

<sup>xi</sup> Dies erfolgte durch folgende Beschlüsse: UNDP: The Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund New York: Report on the Second Regular Session (Document DP/1994/9 on May 13, 1994); UNEP: The Governing Council of the United Nations Environment Programme: Adoption of the Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, (Resolution ss.iv.1 on June 18, 1994 """); Weltbank: The Executive Directors of the World Bank: Global Environment Facility Trust Fund: Restructuring and First Replenishment of the Global Environment Facility Resolution No. 94-2 on May 24, 1994), Board of Governors of the Bank: Protection of the Global Environment, Resolution No. 487.

Zwei Elemente dieser Definition verdienen es, genauer dargestellt zu werden: die zusätzlichen Kosten (*incremental costs*) und der Nutzen für die globale Umwelt. Schon in der Pilotphase der GEF lag ihrer Arbeit das Prinzip der **zusätzlichen Kosten** zu Grunde. Was genau damit gemeint ist, wird aber bis heute diskutiert. Unklar ist, was die durch den globalen Umweltschutz entstehenden zusätzlichen Kosten sind und wie diese berechnet werden.<sup>xii</sup> Die Grundidee beinhaltet, dass die GEF bei einem Projekt in einem Entwicklungsland nur für die Kosten aufkommt, die durch Maßnahmen zum Schutz der globalen Umwelt entstehen. Anders formuliert: Die zusätzlichen Kosten sind die Aufwendungen, die entstehen, um aus einem Projekt mit einem nationalen Vorteil (wie Energiegewinnung) eines mit internationalem Profit zu machen (GEF 1996, Young 2002: 116). Plant beispielsweise ein Land den Bau eines konventionellen Kraftwerks zur Energiegewinnung, so kann es bei der GEF die Gelder beantragen, die es benötigt, statt des kostengünstigeren Kohlekraftwerks eine Solaranlage zu bauen. Die Solaranlage hat einen Vorteil für die globale Umwelt, nämlich dass bedeutend weniger Emissionen ausgestoßen werden, die zum Treibhauseffekt beitragen. Die Grundfinanzierung in Höhe der Kosten für das konventionelle Kraftwerk muss vom entsprechenden Land (gegebenenfalls auch über andere Geldgeber) sichergestellt werden, alle darüber hinausgehenden Mittel werden von der GEF übernommen. Die Grundfinanzierung des Projektes muss also gesichert sein (in der Regel durch die Regierungen).

Außerdem werden nur solche Projekte finanziert, die dem **globalen Umweltschutz** dienen. Projekte mit rein lokalen Bezugsrahmen (etwa die Verschmutzung eines kleinen Flusses oder die Versteppung eines Ackerbaugebiets) werden nur dann unterstützt, wenn ein globaler Zusammenhang deutlich erkennbar ist.

Die Projekte müssen kosteneffektiv sein. Schließlich werden sie von den **Empfängerländern und ihren Bedürfnissen** ausgehend entwickelt, und sollen die nationalen (Nachhaltigkeits-) Strategien widerspiegeln.

Es ist hervorzuheben, dass die GEF einen über die pure Projektfinanzierung hinausgehenden Anspruch hat. Sie will insgesamt zu einer stärkeren Verankerung der Umweltpolitik in der Weltpolitik beitragen. Das heißt konkret, erstens sollen umweltpolitische Überlegungen in die drei *Implementing Agencies* einfließen. In diesem

---

<sup>xii</sup> So gab ein Mitarbeiter des UNDP, der mit der Definition von zusätzlichen Kosten betraut war, zu: „We could talk forever about these issues, the more you dig, the more complex the issue becomes.“ (Young 2002: 118) Die Definitionsversuche würden nicht zu einer Klärung des Problem beitragen, sondern nur zu einer Vermehrung der ExpertInnen zu zusätzlichen Kosten. Viele VertreterInnen der

Kontext wurde für die GEF das Bild des **trojanischen Pferdes** herangezogen: Durch sie sollten die drei *Implementing Agencies* selbst verstärkt Beiträge zur Umweltpolitik liefern (Bichsel/Horta 1998). Die GEF selbst spricht hierbei vom **Mainstreaming** umweltpolitischer Fragen. Dass ein *Mainstreaming* angestrebt wird, ist angesichts des im Vergleich zu anderen Institutionen sehr geringen Finanzrahmens sinnvoll. Denn der GEF steht lediglich ein Bruchteil der Gelder der Weltbank zur Verfügung - damit alleine kann keine globale Umweltpolitik finanziert werden.

Deshalb strebt sie zweitens an, dass durch die Zusage der GEF-Mittel weitere Investitionen in das jeweilige Projekt getätigt werden. Beispielsweise könnte ein Projekt zum Schutz der biologischen Vielfalt (wie ein Nationalpark) nicht nur durch die GEF, sondern auch durch andere Staaten und Naturschutz-NGOs finanziell unterstützt werden. Diese Mobilisierung weiter Finanzmittel wird als **Co-Finanzierung** bezeichnet. Die GEF strebt an, den Anteil der Co-Finanzierung möglichst hoch zu halten. Derzeit fließen ca. drei Mal so viele Mittel wie die von der GEF zur Verfügung gestellten, durch andere Geldgeber in die Projekte.

### 3.1 *Struktur der GEF*

Aufgrund der Erfahrungen aus der Pilotphase wurde von der GEF eine Umstrukturierung ihrer internen Arbeitsteilung zur Projektbewilligung vorgenommen und mehrere neue Organe eingesetzt.

In der **Generalversammlung** (*Participants Assembly*) sind alle GEF-Mitgliedsstaaten sowie die drei *Implementing Agencies* vertreten. Sie tritt alle drei Jahre zusammen und hat die Aufgabe, die Arbeit der GEF zu überwachen und aufgrund vorliegender Berichte Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Entscheidungen werden im Konsens getroffen. Bislang trat die Generalversammlung zwei Mal zusammen: 1998 in Neu Delhi und 2001 in Peking. Eine der wichtigsten Entscheidungen war die Ausweitung des Handlungsrahmens der GEF auf die Bereiche Wüstenbildung und Schutz vor Chemikalien. Da in der neuen GEF (im Gegensatz zur Pilotphase) alle Staaten unabhängig von ihrer finanziellen Lage Mitglied werden können, ist die Zahl der GEF Mitglieder auf 176 Staaten angewachsen (Stand April 2004).

---

Staaten machten bei der ersten Generalversammlung der GEF deutlich, dass das Konzept noch nicht ausreichend spezifiziert sei (Sustainable Development 14: 4 vom 04. April 1998).

An den Debatten der Generalversammlung können seit Mai 1995 auch fünf VertreterInnen von **Nichtregierungsorganisationen** (Nongovernmental Organizations, NGOs) teilnehmen. Sie dürfen in den Verhandlungen das Wort ergreifen. Weitere fünf NGO-Delegierte können die Debatten in einem Nebenraum verfolgen, in dem eine Videoübertragung stattfindet. Welche NGOs diese exklusiven Teilnahmerechte erhalten (Brühl 2003), sollen sie selbst entscheiden. Dies kann dazu führen, dass die durchsetzungsfähigsten Individuen die Entscheidung stark in ihrem Sinne beeinflussen (Young 1999).<sup>xiii</sup>

Die aktuellen politischen Entscheidungen werden vom **GEF-Rat** (*Governing Council*) getroffen, der zwei Mal pro Jahr zusammen tritt. Der GEF-Rat ist verantwortlich für die Entwicklung, Annahme und Evaluation der GEF-Programme und Schwerpunkte. Er besteht aus 32 Mitgliedern, von denen 16 aus den Entwicklungs-, 14 aus den Industrie- und zwei aus den Transformationsstaaten kommen.<sup>xiv</sup> Entscheidungen werden möglichst im Konsens getroffen. Ist eine Abstimmung notwendig, gilt das eingangs erwähnte Prinzip der **doppelten Mehrheiten**: Es müssen mindestens 60 % der Stimmen und 60 % der Beitragszahler für eine Entscheidung stimmen, damit diese angenommen wird.

Seine Entscheidungen kann der Rat nicht ganz unabhängig von anderen Institutionen treffen. Da die GEF als Finanzierungsmechanismus verschiedener Umweltkonventionen fungiert, geben die entsprechenden **Vertragsstaatenkonferenzen** (also die zumeist jährlich zusammen tretenden Entscheidungsgremien der Umweltregime) die Richtung vor, u. a. indem sie bestimmte Schwerpunkte der Finanzierung identifizieren.

Geleitet werden die Sitzungen des Rates von **zwei Vorsitzenden**: dem Vorsitzenden der GEF und einer jedes Mal neu zuwählenden Person aus dem Kreis der Ratsmitglieder. Durch diese beiden Vorsitzenden erhofft man sich, dass sowohl die Interessen der Ratsmitglieder als auch der Institution angemessen widerspiegelt werden. Zudem soll so die GEF (insbesondere das Sekretariat) einer größeren Kontrolle unterliegen: Da eine / einer der Vorsitzenden ja aus dem Kreis der Mitglieder gewählt wird, sollen institutionelle Eigeninteressen eingedämmt werden. Die Leitung der GEF-Gremien war im Verhandlungsprozess umstritten, da einige sich eine starke Kontrolle von außen und Unabhängigkeit von der Weltbank wünschten (und daher die Vorsitzende / den Vorsitzenden aus dem Kreis der Mitglieder wählen wollte), andere auf die kontinuierliche

---

<sup>xiii</sup> Um eine möglichst gute Abstimmung der NGO-Positionen sicherzustellen, haben die NGOs ein Netzwerk aufgebaut, welches auf 13 regionalen Zentren beruht (Streck 2001: 13).

<sup>xiv</sup> Für Deutschland hat das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit Sitz und Stimme im GEF-Rat.

Arbeit einzelner Personen setzten (und somit einen dem Sekretariat angehörigen Mitarbeiter einsetzen wollten).

Die Entscheidungen des Rates (wie auch der Generalversammlung) werden vom **Sekretariat** vorbereitet. Dem rund dreißigköpfigen Sekretariat steht ein Vorsitzender vor. Dies ist seit Juli 2003 Leonard Good, der Mohamed El-Ashry nach knapp zehn Jahren Amtszeit ablöste. Angesiedelt ist das Sekretariat in der Weltbank, wobei es unabhängig von der gastgebenden Organisation arbeitet.<sup>xv</sup> Das Sekretariat koordiniert weiterhin Projektplanung sowie Implementation und soll die Abstimmung der verschiedenen Umweltkonventionen sicherstellen.

Neben diesen drei offiziellen Organen setzte die GEF noch zwei weitere Gremien ein, die ihr die Arbeit erleichtern sollten. Das **wissenschaftliche und technische Beratungsgremium**, das *Scientific and Technical Advisory Panel (STAP)*, berät die GEF in wissenschaftlicher Hinsicht. Das ist angesichts der großen Komplexität der Umweltprobleme eine nicht zu unterschätzende Aufgabe. Die zwölf international anerkannten ExpertInnen, die im STAP zusammenarbeiten, treffen sich mehrmals im Jahr. Sie versuchen die Vorgaben der Umweltkonventionen bzw. der Vertragsstaatenkonferenzen in konkrete GEF-Strategien und Arbeitsprogramme umzusetzen. Im Vordergrund steht hierbei die Präsentation von wissenschaftlichen bzw. technischen Lösungsansätzen. Zudem evaluiert das STAP die Arbeit von ausgewählten Projekten. Die Besetzung und Betreuung des STAP liegt in den Händen von UNEP, was zugleich auch der größte Beitrag des UNO-Umweltprogramms zur GEF ist.

Entscheidungen über die Projektvergabe werden schließlich vom *Executive GEF Operations Committee (GEFOP)* vorbereitet. Das GEFOP setzt sich aus RepräsentantInnen des Sekretariates, der drei internationalen Organisationen, des STAP und aus VertreterInnen der Umweltkonventionen zusammen. Ursprünglich wurden innerhalb des GEFOP Vorentscheidungen über die Projekte getroffen. Da sich bei den Beratungen über Projektanträge aber Konflikte zwischen den drei *Implementing Agencies* manifestierten, verhandelt das Sekretariat seit 1996 bilateral mit den jeweils beantragenden internationalen Organisationen.<sup>xvi</sup> Das GEFOP wurde 1997 wieder aktiviert und hat nun

---

<sup>xv</sup> Die Weltbank bezahlt zwar auch die Angestellten des Sekretariates, dies soll jedoch auf keinen Fall die Arbeitsweise beeinflussen (Young 2002: 106).

<sup>xvi</sup> An den früheren GEFOP Sitzungen nahmen bis zu 50 Personen teil, die sich bemühten, über Projektanträge zu entscheiden. Sie verhandelten häufig acht bis neun Stunden über die Projekte, ohne sich einigen zu können (Young 2002: 152).

die Aufgabe, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren zu verbessern (Boisson de Chazournes 2003: 14).

**Umgesetzt werden die Projekte** durch eine der drei Implementing Agencies oder aber - seit Mai 1999 - auch durch eine der folgenden internationalen Organisationen:

- Einer von vier regionalen Entwicklungsbanken: die Afrikanische Entwicklungsbank (*African Development Bank*, AfDB), die Asiatische Entwicklungsbank (*Asian Development Bank*, ADB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (*European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD) und die Interamerikanische Entwicklungsbank (*Inter-American Development Bank*, IDB)
- die Welternährungsorganisation (*Food and Agricultural Organization*, FAO)
- die Organisation für industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen (*United Nations Industrial Development Organization*, UNIDO).

## 3.2 Projekttypen

Die GEF unterstützt Projekte in Entwicklungs- und Transformationsstaaten, die in einen oder mehrere der ursprünglich vier, seit 2001 **sechs Kernbereiche** fallen (in Klammern die völkerrechtlichen Vereinbarungen, die diesen Bereichen zu Grunde liegen):<sup>xvii</sup>

- Zum Schutz des Klimas (Klimarahmenkonvention, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)
- Zum Schutz und der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt (Übereinkommen über biologische Vielfalt, *United Nations Convention on Biological Diversity*, CBD)
- Zum Schutz der Ozonschicht (Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht, Montrealer Protokoll; *Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer and Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*)<sup>xviii</sup>

---

<sup>xvii</sup> Der GEF-Rat hat 2001 vorgeschlagen, dass die Wüstenbildung und die Chemikaliensicherheit zu den Kernbereichen dazu kommen, was die zweite Generalversammlung der GEF 2002 bestätigt hat (Sustainable Development 14: 7).

<sup>xviii</sup> Die GEF finanziert hierbei ausschließlich Projekte in den Transformationsstaaten, da die Entwicklungsländer selbst durch den Regimeeigenen Ozonfonds unterstützt werden!

- Zum Schutz internationaler Gewässer
- Zur Eindämmung der Wüstenbildung (Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung, *United Nations Convention to Combat Desertification*, UNCCD)
- Zur Chemikaliensicherheit (Stockholmer Konvention zu langlebigen organischen Schadstoffen, *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*, POP)

Je nach **finanziellen Umfang** vergibt die GEF die Mittel in einer von drei Kategorien: kleinere Projekte im Umfang von bis zu 50.000 US\$ (*Small Grants*), etwas größere Projekte im Umfang von 50.000 - 1 Million US\$ (*Medium Grants*) und schließlich Großprojekte mit einem Finanzvolumen von über 1 Million US\$ (*Full Projects*).

In der Regel dienen die Projekte dazu, einen bestehenden *nationalen* Nutzen um den Beitrag zum *globalen* Umweltschutz zu erweitern. Hierfür ist bereits weiter oben das Beispiel eines konventionellen Kraftwerks im Vergleich zu einer Solaranlage angeführt worden. Darüber hinaus finanziert die GEF aber auch Projekte zur Erhebung von Daten und Festlegung von nationalen Strategien, die sogenannten *Enabling Activities*. Viele Entwicklungsländer haben Projekte in dieser Kategorie beantragt, um ihrer Berichtspflicht gemäß der Klima- und Biodiversitätskonvention nachzukommen. Beide Konventionen sehen vor, dass die Mitgliedsstaaten in regelmäßigen Abständen über die im Land ergriffenen Maßnahmen berichten bzw. zuerst einmal einen Bericht über den Zustand der Umwelt abgeben. Da in den Entwicklungsländern häufig die personellen Ressourcen nicht vorhanden sind, werden im Rahmen der *Enabling Activities* BeraterInnen (Consultants) eingesetzt, die diesen Staaten bei der Aufgabe unterstützen. Weiterhin können Entwicklungsländer im Rahmen der *Enabling Activities* Mittel beantragen, um nationale Strategien und Pläne zur Umweltpolitik zu entwerfen. Somit können die *Enabling Activities* die Staaten langfristig in die Lage versetzen, eine bessere Umweltpolitik zu betreiben. Kurzfristig kann hierbei wiederum die GEF behilflich sein, da die Entwicklungsländer aufgrund der durch die *Enabling Activities* erworbenen Kompetenzen reguläre Projekte bei der GEF beantragen können (Steiner/Cohen/Burgiel 1997: 5).<sup>xix</sup>

### 3.3 *Das Verfahren der Antragsstellung*

Die GEF fördert Projekte, die dem Schutz der globalen Umwelt dienen. Die Beantragung bzw. Genehmigung der Projekte ist insofern **kompliziert und auch langwierig**, als

mehrere Akteure in den Prozess einbezogen sind: Das Empfängerland, verschiedenen Gremien der GEF (Rat und STAP) und eine der drei *Implementing Agencies*. Im Dezember 1995 legte die GEF die notwendigen prozessualen Schritte des Projektzyklus' vor.<sup>xx</sup>

- (1) Der Vorschlag für ein Programm soll immer aus **dem Empfängerland** kommen. Es können sowohl nichtsstaatliche wie auch staatliche Akteure Projektideen entwickeln. Alle vorliegenden Ideen werden an einer Stelle gebündelt und daraufhin überprüft, ob sie die nationalen Ziele des Landes widerspiegeln und konform mit den GEF-Regelungen sind. Verantwortlich ist hierfür ein nationaler Ansprechpartner (*Operational Focal Points*).<sup>xxi</sup>
- (2) Eine der drei internationalen Organisationen prüft sodann, ob die Projektidee überhaupt mit den GEF Zielen konsistent ist. Gegebenenfalls überarbeitet sie gemeinsam mit dem nationalen Ansprechpartner (dem *Operation Focal Point*) die Projektidee. Dieser Schritt wird als **Projektidentifizierung** bezeichnet.
- (3) Anschließend arbeitet der Antragssteller (dies kann sowohl eine NGO wie auch ein Staat sein) die Projektidee zu einem konkreten Antrag aus. Für diese Phase der **Projektvorbereitung** können bei der GEF ggf. Gelder beantragt werden.<sup>xxii</sup> Der Antrag muss den von der GEF vorgegebenen Standards entsprechen (u. a. eine Reihe von detaillierten Informationen). Zudem muss ein technisches Gutachten zum Antrag vorliegen, das von einer / einem ExpertIn angefertigt wurde, die/der vom STAP benannt wurde. Außerdem muss in dem Antrag dargelegt werden, in welcher Form zivilgesellschaftliche Gruppen in die Projektüberlegungen einbezogen wurden.
- (4) Der fertige Antrag wird danach an die GEF gerichtet und dort von **GEFOP geprüft**. GEFOP kann dem GEF-Vorsitzenden empfehlen, den Antrag dem GEF-Rat zur Beratung vorzulegen oder diesen zur Überarbeitung zurück zu geben.

---

<sup>xix</sup> Zur Projektvorbereitung können die Staaten außerdem noch Mittel aus der GEF-eigenen *Project Preparation and Development Facility (PDF)* beantragen.

<sup>xx</sup> *GEF Project Cycle*, siehe [gefweb.org/public/procyc11.html](http://gefweb.org/public/procyc11.html) (Stand: 26.03.2004)

<sup>xxi</sup> Ein *National Operations Focal Points* ist optimalerweise ein Zusammenschluss von verschiedenen Ministerien und der Landesregierung, der die nationalen Ziele der Politik bündelt und nach außen vertritt. Häufig handelt es sich aber nicht um eine Schnittstelle, sondern um eine einzige Kontaktperson in einem Ministerium

<sup>xxii</sup> Die *Project Preparation and Development Facility (PDF)* stellt hierfür Mittel zur Verfügung.

- (5) Der **GEF-Vorsitzende** entscheidet, ob er dem GEF-Rat den Projektantrag vorlegt.
- (6) Bei seinen halbjährlichen Treffen entscheidet der **GEF-Rat** darüber, ob er den Antrag in sein Arbeitsprogramm aufnimmt oder ihn ablehnt.
- (7) Positiv beschiedene Anträge werden von der **Implementing Agency**, die ursprünglich in die Antragsvorbereitung involviert war, überarbeitet; ggf. vom Rat geäußerte Änderungswünsche werden integriert.
- (8) Die neue, endgültige Fassung des Antrags, in dem auch die zusätzlichen Kosten detailliert aufgeführt sind, wird wiederum dem **GEF-Vorsitzenden** übermittelt.
- (9) Dieser prüft den Antrag und schlägt dem **GEF-Rat** die abschließende Annahme oder Ablehnung vor. Gehen mindestens vier Mitglieder des Rates davon aus, dass das Projekt den GEF-Richtlinien nicht entspricht, so wird der Antrag zur Überarbeitung an die *Implementing Agency* zurückgegeben. Er kann dann beim nächsten Rats-Treffen noch einmal vorgelegt werden. Auch kann der Rat den STAP bitten, den Projektantrag zu prüfen und Empfehlungen zu erarbeiten.
- (10) Positiv beschiedene Anträge prüft der **GEF-Vorsitzende** in Bezug auf den finanziellen Rahmen des Projekts und leitet sie wieder zurück an die *Implementing Agencies*.
- (11) Die **Implementing Agencies** sind für die endgültige Annahme des Projektes verantwortlich. Die jeweils verantwortlichen Gremien der Organisation müssen dem Projekt zustimmen. Sie teilen ihre Entscheidung dem antragsstellenden Staat mit.
- (12) Wenn ein Projekt beginnt, sind die **Implementing Agencies** für die Überwachung verantwortlich. Sie teilen dem Sekretariat halbjährlich mit, wie weit die Implementation fortgeschritten ist und inwiefern die angestrebten Ziele erreicht wurden. Bei Beendigung des Projekts legt die **Implementing Agency** einen Abschlussbericht vor, in dem die zuvor anvisierten Ziele mit den tatsächlich erreichten verglichen werden.

Ein Antrag muss also sowohl den Kriterien des GEF-Rates<sup>xxiii</sup> wie auch der *Implementing Agencies* entsprechen und sehr detailliert sein. Das führt dazu, dass es sehr lange dauern kann, bis aus einer Idee zu einem Projekt ein Antrag verwirklicht wird. Weiterhin vergehen mehrere Monate, bis die verschiedenen Organe des GEF über den Antrag entscheiden. Diese langen Vorlaufzeiten sind von verschiedenen Seiten, insbesondere den Empfängerländern und NGOs, kritisiert worden. NGOs gaben an, dass es bei Projekten mittleren Ausmaßes (rund 50.000 bis 1 Million US\$) rund zwei Jahre dauere, bis es von einer Idee zu einem Antrag kommen würde, der den hohen Ansprüchen der GEF genüge. Weitere drei Jahre dauert es, bis über den Antrag endgültig beschieden ist.<sup>xxiv</sup> Diese **Zeitspanne ist eindeutig zu lang!**

Zudem kritisieren NGOs, dass das **Antragsverfahren sehr kompliziert** und von außen nur schwer zu verstehen sei. Dadurch ist die Möglichkeit für zivilgesellschaftliche Akteure stark eingeschränkt, Anträge an die GEF zu richten.

### 3.4 *Praxis der Projektvergabe*

Seit ihrer Einsetzung im Jahr 1991 hat die GEF insgesamt Mittel in Höhe von knapp **6 Milliarden US\$** ausgegeben. Mit diesen konnten weitere Mittel im Rahmen der sogenannten **Co-Finanzierung** eingeworben werden. Das bedeutet, dass nicht nur die GEF ein bestimmtes Projekt finanziert, sondern auch andere Geldgeber (vor allem die drei *Implementing Agencies*, aber auch Regierungen oder private Akteure) darin investieren. Der Faktor der Co-Finanzierung lag in den letzten zehn Jahren bei ungefähr drei, das bedeutet dass die dreifache Höhe anderweitiger Finanzierungsmittel zu den von der GEF bereit gestellten hinzu kamen (GEF 2002a: 71ff).

Diese GEF Mittel wurden in **vier Schritten (Auffüllrunden) zur Verfügung** gestellt. In der Pilotphase (1991 - 1994) standen der GEF rund eine Milliarde US\$ zur Verfügung. In der ersten GEF-Auffüllrunde (1994) einigten sich 34 Staaten darauf, insgesamt rund zwei Milliarden US\$ in den Fonds einzuzahlen. Die Summe erhöhte sich in der zweiten Auffüllrunde (1998). Hier vereinbarten 36 Staaten der GEF 2.750 Millionen US\$ zur Verfügung zu stellen. Davon wurden allerdings nur 1.991 Millionen US\$ neu eingeworben, denn 687 Millionen US\$ befanden sich noch im GEF-Fonds, weil

---

<sup>xxiii</sup> Diese sind in der *Operational Strategy* bzw. genauer in den einzelnen *Operational Programmes* festgehalten.

<sup>xxiv</sup> Diese Zahlen sind von NGOs beim Treffen des GEF-Rats im Mai 2003 vorgelegt worden (NGO Interventions 2003).

sie zuvor nicht ausgegeben worden waren.<sup>xxv</sup> In der dritten und letzten Auffüllrunde einigten sich 32 Staaten im August 2002 auf den bislang höchsten Betrag: 2.970 Millionen US\$ stehen nun der GEF von 2003 bis 2006 zur Verfügung. Dabei handelt es sich nur bei 2.185 Millionen US\$ um neue Mittel, die restlichen sind entweder in der GEF-2 nicht ausgegeben worden (450 Millionen US\$) oder wurden als "funding gap" einbezogen. Die Staaten zahlten dabei unterschiedlich viel ein, wie der Abbildung 1 zu entnehmen ist. Auffällig hierbei ist, dass rund 75 % der GEF-Mittel von acht Staaten stammen (USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, und den Niederlanden). Deutschland ist seit Jahren der drittgrößte Beitragszahler.

Wenngleich es als positiv zu vermerken ist, dass der GEF so viel Geld wie noch nie zuvor zur Verfügung steht, so darf dabei nicht vergessen werden, dass die GEF seit 2001 zwei neue Kernbereiche der Förderung, nämlich Wüstenbildung und Chemikaliensicherheit, identifiziert hat. Man kann daher davon ausgehen, dass in den anderen Kernbereichen **bestenfalls mit stagnierenden Mittelzuweisungen** zu rechnen ist, weil die (geringfügig) höheren Mittel in die neuen Bereiche einfließen.

---

<sup>xxv</sup> Weitere 72 Millionen (US\$ ???) an Mitteln sind als *funding gap* in die Berechnungen eingeflossen. Dies ist ein Platzhalter, bei dem sich die Staaten weitere Zahlungen erhoffen.

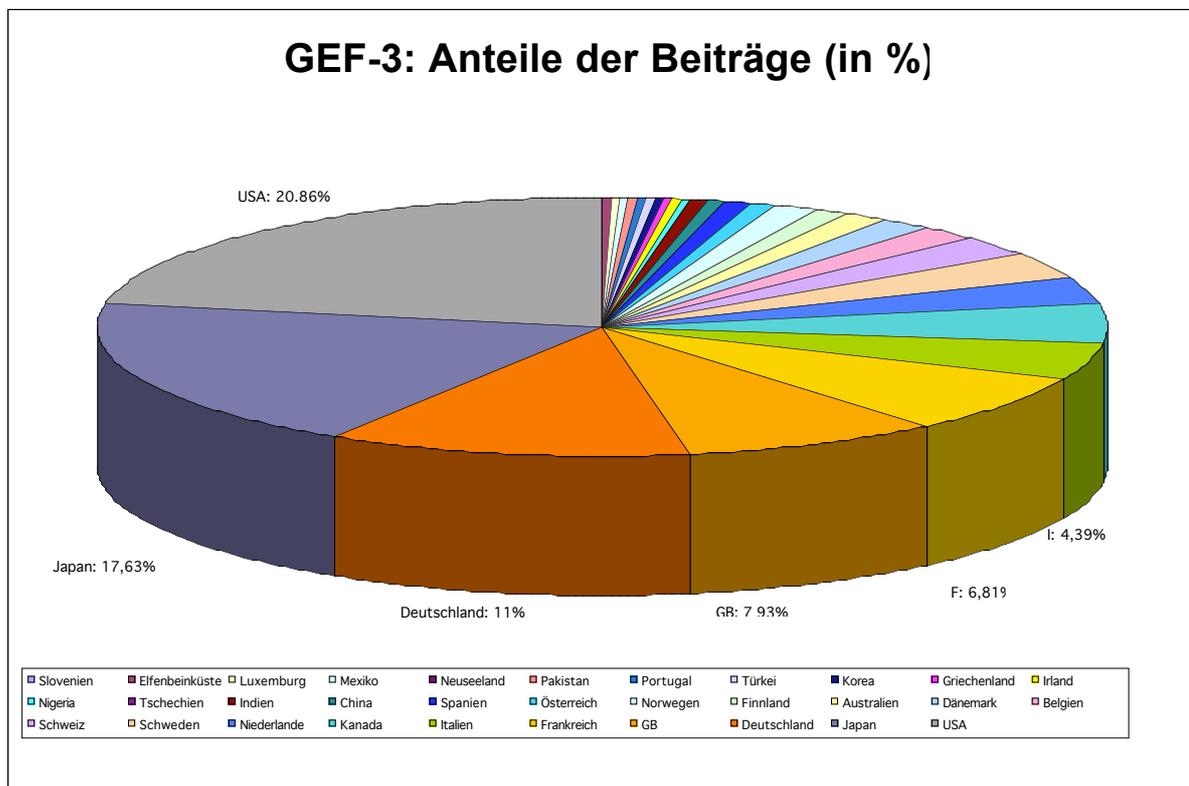


Abbildung 1: Beitragszahlungen zur neuesten Auffüllrunde der GEF (2002)

Die eingegangenen Mittel verteilt die GEF an Projekte, die sich in einen oder mehrere der **sechs Kernbereiche** zuordnen lassen. Für jeden der Kernbereiche hat der GEF-Rat Schwerpunkte festgelegt, in denen Projekte gefördert werden sollen (sogenannte *operational programs*). Dies sind beispielsweise für die Gewässerpolitik der Schutz grenzüberschreitenden Frischwassers, die Verhinderung der Verschmutzung von Wasser und das integrierte Management von Küsten. Die sechs Bereiche erhalten unterschiedlich viele Zuwendungen (siehe Abbildung 2; alle folgenden Daten basieren auf eigenen Berechnungen<sup>xxvi</sup>). Je **rund ein Drittel** der Mittel flossen in den **Klimaschutz** (2.099,376 Millionen US\$) und in Projekte zum Schutz der **biologischen Vielfalt** (2.028,811 Millionen US\$). Das letzte Drittel der Mittel verteilt sich auf die vier anderen Bereiche Gewässerschutz, Chemikalienschutz (POP), Schutz der Ozonschicht und Wüstenbildung. Wüstenbildung wurde allerdings bis 2001 nicht als eigener Schwerpunkt angesehen, sondern unter *multiple focal areas* subsummiert. Zu den *multiple focal areas*

<sup>xxvi</sup> Die folgenden Daten sind aus Primärdaten errechnet worden. Diese finden sich unter: [www.gefonline.org/projectList.cfm](http://www.gefonline.org/projectList.cfm) (eingesehen 15.03.2004).

gehören darüber hinaus Projekte, die zu mehreren Kernbereichen einen Beitrag leisten, wie z. B. Transport (Auswirkung auf Klima, auf Biodiversität etc.).

Zu beachten ist, dass die **Finanzierungssumme** in einem Bereich **nichts über die Anzahl oder Art** der Projekte aussagt. So hat die GEF zum Beispiel rund 770 Projekte zum Schutz der Biodiversität und nur rund 530 Projekte in der Klimapolitik unterstützt, obwohl beide Bereiche ähnliche Finanzsummen zugewiesen bekamen. Das bedeutet, dass beispielsweise ein Projekt zum Schutz der biologischen Vielfalt einen durchschnittlich Umfang von 2,642 Millionen US\$ hat, dagegen ein Projekt der Klimapolitik durchschnittlich rund 3,939 Millionen US\$ kostet. Solche durchschnittliche Angaben blenden allerdings die beträchtliche Varianz in der Projektgröße aus. So gibt es im Bereich der Biodiversität zum Beispiel mehrere kleine Projekte (Kategorie *Enabling Activities*, die der Erhebung von Daten zur Umweltsituation oder zur Entwicklung von nationalen Plänen dienen) mit einem Umfang von 275.000 – 350.000 US\$ (in Angola, Belize, Togo, Antigua und Barbuda und sogar Malta), aber auch Großprojekte für rund 21 Millionen US\$ (wie die Einrichtung eines Schutzgebietes inklusive der Inventarisierung der Biodiversität in Madagaskar). Im Bereich der Klimapolitik ist die Varianz noch höher, da hier mehrere Großprojekte im Wert von 44 Millionen US\$ (z. B. für eine große Solaranlage in Marokko) finanziert werden.

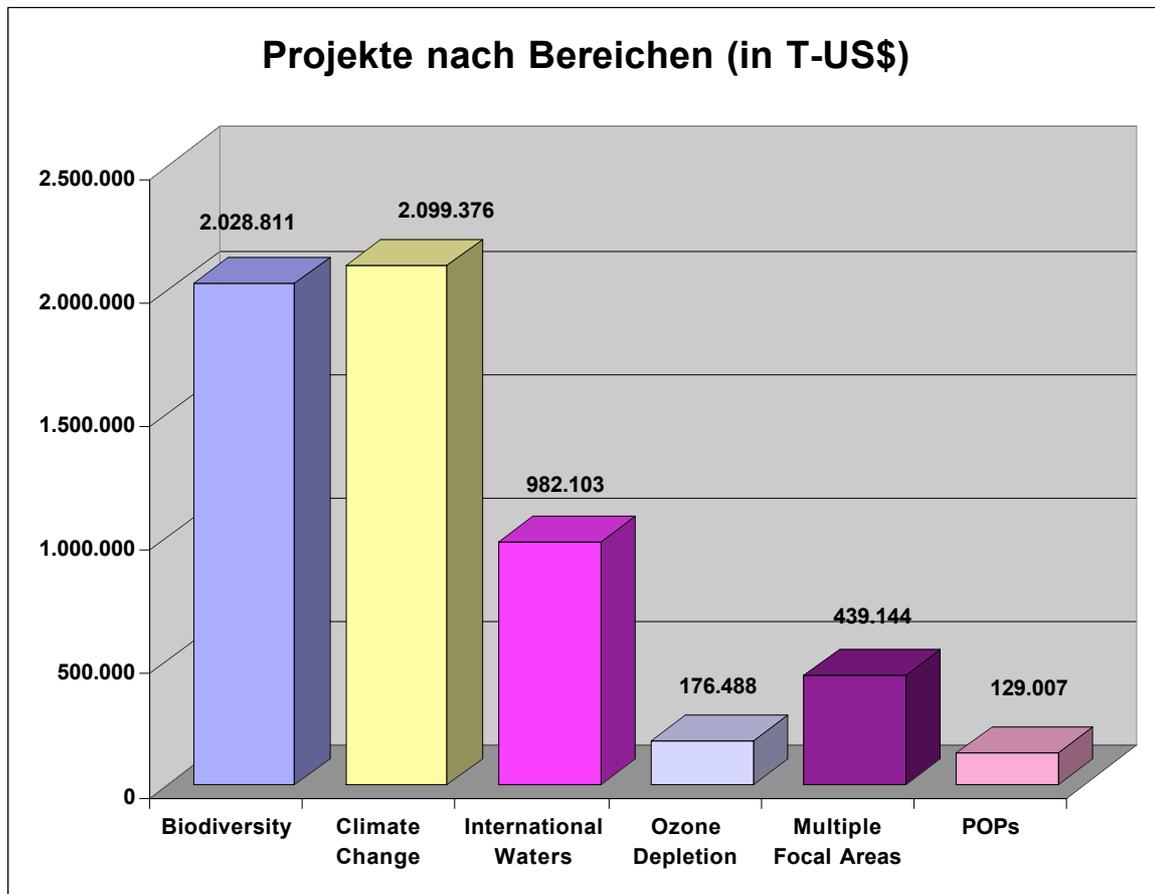


Abbildung 2: Mittelflüsse in Schwerpunkte (1991 - April 2004)

Die geförderten Projekte sind auf die verschiedenen **Regionen ungleich verteilt** (Abb. 3).<sup>xxvii</sup> **Die meisten Projekte werden von der GEF in Asien finanziert** (rund 1,3 Milliarden US\$), gefolgt von Lateinamerika (rund eine Milliarde US\$) und Afrika (rund 900 Millionen US\$). Aber auch die europäischen Transformationsstaaten erhalten massive Unterstützung durch die GEF. Bis heute sind in diesen Staaten rund 713 Millionen US\$ in Projekte geflossen. Die GEF unterstützt die Transformationsstaaten dabei, keine ozonschädlichen Stoffe mehr herzustellen (rund 164 Millionen US\$) und stellt ihnen außerdem finanzielle Ressourcen zur Biodiversitäts- und Klimapolitik (rund 160 Millionen US\$ bzw. 240 Millionen US\$) und zum Gewässerschutz (rund 105 Millionen US\$) zur Verfügung.

<sup>xxvii</sup> Die Bezeichnung und Einteilung der Regionen entspricht der von der UNO.

Innerhalb der Regionen gibt es jeweils einzelne Staaten, die besonders viele Mittel beantragt hatten und genehmigt bekamen. Die jeweils zwei größten Empfängerländer innerhalb einer Regionen sind:

- Afrika: Ägypten (rund 88 Millionen US\$, davon 86 Millionen US\$ für Klimaschutzprojekte) und Marokko (rund 73 Millionen US\$, davon 53 Millionen US\$ für Klimaschutzprojekte)
- Asien: China (rund 492 Millionen US\$, davon 326 Millionen US\$ für Klimaschutzprojekte) und Indien (rund 214 Millionen US\$, davon 170 Millionen US\$ für Klimaschutzprojekte)
- Europa: Polen (rund 70 Millionen US\$, davon 54 Millionen US\$ für Klimaschutzprojekte) und Russland (rund 170 Millionen US\$, davon 75 Millionen US\$ für Projekte zur Reduzierung ozonschädlicher Substanzen)
- Lateinamerikanische und karibische Staaten: Brasilien (rund 270 Millionen US\$, davon 120 Millionen US\$ für Klima- und 90 Millionen US\$ für Biodiversitätsschutzprojekte) und Mexiko (rund 210 Millionen US\$, davon 117 Millionen für Klimaschutzprojekte)

Mit Ausnahme von Russland kam der größte Anteil an Projektgeldern in diesen Staaten mit den umfangreichsten GEF-„Einnahmen“ dem Klimaschutz zugute. Dies spiegelt jedoch die tatsächliche regionale thematische Schwerpunktsetzung nicht wider. Es zeigt sich nämlich, dass je nach Region der Schwerpunkt der Projektfinanzierung variiert. So werden in Afrika und Lateinamerika überwiegend Projekte zum Schutz der Biodiversität finanziert (in Höhe von 450 Millionen US\$ in Afrika und 530 Millionen US\$ in Lateinamerika), wohingegen in Asien vor allem Projekte zum Klimaschutz (rund 730 Millionen US\$) unterstützt werden.

Neben den Regionen sind in Abbildung 3 auch noch **regionale und globale Projekte** aufgeführt. Dies sind Projekte, die von mehreren Staaten gemeinsam beantragt und durchgeführt werden. Bei den regionalen Projekten schließen sich benachbarte Länder einer Region zusammen, um ein gemeinsames Problem zu bearbeiten. Dies kann beispielsweise ein grenzüberschreitendes Projekt zum Naturschutz sein (wie der Schutz der nördlichen Anden, ein Projekt in der Größenordnung von 8 Millionen US\$, was von Peru, Kolumbien, Ecuador und Venezuela gemeinsam durchgeführt wird) oder der Aufbau von elektronischen Kampagnen zum Schutz der Umwelt (ein Projekt, an dem fast alle lateinamerikanischen Staaten mitarbeiten, Finanzierungsumfang durch die GEF: eine Million US\$). Bei globalen Projekte erfolgt die Beantragung schließlich nicht nur von

Staaten aus einer, sondern gleich mehreren Regionen gemeinsam. So führen beispielsweise Staaten aus Lateinamerika, Afrika und Asien gemeinsam ein Projekt durch, mit dem nach nachhaltigeren Wegen gesucht wird, Shrimps zu fangen (da die beim Fang ins Netz gehenden kleinen Fische etc. wieder zurück ins Meer geworfen werden, stellt die kommerzielle Fangmethode eine Verschmutzung der Gewässer dar).

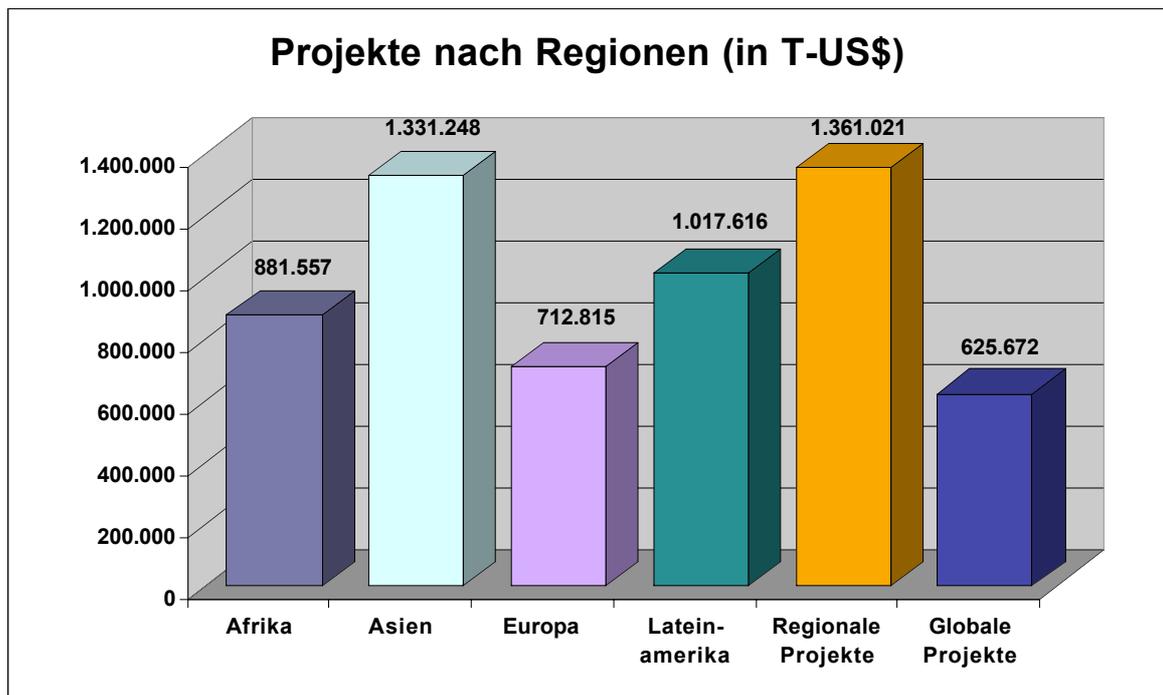


Abbildung 3: Mittelvergabe nach Regionen (1991 - April 2004)

Betrachtet man, welche Institution die **Projekte durchgeführt** hat, so zeigt sich, dass die drei eigentlich gleichberechtigten *Implementing Agencies* in sehr unterschiedlichem Umfang an der GEF mitwirken (siehe Abbildung 4). Die Weltbank führt deutlich mehr als die Hälfte aller GEF-Projekte durch (in Höhe von rund 3,3 Milliarden US\$). Dagegen führt UNDP, das bekanntlich über große Erfahrungen in der technischen Zusammenarbeit verfügt und auch als einzige der drei Organisationen über ein dichtes Netz von nationalen Büros verfügt, nur Projekte im Wert von rund zwei Milliarden US\$ durch. Der Beitrag von UNEP ist dagegen noch bescheidener: es wickelt Projekte im Wert von lediglich rund 540 Millionen US\$ ab. Zweitens ist offensichtlich, dass die seit 1999 ebenfalls zur Projektdurchführung ermächtigten Regionalbanken, FAO und UNIDO bislang einen fast zu vernachlässigenden Beitrag zur Implementation leisten. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang sie zukünftig in die Arbeit der GEF eingebunden sein werden.

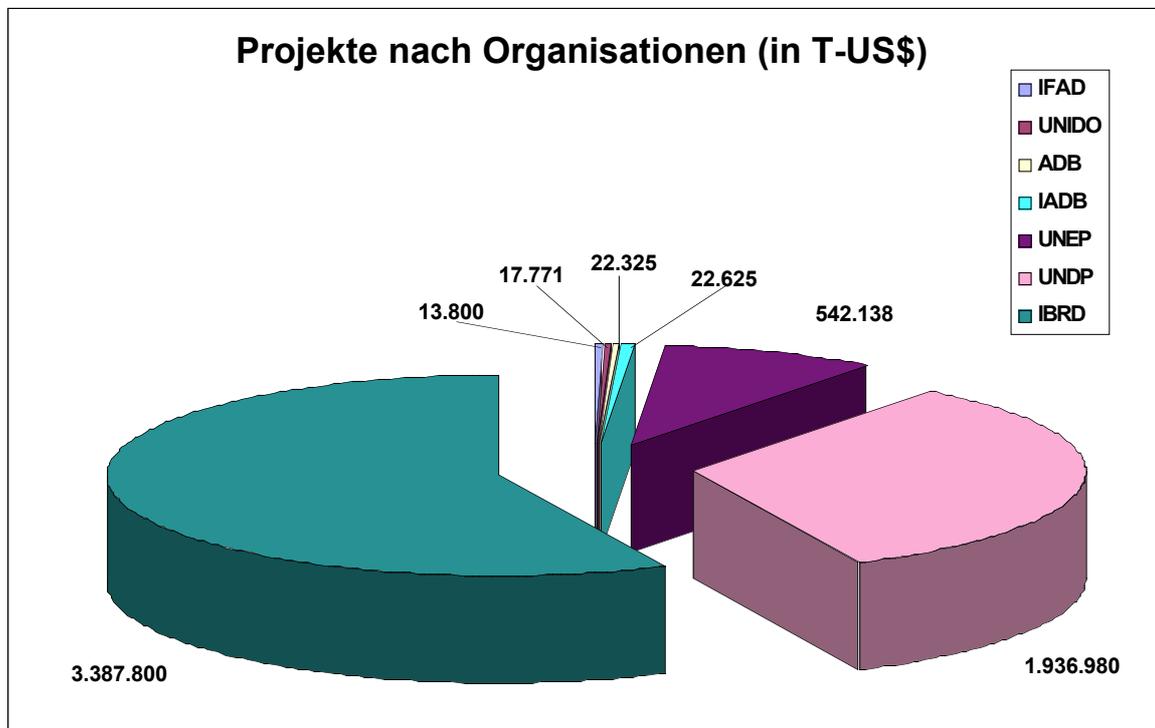


Abbildung 4: Projektdurchführung durch internationale Organisationen (1991 - April 2004)

### 3.5 Projekterfolge

Wie erfolgreich die bisher durchgeführten Projekte waren, inwiefern sie also zur Verbesserung der globalen Umweltsituation beigetragen haben, **ist nur schwer abzuschätzen**. Dies liegt erstens an einem **konzeptionellen Problem**: Selbst wenn jedes kleine GEF-Projekt für sich genommen erfolgreich war, heißt das noch lange nicht, dass die Projekte einen ausreichend großen Beitrag zur Verbesserung der globalen Umweltsituation geleistet haben. Schließlich wird der Verlust der biologischen Vielfalt nicht dadurch gestoppt, dass in einem Staat ein Naturschutzgebiet errichtet wird. Der Treibhauseffekt wird dadurch nicht verhindert, dass in einem Land statt fossile regenerative Energiequellen genutzt werden. Die Gesamtheit aller GEF-Projekte müsste also daraufhin analysiert werden, ob sie die Umweltsituation verbessern und die GEF-Anstrengungen dann in einen größeren Rahmen stellen. Denn schließlich haben die politischen Rahmenbedingungen des (globalen) Wirtschaftens einen größeren Einfluss auf die Umweltsituation, als die Projekte der GEF mit ihrem relativ kleinen Finanzrahmen. Anders ausgedrückt: Die GEF-Projekte können bestenfalls graduelle Verbesserung in der

globalen Umweltpolitik erzielen, nicht aber eine Trendwende herbeiführen. Dazu sind die finanziellen Mittel der GEF schlichtweg zu gering – selbst wenn sie durch die Co-Finanzierung noch weitere Mittel für die Umweltpolitik bindet.

Aufgrund dieser Schwierigkeit, qualitative Aussagen über die Effektivität der GEF-Projekte treffen zu können, kommt beispielsweise auch die **neueste Evaluation der GEF<sup>xxviii</sup>** selbst nur zu **sehr vagen Aussagen**:

"[T]his evaluation concludes, that GEF-supported projects have been able to produce significant results aimed at improving global environmental problems. ... What is clear is that the GEF has produced a wide array of important project results - results that can be considered important process indicators towards achieving future positive environmental impacts." (GEF 2002a: x)

Die Studie führt aus, dass eine **signifikante Verbesserung der Umweltsituation** nur im Bereich der **Ozonpolitik** feststellbar sei (GEF 2002a: 120ff). Hier sei die Menge an ozonschädlichen Substanzen in den 14 Transformationsstaaten (die Projekte über die GEF finanziert bekamen) sehr deutlich zurückgegangen: von 190.000 Tonnen auf weniger als 15.000 Tonnen, was einer Reduzierung von 90 % entspräche.

Im Bereich der **Klimapolitik** seien bedeutende Anstrengungen zur Verbesserungen der Energieeffizienz und zur Nutzung von regenerativen Energien auch über größere Distanzen hinweg unternommen worden. Relativ wenig erfolgreich seien Projekte im Zusammenhang mit der Nutzung regenerativer Energien im ländlichen Raum gewesen. Daher schlagen die AutorInnen der Studie vor, hier neue Wege zur nachhaltigen Nutzung von Energie zu suchen. Außerdem kritisieren sie, dass der Anteil der Co-Finanzierung zu gering sei.<sup>xxix</sup> Zukünftig müsse das Verhältnis von GEF-Mitteln zu anderen Mitteln bei 1:50 oder 1:100 liegen (heute liegt der Anteil bei 5:1 oder 6:1).

Im Bereich der **biologischen Vielfalt** seien kontinuierlich Fortschritte bei der Etablierung von Managementstandards für Schutzgebiete erzielt worden. Insbesondere die lokale Bevölkerung sei vor Ort umfassender einbezogen worden. Die AutorInnen der Studie schlagen hier wiederum vor, dass die GEF zukünftig stärker in Projekte investieren sollte, die dem Erhalt und vor allem auch der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt auch außerhalb von Schutzgebieten (also zum Beispiel in der Landwirtschaft) dienen.

---

<sup>xxviii</sup> Es handelt sich um die Studie *Focusing on the Global Environment. The First Decade of the GEF. Second Overall Performance Study (GEF 2002a)*.

<sup>xxix</sup> Hierbei ist anzumerken, dass der Anteil der Co-Finanzierung in der Klimapolitik höher ist als in den anderen Kernbereichen der GEF.

Auch im Bereich des **Wasserschutzes** sehen die AutorInnen der GEF-Evaluation Fortschritte. Die GEF habe signifikant dazu beigetragen, dass bestehende Vereinbarungen zum Gewässerschutz implementiert worden seien.<sup>xxx</sup> Bei der Eindämmung der **Wüstenbildung** blieben die Ergebnisse nur schwer identifizierbar, was aber auch daran läge, dass Landdegradation bis 2001 noch ein übergreifendes Programm (und kein Schwerpunkt) der GEF war.

Im Schlusskapitel der Evaluation kommen die AutorInnen zu dem Ergebnis:

„Overall, it is too early to expect the GEF to have had any substantial impact in halting or reducing current downward global environmental trends, except for the clearly positive aggregate impacts of its ozone programme in Eastern Europe and Central Asia. The projects supported by the GEF are implemented under very difficult conditions, often involving issues that countries do not consider the highest priorities and that are unlikely to yield measurable results in the short term. GEF has had a relatively short existence; with the relatively modest amount of funding available, it is not realistic to expect that substantial global impacts could be demonstrated by the GEF so far.“

Der Studie zufolge sei die GEF allerdings auf dem richtigen Weg. Um diese Aussage nachprüfen zu können, wäre es nötig zu untersuchen, ob die Projekte sowohl effektiv als auch effizient waren. Hier stößt man aber auf Schwierigkeiten. Da es sich bei der GEF um eine sehr junge Institution handelt, sind viele Projekte noch gar nicht abgeschlossen. So konnte die erwähnte GEF-Studie theoretisch nur insgesamt 95 abgeschlossene (große) Projekte analysieren. Von diesen hatten allerdings nur die Hälfte die von der GEF geforderte Evaluation durchgeführt.<sup>xxxi</sup> Es **fehlt also nach wie vor eine solide Datengrundlage**, um die Arbeit der GEF angemessen evaluieren zu können.

## 4 Stärken und Schwächen der GEF

Trotz der eben genannten Schwierigkeit, die laufende Arbeit einer jungen Institution mit vergleichsweise geringfügigen Mitteln zu evaluieren, lassen sich einige Stärken und Schwächen der GEF identifizieren. Hierbei sind zwei verschiedene Ebenen der Kritik zu unterscheiden: einerseits wird die Arbeitsweise bzw. die Struktur der GEF mit dem Ziel beanstandet, die GEF zu verbessern. Andererseits gibt es grundlegende Kritikpunkte an den der GEF zugrundeliegenden Prinzipien sowie der Gesamtsituation, innerhalb derer die GEF arbeitet.

---

<sup>xxx</sup> Für die ersten Jahren der GEF analysiert Lisa Jorgenson (1997) die Arbeit genauer.

## **Reduzierung der Verwaltungskosten**

In den ersten Jahre besaß die GEF kein System, um die bei der Projektbearbeitung bzw. deren Implementierung anfallenden Verwaltungskosten abzurechnen. Es ist deshalb nicht möglich, genaue Aussagen darüber zu treffen, wie hoch die Kosten für die Verwaltung durch eine der drei *Implementing Agencies* waren und somit für die eigentliche Projektarbeit nicht zur Verfügung standen. Nach konservativen Schätzungen flossen rund 13 % aller Mittel in die Verwaltung und nicht in die Projekte selbst. Kritische NGOs halten diese Zahl für zu niedrig und gehen sogar davon aus, dass 30 - 40 % der GEF-Gelder nicht in die Projektarbeit geflossen sind (Young 2002: 158).

Der GEF-Rat führte erst im Mai 1999 ein Abrechnungssystem ein, anhand dessen die Institutionen für ihre Vorbereitung und Durchführung von GEF-Projekten entlohnt werden. Dank dieses Systems ist es nunmehr möglich, den Anteil der Verwaltungs- an den Projektkosten zu bemessen. Die GEF gibt an, dass seit 1999 jeweils ca. 8,3 % aller Mittel in die Verwaltung flossen, was als ein adäquater Anteil beschrieben wird (GEF 2002a: 112). Die (späte) Einführung dieses Abrechnungssystems ist zu begrüßen. Es ist aber noch verbesserungsbedürftig. So müsste das Abrechnungssystem zum Beispiel noch präziser werden: Bislang wurde nicht genau ausgewiesen, wie die Verwaltungskosten eines bestimmten Projekts zustande kommen). Außerdem sollten die Verwaltungskosten nicht auf einmal, sondern in mehreren Schritten ausgezahlt werden, wobei die Ausschüttung mit den jeweils erreichten (Teil-) Zielen bei der Implementation der Projekte verknüpft werden.

## **Zu langes und kompliziertes Antragsverfahren**

Das Verfahren zur Antragsstellung ist (wie in Abschnitt 3.3. ausgeführt) sehr langwierig, da eine Vielzahl von Akteuren und Institutionen einbezogen sind. So wirken sowohl die *Implementing Agencies* wie auch GEFOP, der GEF-Vorsitzende und der GEF-Rat bei der Entscheidung über die Annahme eines Projektes mit. Weiterhin können das Sekretariat und das STAP in die Beratungen einbezogen werden. Angesichts der vielen Akteure ist es nicht erstaunlich, dass der Zeitraum zwischen Projektidee und Beginn der Durchführung bei Projekten mittleren Ausmaßes bis zu fünf Jahren betragen kann.<sup>xxxii</sup> Diese Zeitspanne

---

<sup>xxxii</sup> Die Evaluationsberichte sind nicht oder nur unvollständig für die Öffentlichkeit zugänglich.

<sup>xxxii</sup> Die Angaben über die Länge der Vorbereitungszeit differieren je nach Quelle. Die GEF selbst gibt in ihren *GEF Project Performance Reports* an, dass sie bei einem von UNDP oder UNEP durchgeführten

ist angesichts der massiven Umweltprobleme und dem damit zusammenhängenden Handlungsdruck eindeutig zu lang! Das außerordentlich komplexe Antragsverfahren muss vereinfacht werden. Hierzu würde u. a. beitragen, wenn die Projekte nicht mehr sowohl den GEF-Richtlinien (insbesondere der Ausrechnung der zusätzlichen Kosten, s. u.) als auch den Prinzipien der drei *Implementing Agencies* gerecht werden müssten. Die GEF sollte daher ihr Antragsverfahren daraufhin überprüfen, an welchen Stellen es vereinfacht werden kann (GEF 2002a: 125).

### **Unabhängigkeit des Sekretariates**

Einer der am häufigsten geäußerten Kritikpunkte während der Pilotphase der GEF war, dass die neue Institution zu sehr von der Weltbank dominiert sei. Diese Dominanz wurde einerseits daran festgemacht, dass die Entscheidungen über die Mittelvergabe von der Weltbank getroffen würden. Andererseits wurde dem Sekretariat unterstellt, dass es Entscheidungen im Sinne der Weltbank vorbereiten und dieser somit zuarbeiten würde. Die Weltbankorientierung des Sekretariates sei wenig verwunderlich, da die Weltbank die Löhne der Sekretariatsmitarbeiter bezahle und diese zudem im Weltbankgebäude säßen. Während der erste Kritikpunkt mit der Reform der GEF 1994 und der Einführung der neuen institutionellen Struktur hinfällig wurde, bleibt die Kritik an der Stellung und Arbeitsweise des Sekretariates weiterhin bestehen. Zwar wird allgemein anerkannt, dass das Sekretariat unabhängiger von der Weltbank und professioneller geworden ist. Trotzdem gibt es noch weiteren Verbesserungsbedarf, muss die Professionalisierung noch weiter vorangehen. So schlägt die aktuelle GEF-Evaluation vor, dass das Sekretariat personell ausgebaut und seine Rolle modifiziert werden müsse. Es solle die Arbeit der beteiligten Akteure besser koordinieren. Zudem solle es mit den Empfängerländern enger zusammenarbeiten (im Rahmen eines *Country Support Teams*) und diese bei der Entwicklung eigener Projektvorstellungen unterstützen (GEF 2002a: 128).

### **Kooperation statt Konfrontation: Das Verhältnis der drei *Implementing Agencies* untereinander**

Ebenfalls schon seit der Pilotphase wird die Zusammenarbeit von Weltbank, UNDP und UNEP kritisiert. <sup>xxxiii</sup> Die ursprüngliche Idee der synergetischen Kooperation der

---

Projekt durchschnittlich 340 - 360 Arbeitstage kosten, bei größeren, von der Weltbank durchgeführten Projekten dagegen rund 700 Arbeitstage betragen würde.

<sup>xxxiii</sup> Der Evaluationsbericht zur Pilotphase (Independent Evaluation von 1993) spricht hier von einem unproduktiven Wettbewerb der verschiedenen Organisationen und plädiert dafür, dass die unbefriedigende Praxis der Zusammenarbeit überdacht werden müsse. Die sogenannte, zitiert nach Zoe 2002.

Organisationen konnte nicht verwirklicht werden, da immer wieder Konflikte bei der Zusammenarbeit auftauchten. Zum Beispiel war das Verhältnis von beantragten und genehmigten Projekten ein Auslöser für diese Spannungen: UNEP hatte die wenigsten Projekte beantragt, die Weltbank etwas mehr und UNDP hingegen die meisten Projektvorschläge erarbeitet. Durchgeführt wurden jedoch überwiegend Projekte der Weltbank und nur in geringerem Umfang die von der UNDP vorgeschlagenen. Das bedeutete, dass viele Anträge der UNDP abgelehnt wurden, während die meisten der Weltbankvorschläge angenommen wurden. Der Konflikt, der sich auch an der Projektförderung im Allgemeinen festmachte, verlief daher vor allem zwischen der Weltbank auf der einen Seite und den UN-Institutionen UNEP und UNDP auf der anderen. Er führte u. a. dazu, dass die *Implementing Agencies* im GEFOP nicht mehr gemeinsam über Projekte berieten, sondern das Sekretariat jeweils bilateral mit einer der Institutionen und dem Empfängerstaat verhandelte. Die Idee der gemeinsamen Entscheidungsfindung - und damit einer eigenständigen Identität der GEF - war damit gescheitert.

Die Konflikte zwischen den drei Institutionen waren bei Einrichtung der GEF besonders stark, weswegen die Evaluation der Pilotphase bei der Zusammenarbeit auch zu einer sehr negativen Einschätzung kam. Doch auch die jüngste Evaluation hebt hervor, dass es in diesem Bereich noch Verbesserungsbedarf gibt. Es könne etwa eine *interagency task force* eingesetzt werden, die verbesserten Kommunikationsflüssen dient (GEF 2002a: xv). Die Zusammenarbeit könne aber auch dadurch verbessert werden, dass auftretende Konflikte innerhalb der GEF selbst bearbeitet und geregelt werden, etwa in einem Streitschlichtungsgremium (*dispute settlement body*, ähnlich dem der Welthandelsorganisation). Eine solche neue Institution würde aktuelle Konflikte beilegen und zukünftige im Idealfall durch den Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses verringern.

### **Überfrachtung der GEF? Das Verhältnis von Umweltkonventionen und GEF**

Ein weiteres Problem, das seit der Gründung der GEF immer wieder zu Konflikten führt, betrifft das Verhältnis von GEF zu den Umweltkonventionen. Eigentlich sollte die Beziehung einfach sein: Da die GEF als Finanzierungsmechanismus der Konventionen eingesetzt ist, teilen diese ihre Richtlinien und Prioritäten der GEF mit. Die GEF sollte sie dann in Programme umsetzen. Die GEF selbst zieht hingegen das Bild einer Familie mit gleichberechtigten Mitgliedern heran, wenn sie ihr Verhältnis zu Konventionen darstellt (Young 2002: 120ff). Daher erstaunt es auch nicht, dass bei den

Vertragsstaatenkonferenzen der Konventionen immer wieder die Befürchtung laut wurde, dass die GEF zu eigenständig handle und sich nicht an die Vorgaben der Konventionen hielte. Zu diesem Eindruck trug bei, dass die Konventionsziele in die GEF-Programmatik „übersetzt“, also in die *operational programmes* eingebunden und in die GEF-Terminologie übertragen werden müssen.

Um die Zusammenarbeit zu verbessern, wurden zwischen der GEF und den Umweltkonventionen zu diesem Zweck ein Abkommen unterzeichnet (*Memorandum of Understanding*). So ein Abkommen wurde beispielsweise von den Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention bei ihrer dritten Konferenz 1996 verabschiedet. Darin ist dezidiert festgehalten, dass die programmatische Vorgaben von der Konvention der GEF gemacht werden. Die Vertragsstaatenkonferenzen behalten sich jedoch vor, die Effektivität der GEF auch eigenständig zu überprüfen.

Trotz solcher Abkommen kann es zu Konflikten zwischen GEF und Konventionen kommen. So haben die Vertragsstaaten der Biodiversitätskonvention zum Beispiel eine sogenannte *taxonomische Initiative* beschlossen (Beschluss III/5). Demnach sei es zunächst wichtig zu erheben, welche biologische Vielfalt (auf Artenebene) besteht, damit dem angemessene Schritte zum Schutz und der nachhaltigen Nutzung folgen können. Die GEF vergab trotz eindeutiger Handlungsempfehlung der Vertragsstaaten aber nur sehr zögerlich Mittel für derartige Projekte, die in den Bereich *capacity building* fallen. Der Grund hierfür liegt in der Bevorzugung von „greifbareren Projekten“, bei denen ein hoher Anteil an Co-Finanzierung zu erwarten ist (Lake 1998: 69). Wenngleich diese Argumentation nachvollziehbar ist, so sollte zukünftig die GEF weniger eigenmächtig handeln und sich vielmehr als ausführendes Organ der Umweltkonventionen verstehen.

An diesem Beispiel lässt sich aber auch eine andere Schwierigkeit aufzeigen: Die GEF wird mit immer mehr Aufgaben bzw. Zielen betraut. Der GEF-Rat stellte im Dezember 2001 eine Proliferation von Richtlinien und Prioritäten seitens der Vertragsstaatenkonferenzen fest und forderte einen Dialog hierüber mit den Konventionen. Diese Mahnung nimmt auch die neueste Evaluation der GEF auf. Sie stellt fest, dass die Konventionen darauf achten müssen, dass sie die GEF mit dem Bedarf an einer Vielzahl neuer *operational programmes* nicht überfordern (GEF 2002a: 102). Dieser Hinweis ist bei den Vertragsstaatenkonferenzen der Konventionen zu kommunizieren.

## **Keine Lehren aus der Vergangenheit? Monitoring und Evaluation in der GEF**

In der Pilotphase der GEF wurden die Projekte noch nicht systematisch überwacht und evaluiert. Dies wird in der ersten Evaluation von 1993 kritisiert und mündete in der Anregung, dass Monitoring und Evaluation in der GEF zu verankern seien, um ein institutionelles Lernen und damit eine bessere *performance* sicherzustellen. Dieser Vorschlag wurde erst 1996 aufgegriffen. Innerhalb des Sekretariates wurde eine Evaluationseinheit etabliert, die alle abgeschlossenen Projekte der GEF untersucht.<sup>xxxiv</sup> Will das Sekretariat mehrere ähnliche Projekte miteinander vergleichen, so kann sie die Evaluation auch noch zwei bis fünf Jahre nach Abschluss des Projektes (statt direkt nach deren Abschluss) durchführen.

Erstaunlicherweise waren bis vor kurzem keine detaillierten Kriterien zur Evaluation ausgearbeitet. Erst im Januar 2002 einigte sich die GEF auf folgende Kriterien (GEF 2002d): Wirkungen (intendiert und nicht intendiert), Effektivität (Zielerreichung), Effizienz (*output* in Bezug auf *input* einschätzen), Relevanz (für die Verbesserung der globalen oder nationalen Umwelt) und Nachhaltigkeit.

Die Evaluationseinheit innerhalb des Sekretariates ist inzwischen aber nur eine unter mehreren Institutionen in der GEF, die Projekte und Programme untersucht. Die *Implementing Agencies* analysieren die von ihnen durchgeführten Projekte auch selbst (was von der letzten GEF-Evaluation zu Recht kritisiert wurde, da eine unabhängige Überprüfung mehr Sinn machen würde, GEF 2002b: 114f). Auch das STAP überprüft die Projektdurchführung. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Erhebung wissenschaftlicher Daten und den technischen Folgen bzw. Lehren der Projekte, aber weniger auf übergreifenden Fragen. Schließlich wird auch die gesamte Arbeit der GEF ca. alle drei Jahre evaluiert, wozu der GEF-Rat ein unabhängiges ExpertInnen-Gremium einsetzte.

Positiv ist zu vermerken, dass bisher die meisten der in den Evaluationen entwickelten Empfehlungen anschließend in der GEF umgesetzt wurden. Dies betrifft insbesondere grundlegende Probleme wie genauere Ziele der GEF und die verbesserte Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Negativ fällt dagegen auf, dass die verschiedenen in den Evaluationen eingebundenen Akteure ihre Ergebnisse nicht systematisch austauschen. Ein Rahmen, innerhalb dessen der Austausch über die verschiedenen Evaluationsergebnisse stattfinden könnte, fehlt ebenso wie ein Anreiz, überhaupt langfristig Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Die verschiedenen Projekte stehen zu sehr unverbunden nebeneinander. Eine

---

<sup>xxxiv</sup> Bei langfristigen Projekten von fünf bis sechs Jahren Laufzeit führt sie zudem eine Zwischenevaluation durch.

sammelnde und steuernde Rolle könnte das Monitoring- und Evaluierungsgremium innerhalb des Sekretariates einnehmen (GEF 2002b: 115). Zukünftige Evaluierungen sollten darüber hinaus gezielt einzelne Themen bearbeiten, statt die GEF in Gänze zu analysieren, wie 1993, 1998 und 2002 geschehen.

### **Schwieriges Prinzip der Förderung: zusätzliche Kosten für globalen Umweltschutz**

Ziel der GEF ist, die zusätzlichen Kosten (*incremental costs*) zu übernehmen, die durch die Berücksichtigung von globalen Umweltschutzgedanken in nationalen Projekten entstehen. Allerdings lässt es sich sehr schwer oder gar unmöglich berechnen, was überhaupt die zusätzlichen durch Umweltschutz entstehenden Kosten sind und wie hoch diese sind.<sup>xxxv</sup> Der GEF-Rat hat sich zwar im Februar 1996 eingehend mit dem Thema beschäftigt und auch einen Beschluss hierzu gefasst, jedoch ist dieser recht vage gehalten (GEF 1996). Ein Antragsteller soll demnach offen legen, wie hoch die Kosten eines konventionelles Projektes sind und welche zusätzlichen Kosten durch den globalen Umweltschutz dazukommen. In die Berechnung soll auch einfließen, inwieweit der Antragsteller Gelder durch die umweltfreundlichere (von der GEF geförderten) Projektdurchführung spart. Um entsprechende Kalkulationen aufzustellen, müssen die Antragssteller also viele Informationen einholen und Daten zusammenstellen - zumeist auf sehr hypothetischer Basis.<sup>xxxvi</sup> Dies verleitete einen brasilianischen Delegierten bei den Verhandlungen des GEF-Rates zu der Aussage: „Incremental costs are not difficult, they are impossible to apply“ (zitiert nach Young 2002: 149).

Hinzu kommt, dass das Konzept der zusätzlichen Kosten sich nur schlecht auf alle Bereiche der Umweltpolitik anwenden lässt. Während im Bereich des Klimaschutzes oder des Schutzes der Ozonschicht noch klar zwischen einer „herkömmlichen“, Umweltaspekte ausblendenden politischen Option, und einer den globalen Umweltschutz in die Überlegungen einbeziehenden Möglichkeit unterschieden werden kann, ist dies im Bereich der Erhaltung biologischer Vielfalt schwer möglich. Projekte in diesen Bereichen dienen ja gerade dem Umweltschutz und sind durch die entsprechenden Konventionen induziert. Eine Unterscheidung zwischen dem nationalen Nutzen und den durch die GEF

---

<sup>xxxv</sup> Eine unabhängige Analyse zu den zusätzlichen Kosten kommt zu dem Schluss, dass zwei verschiedenen ExpertInnen-Teams bei der Berechnung des zusätzlichen Kosten eines Projektes sehr wahrscheinlich zu zwei verschiedenen Ergebnissen kommen würde. Zoe Young (2002: 151) kommt daher zu dem Schluss, dass die zusätzlichen Kosten „magic at best, back room politics at worst“ seien.

<sup>xxxvi</sup> Die komplizierten Projektzyklen der GEF ist einer von vielen Gründen für die geringe Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Ausarbeitung von Projektideen. Eine weitere Schwierigkeit war, dass die bei der Antragsstellung einzuhaltenden Leitlinien anfangs nicht bekannt waren (Young 2002: 147).

zu finanzierenden globalen Vorteils des Projektes ist streng genommen nicht möglich. Wann dient ein Naturschutzgebiet nur dem eigenen Land und wann ist es von globalen Nutzen?

Zudem ist die Beschränkung auf Projekte zum globalen Umweltschutz nicht ganz nachzuvollziehen, da eine Trennung zwischen nationalen und globalen Maßnahmen unterstellt wird, die in der Praxis nur schwerlich aufrecht zu erhalten ist (Horta 1998: 3). Was ein globales Umweltproblem ist und was ein nationales, ist Definitionssache. Daher wurde auch kritisiert, dass die von der GEF als global angesehenen Kernbereiche in erster Linie die Ansichten der Industrieländer widerspiegeln würden. Umweltprobleme, die in den Entwicklungsländern eine höhere Priorität hätten, wie Verstädterung, Bodendegradation und der Zugang zu Frischwasser, würden nicht oder nur in geringem Umfang wahrgenommen; demzufolge würden Projekte in diesen Bereichen seltener genehmigt (Klingebl 1993: 24). Hinzu kommt, dass eine Trennung in nationale und globale Probleme im Zeitalter der Globalisierung, in der die Interdependenz der Staaten zunimmt, künstlich erscheint.

Schließlich zementiert das Konzept der zusätzlichen Kosten die Trennung zwischen einem herkömmlichen Ansatz und zusätzlich (additiv) zu ergreifenden Schritten zum Schutz der Umwelt. Das 1992 in Rio vereinbarte zentrale Ziel von Umwelt- und Entwicklungspolitik, die nachhaltige Entwicklung (verstanden als ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung), wird durch ein solches Konzept negiert, das von einer Trennung der verschiedenen Bereiche ausgeht. Statt von Anfang an Projekte zu entwickeln, die den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung entsprechen, werden die Empfängerländer angehalten, erst eine konventionelle Planung zu betreiben und dieser dann eine die Umweltpolitik einbeziehende Konzeption gegenüber zu setzen. Die Elemente der ökonomischen und sozialen Gerechtigkeit werden also per definitionem bei der GEF ausgeblendet. Eine Abkehr von dem Prinzip der Übernahme der zusätzlichen Kosten für Maßnahmen, die der globalen Umwelt dienen, ist angebracht.

### **Kurzfristige Mittelvergabe für innovative Projekte**

Ein weiterer Kritikpunkt bei der Mittelvergabe bezieht sich darauf, dass die GEF nur kurzfristig Mittel zur Verfügung stellt. In der Biodiversitätspolitik beispielsweise beträgt die Projektlaufzeit in der Regel zwischen zwei bis fünf Jahre (Wells 1994: 82). Ob bzw. wie die durch die GEF initiierten Projekte weiter geführt werden, ist zumeist unklar. Der fehlende Finanzfluss kann für einige Projekte das Aus bedeuten, da die Empfängerländer den Umweltschutzprojekten häufig keine oberste Priorität zuweisen (können). Dass ein

bestimmtes Projekt mehrfach hintereinander von der GEF finanziert wird, ist relativ unwahrscheinlich, denn schließlich will sie vor allem innovative Projekte bezuschussen. Hier ist zu überprüfen, ob nicht zumindest in Ausnahmesituationen auch eine langfristige Mittelzusage möglich ist.

### **Die geringe indirekte Wirkung der GEF: Mainstreaming und Co-Finanzierung**

Wie erwähnt will die GEF nicht nur durch die eigene Projektfinanzierung zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen, sondern auch einen indirekte Beitrag leisten. Sie strebt einerseits an, durch ihre Grundfinanzierung weitere Finanzmittel anderer Investoren bzw. Banken anzuwerben, die dann ebenfalls dem Umweltschutz dienen. Darüber hinaus soll die GEF auf die sie konstituierenden drei *Implementing Agencies* zurück wirken, das heißt Umweltgesichtspunkte sollen quasi automatisch durch ihre Existenz auch in diesen Institutionen eine tragendere Rolle spielen.

Wenngleich die Idee der indirekten Wirkung<sup>xxxvii</sup> reizvoll ist, konnte sie nicht im gewünschten Umfang etabliert werden. Schon die Evaluation der GEF 1998 stellte fest, dass das *mainstreaming* nicht funktioniert habe (Horta 1998). Die Regierungen und die Organisationen, die sie konstituieren, hätten kein Interesse an einer Durchsetzung umweltpolitischer Gedanken gehabt. In ähnlicher Weise argumentiert auch die aktuelle GEF-Evaluation (GEF 2002b: 126): Demnach sei die Co-Finanzierungsrate zu niedrig. In den wenigen Projekten mit Co-Finanzierung sei zwar der Anteil der zusätzlich eingeworbenen Mittel hoch, werde dann jedoch auf alle anderen Projekte angerechnet. Bei der Berechnung stelle sich zudem das Problem, dass nicht genau definiert sei, was Co-Finanzierung alles umfasse. Wenngleich Co-Finanzierung und Mainstreaming wünschenswert sind, so sollte die Genehmigung eines Projektes nicht davon abhängig gemacht werden, dass auch Gelder anderer Geber fließen.

### ***Bottom-Up* versus *Top-Down*: Gegensätzliche Handlungsorientierungen bei der Projektvergabe**

Die Arbeit der GEF leidet nach Ansicht einiger AutorInnen darunter, dass zwei widersprüchliche Handlungsorientierungen in der Institution miteinander verbunden sind. Wie schon dargestellt, sollen Projekte möglichst auf lokaler Ebene in den Empfängerländern entwickelt und nachfolgend von der GEF angenommen werden (*bottom-up* Ansatz). De facto ist die lokale Ebene aber nur selten in die Projektplanung

eingebunden (siehe unten), und den Empfängerländern kommt auch kein großer Handlungsspielraum zu. Sie richten sich stattdessen nach den Vorgaben, die die *Implementing Agencies* machen bzw. warten darauf, dass diese ihnen Projekte vorschlagen. Der *top-down* Ansatz der GEF wird an den Entscheidungsprozessen über die Projektbewilligung besonders deutlich. Hat ein potentielles Empfängerland einmal einen Antrag abgegeben, so wird über dessen Annahme oder Ablehnung in der GEF bzw. den *Implementing Agencies* beraten, ohne dass die Antragssteller zu den Beratungen eingeladen sind. Veränderungswünsche werden also nicht gemeinsam erarbeitet und diskutiert, sondern „von oben“ festgesetzt, was sich sehr negativ auf die lokale Unterstützung vor Ort auswirkt. Besonders stark sei der *top-down* Prozess in Projekten, die von der Weltbank initiiert und durchgeführt würden (Young 2002: 147ff.).

Eine wichtige Ausnahme von diesem Prinzip gibt es jedoch: Das *Small Grant Programme*. Als Reaktion auf die Kritik am *top-down* Prozess führte die GEF 1992 dieses neue Programm ein. Empfängerländer können Projekte im Wert von bis zu 50.000 US\$ beantragen.<sup>xxxviii</sup> Das Besondere an dem *Small Grant Programme* ist erstens, dass zivilgesellschaftliche Akteure selbst die Mittel in der genannten Höhe bei der GEF beantragen können. Sie müssen zweitens nicht die zusätzlichen Kosten berechnen, sondern sind nur angehalten darzulegen, inwiefern das vorgeschlagene Projekt in die Zielsetzung der GEF passt. Drittens wird die Entscheidung über die Geldvergabe auch nicht in dem oben skizzierten komplizierten Projektzyklus innerhalb der GEF bzw. den *Implementing Agencies* gefällt, sondern in den Empfängerländern selbst getroffen. *National Steering Committees* (NSC), die hierfür extra eingerichtet wurden, entscheiden über Annahme oder Ablehnung. In den NSC sitzen normalerweise Angehörige der Regierung, NGOs, WissenschaftlerInnen und die nationalen VertreterInnen von UNDP. Rund 1 % der GEF-Gelder werden über das *Small Grant Programme* ausgegeben und von der UNDP verwaltet. Eine Ausweitung dieses Programms würde u.a. dazu beitragen, dass der *bottom-up* Ansatz gestärkt wird.

### **Geringe Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die GEF**

Der erwähnte Gegensatz von *bottom-up* und *top-down* Ansätzen deutet darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Akteure nur geringen Einfluss auf die GEF und deren Projekte

---

<sup>xxxvii</sup> Die GEF spricht selbst in diesem Zusammenhang von ihrer katalytischen Wirkung, siehe die Operational Strategy.

nehmen können. Zum einen wird die lokale Bevölkerung vor Ort auch heute noch häufig nicht oder nur unzureichend in die Projektplanung einbezogen. Nominell verfolgt die GEF zwar die Politik, dass ein Projekt in dem Land selbst unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft entwickelt werden muss (*country driven*). Jedoch verlangt sie hierfür als einzigen Nachweis die Annahme einer Projektidee durch den *National Operational Focal Point*. Da dieser *Focal Point* (wie ausgeführt) häufig nur eine einzelne Ansprechperson in einem Ministerium ist, wird die lokale Bevölkerung oftmals gar nicht oder erst sehr spät über geplante Projekte informiert. Dies kann dazu führen, dass sie die Projekte ablehnt und sich dagegen wehrt. Ein Beispiel hierfür ist das *Ecodevelopment Project* im indischen *Nagarhole National Park*. Projektziel war, den seit 1974 bestehenden Park besser kontrollieren und (mit Bezug auf den Tourismus) bewirtschaften zu können. Hierzu sollten Projekte zur Umwelterziehung etabliert, Besuchszentren eingerichtet und die an den Nationalpark angrenzenden Dörfer an mögliche Einkunftsquellen im Park herangeführt werden. Anlässlich der ersten GEF-Vollversammlung in New Delhi (1998) beschwerten sich indigene Völker aus der Region über das Projekt. Sie seien zum Teil von ihren Grundstücken vertrieben und - durch den Bau eines Zaunes, der ihnen den Zugang zum Nationalpark verhindert - ihrer Lebensgrundlage beraubt worden. Schließlich sammelten einige von ihnen in diesem Gebiet Honig, andere „nur“ das Brennholz im Wald. Mit den GEF-Geldern seien vor allem teure Ausrüstungsgegenstände wie Jeeps, Überwachungskameras etc. für das Management des Nationalparks gekauft worden, wohingegen für die Entwicklung von alternativen Einkommensquellen ihrer Dörfer keine Mittel mehr übrig geblieben wären (Young/Makoni 2001). Dieses Projekt ist stellvertretend, da hier die lokale Bevölkerung in die (frühe) Projektplanung nicht einbezogen wurde und die auf dem Papier wohlklingenden Projektziele den Interessen der vor Ort Lebenden entgegen gesetzt waren.

Die GEF veranstaltete im März 2000 einen Workshop, um die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure auf nationaler Ebene zu verbessern. Sie kam zu dem Ergebnis, dass den *operational focal points* eine noch bedeutendere Rolle zufallen müsste. Diese sollten alle unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in ihre Beratungen einbeziehen. Ein Nebeneffekt hiervon könnte sein, dass die Aktivitäten der GEF auf lokaler Ebene bekannter würden. Ferner sollten die *focal points* der GEF mit denen der Umweltkonventionen vor Ort zusammenarbeiten, um auch inhaltlich kohärente nationale

---

<sup>xxxviii</sup> Voraussetzung für die Teilnahme am *Small Grant Programme* ist, dass die Staaten die Klima- und Biodiversitätskonvention ratifiziert haben; gewünscht ist eine Ratifikation der Wüstenkonvention. Bisher haben 63 Staaten Mittel im Rahmen dieses Programms beantragt (GEF 2004).

Ziele oder Strategien entwickeln zu können (GEF 2001a). Wichtig sei, dass die Zivilgesellschaft nicht nur ein einziges Mal bei einer Konsultation gehört werden sollte, sondern dass deren VertreterInnen kontinuierlich in die Projektentwicklung bzw. –implementation einbezogen werden müssten (NGO Intervention 2003).

Die zweite Ebene der Mitarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der GEF bezieht sich auf die Teilnahmemöglichkeiten von NGOs an den Beratungen der GEF. Anfangs durften NGOs überhaupt nicht an den Entscheidungsprozessen teilnehmen. Erst 1994 und 1995 entschied der GEF-Rat, dass ausgewählte NGOs an den Ratssitzungen und der GEF-Vollversammlung teilnehmen durften. Wie ausgeführt, ist es fünf NGO-Delegierten erlaubt, beim GEF-Rat mit an den Verhandlungstischen zu sitzen, weitere fünf können in einem Nebenraum die Verhandlungen per Video verfolgen. Diese Öffnung der Beratungen für NGOs wurde von einigen AutorInnen als sehr positiv angesehen: Schließlich könnten die NGOs in den Beratungen jederzeit das Wort ergreifen. Wenngleich dies richtig ist, so ist die Beschränkung auf fünf (bzw. zehn) NGOs sehr restriktiv. An den Verhandlungen der Vertragsstaatenkonferenzen der Umweltkonventionen können dagegen deutlich mehr NGOs teilnehmen (Brühl 2003).

Die dritte Ebene, die bei den Möglichkeiten zivilgesellschaftlichen Engagements angesprochen werden muss, bezieht sich auf die Transparenz der GEF. Hier sind in den letzten Jahren große Fortschritte erzielt worden. Ein Ausdruck hiervon ist die Einrichtung einer umfangreichen Homepage, auf der alle aktuellen Beschlüsse und Dokumente eingesehen werden können. Allerdings darf diese Informationsfülle nicht darüber hinweg täuschen, dass einige wichtige Informationen und sensible Daten dort auf keinen Fall zu finden sind (Young 2002: 148). Zudem sind die vorhandenen Informationen nicht für alle verständlich, da die GEF eine sehr spezifische Terminologie hat, in die man sich erst einarbeiten muss.

### **Finanzielle Ausstattung der GEF**

Wie gezeigt, verfügt die GEF in ihrem aktuellen Haushalt (2003 bis 2006) über so viele Mittel wie nie zuvor. Doch die knapp drei Milliarden US\$, die bis dahin ausgegeben werden können, sind im Verhältnis zu den zu finanzierenden Aufgaben sehr knapp bemessen. Schließlich dient die GEF inzwischen mehreren Umweltkonventionen als Finanzierungsmechanismus. Wollte man in allen sechs Kernbereichen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellen, so wären deutlich höhere Summen notwendig. Wie hoch die eigentlich benötigten Mittel sein müssten, ist umstritten. Beim Umweltgipfel in Rio 1992 wurde zum Beispiel häufiger die Zahl von 600 Milliarden US\$ genannt, die den

Entwicklungsländern zur Verfügung stehen müsste, damit diese nachhaltige Entwicklung implementieren könnten. Diese Vergleichszahl macht schon deutlich, wie gering der Anteil der GEF-Gelder eigentlich ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass in Rio vereinbart wurde, dass die GEF-Gelder neue und zusätzliche Mittel sein sollten, die die Industriestaaten für Entwicklungsländer zur Verfügung stellen. Bekanntermaßen halten die Industriestaaten diese Verpflichtung nicht ein. Der Anteil der offiziellen Entwicklungshilfe stagniert bzw. geht sogar zurück. Der Beitrag, den die reichen Länder nun über die GEF zur Verfügung stellen, gleicht diesen politischen Trend nicht aus (Lake 1998). Vergleicht man die Mittel der GEF mit den Finanzflüssen der Weltwirtschaft, wird klar wie klein doch diese Institution ist und wie klein daher auch ihr zu leistender Beitrag nur sein kann.

Innerhalb des zur Verfügung stehenden Budgets tritt ein weiteres Problem auf. Die Zahlungsmoral einiger GEF-Mitgliedsstaaten ist gering. Einige haben so zum Beispiel im letzten Haushalt ihre Beiträge zum Stichtag nicht bezahlt (gefordert waren 75 % der zugesagten Mittel bis zum 31. März 2001). Säumig waren u. a. die Zahlungen von Belgien, Frankreich, Irland, Korea und den USA. Letztere hatten nur 27,6 % ihrer angekündigten Mittel überwiesen (GEF 2001b). Da andere Staaten ihre Zusagen zum Teil an die der USA knüpften, wurden die Haushaltsplanungen durch die mangelnde Zahlungsmoral durcheinander gebracht. Dieser Umstand müsste hinreichend bekannt gemacht werden, so dass zumindest über die Öffentlichkeit Druck auf diese Staaten erzielt wird.

Die Planungen der GEF werden auf lange Sicht schließlich dadurch erschwert, dass jeweils nur für max. drei Jahre geplant werden kann. Wie viele Mittel in der darauffolgenden Auffüllrunde eingeworben werden können, ist einige Jahre zuvor natürlich nicht bekannt. Dies zwingt die GEF dazu, bei längerfristigen Planungen immer verschiedene Szenarien anzugeben, innerhalb derer die Projektplanung dann vonstatten gehen kann. Wünschenswert wäre eine langfristige Zusage von Mindestzahlungen, die von den Industrieländergeleistet werden.

#### *Das zugrunde liegende Paradigma: Umweltpolitik statt nachhaltiger Entwicklung*

Abschließend ist das Ziel der GEF zu diskutieren. Wie dargestellt will die GEF die Mehrkosten finanzieren, die in Transformationsstaaten und Entwicklungsländern dadurch auftreten, dass ein Projekt nicht nur einen nationalen Nutzen hat, sondern auch Vorteile für die globale Umweltsituation mit sich bringen soll. Dass der Ansatz, sich auf Mehrkosten zu beschränken, und die Fokussierung auf globale Umweltpolitik aus konzeptionellen wie

auch politischen Überlegungen heraus schwierig ist, wurde bereits erläutert. Darüber hinaus ist jedoch auch die Einschränkung, nur *umweltpolitische* Maßnahmen zu finanzieren, zu kritisieren. Hiermit wird die allgemein als Paradigma angesehene (wenngleich auch nicht umgesetzte) nachhaltige Entwicklung auf eine ihrer drei Bestandteile verkürzt. Die beiden anderen „Ecken“ des Nachhaltigkeitsdreiecks, die der sozialen und ökonomischen Dimension, werden dagegen ausgeblendet. Dies führt u. a. dazu, dass Armutsreduzierung bei der Arbeit der GEF keinerlei Rolle spielt. Armut (als soziale Dimension der Nachhaltigkeit) wird überhaupt erst in jüngeren GEF-Dokumenten erwähnt. Hierbei ist aber stets die Umweltpolitik der Ausgangspunkt.<sup>xxxix</sup>

## 5 Handlungsempfehlungen

Die Einrichtung und Existenz einer Institution, die der Finanzierung von Umweltpolitik dient, ist prinzipiell zu begrüßen. Hierbei ist es als positiv anzusehen, dass statt eines neuen bürokratischen Apparates bestehende internationale Organisationen zur Zusammenarbeit bereit waren und sind. Das „galaktische neue institutionelle Experiment“ (Boisson de Chazournes 2003: 23), die Kooperation von Bretton-Woods Organisationen und UN-Institutionen scheint zu funktionieren. Freilich gibt es eine Vielzahl von Verbesserungsansätzen, die im vorangegangenen Kapitel skizziert wurden. Die Bundesregierung sollte einige zentrale Vorschläge aufgreifen und in den GEF-Beratungen vorbringen. Hierbei sind folgende Bereiche besonders wichtig:

### 1) Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches:

Die GEF sollte nicht nur Projekte unterstützen, die singular der Umweltpolitik dienen. Vielmehr sollten Ansätze finanziert werden, die der nachhaltigen Entwicklung in Gänze dienen. Damit geht auch einher, dass die GEF dem Prinzip der zusätzlichen Kosten und dem Bezug auf die globale Umwelt Abstand nehmen sollte. Die Unterscheidung zwischen lokaler und globaler Umwelt ist nicht mehr zeitgemäß und lässt sich zudem analytisch auch nicht sauber vornehmen. Die Definition und Berechnung von zusätzlichen Kosten impliziert, dass man konventionelle Projekte plant und diese dann um eine Umweltkomponente ergänzt. Statt „grüne Mäntelchen“ für alte Lösungen zu entwickeln, sollten alle Akteure angehalten werden, von Beginn an nur Projekte zu planen, die der

---

<sup>xxxix</sup> Armut wird beispielsweise mit Umwelt in dem Sinne verknüpft, dass Arme besonders unter schlechtern Umweltbedingungen zu leiden hätten. Ansonsten wird propagiert: "A clean environment is essential for both development and poverty eradication." (GEF 2002b)

nachhaltigen Entwicklung dienen. Bei der Projektbewilligung sollte die GEF schließlich flexibler (und schneller) arbeiten.

## **2) Erhöhung der Finanzmittel**

Um die jetzt schon vorhandenen Kernbereiche abzudecken, sind deutlich höhere Mittel nötig. Die Bundesregierung sollte daher gemeinsam mit den europäischen Partnern sowohl die eigenen Beiträge erhöhen, wie auch innerhalb der OECD darauf drängen, dass alle Staaten langfristig höhere Mittel zur Verfügung stellen.

## **3) Stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft**

Die GEF sollte sich verstärkt darum bemühen, zivilgesellschaftliche Akteure in ihre Arbeit einzubeziehen. Dazu müssen bestehende Kontakte auf lokaler Ebene aufgebaut bzw. gepflegt werden. Eine wichtige Rolle fallen hierbei den *national focal points* zu. Bei ihnen i  
ie kontinuierlich mit der Zivilgesellschaft zusammen arbeiten und nicht nur einmalige Konsultationen abhalten.

Um zivilgesellschaftlichen Akteuren die Möglichkeit zu erleichtern, auch eigene Projekte durchzuführen, ist das überaus erfolgreiche *small grants programme* auszuweiten. Die GEF sollte hierfür bedeutend höhere Mittel (etwa in der Höhe von 10 %) zur Verfügung stellen.

Schließlich sollten mehr VertreterInnen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit erhalten, an den Beratungen des GEF-Rates teilzunehmen. Die Beschränkung der Zahl auf fünf Delegierte ist nicht akzeptabel. Analog zu den Vertragsstaatenkonferenzen der Umweltkonventionen sollten NGOs prinzipiell freien Zugang zu den Beratungen der GEF haben. Sollten zu viele NGOs Eingaben machen wollen, könnten Gruppenstatements vorgebracht werden.

## **4) Institutionelle Reformen in der GEF**

**Streitschlichtungsgremium einsetzen:** Da bei einem zu erweiternden Aufgabenspektrum eher mit einer Zunahme der Konflikte zwischen den *Implementing Agencies* zu rechnen ist, sollten ein Streitschlichtungsgremium eingesetzt werden, das sich um eine konstruktive Bearbeitung von interorganisatorischen Auseinandersetzungen kümmert.

**“Lessons Learned“ verbessern:** In den verschiedenen Evaluationen wurden eine Reihe von sinnvollen Vorschlägen gemacht, wie die Arbeitsweise der GEF zu verbessern wäre. Diese Vorschläge sollten gesammelt und ihre Umsetzung überprüft werden. Hier bietet sich das Sekretariat als zentraler Ort an.

## *Literatur*

- Bichsel, Anne/Horta, Korinna 1998: Leapfrog into Mainstreaming and Jump-Start the Learning Process: Critical Steps for the Future of GEF; Paper Prepared for the GEF Assembly and Council Meeting, New Delhi March 29 – April 3, 1998; Bern/Washington: Swiss Coalition of Development Organizations / Environmental Defense Fund.
- Boisson de Chazournes, Laurence 2003: The Global Environment Facility as a Pioneering Institution. Lessons Learned and Looking Ahead, Washington: GEF Working Paper 19.
- Brühl, Tanja 2003: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage, Frankfurt: Campus.
- Brühl, Tanja 2004: Internationale Umweltpolitik, in: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hg.): Einführung in die Internationale Politik, München: Oldenbourg, 4. Aufl, 651-682.
- El-Ashry, Mohamed 1994: Die neue Globale Umweltfazilität, in: Finanzierung und Entwicklung 31: 2, 48.
- Fairman, David 1996: The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future, in: Keohane, Robert O.; Levy, Marc A. (Hg.): Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promises, Cambridge: MIT Press, 55-87.
- Gupta, Joyeeta 1995: The Global Environmental Facility in its North-South Context, in: Environmental Politics, 4: 1, 19-43.
- Horta, Korinna 1998: Global Environment Facility, in: Foreign Policy in Focus, 39: 3, 1-4).
- Horta, Korinna/Round, Robin/Young, Zoe 2002: The Global Environment Facility: the First Ten Years – Growing Pains or Inherent Flaws? A Report by Environmental Defense Found und the Halifax Initiative, Washington.
- Jorgenson, Lisa 1997: The Global Environment Facility: International Waters Coming Into Its Own, in: Fridtjof Nansen Institute (Hg.): Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development, Oxford: Oxford University Press, 45-58.
- Klingebiel, Stephan 1993: Globale Umweltfazilität, NGOs und Regierungen der 3. Welt wollen Reform, in: epd – Entwicklungspolitik, 9/10 (Mai), 22-24.
- Lake, Rob 1998: Finance for the Global Environment: the Effectiveness of the GEF as the Financial Mechanism to the Convention on Biological Diversity, in: RECIEL, 7: 1, 68-75.
- Sand, Peter H. 1996: The Potential Impact of the Global Environment Facility of the World Bank, UNDP and UNEP, in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.): Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, Heidelberg: Springer: 479-499.
- Sjöberg, Helen 1996: The Global Environment Facility, in: Werksman, Jacob (Hg.): Greening International Institutions, London: Earthscan, 148-162.
- Steiner, Achim/Cohen, Sheldon/Burguel, Stas 1997: The Global Environment Facility. From Rio to New Delhi, IUCN: Cambridge.
- Streck, Charlotte o.J.: The Network Structure of the Global Environment Facility. Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks.
- Streck, Charlotte 2001: The Global Environment Facility – a Role Model for International Governance? In: Global Environmental Politics, Mai.
- Wells, Michael P. 1994: The Global Environment Facility and Prospects for Biodiversity Conservation, in: International Environmental Affairs, 6: 1, 69-97.
- Wood, Alexander 1993: The Global Environment Facility Pilot Phase, in: Internationale Environmental Affairs, 5: 3, 219-255.
- Young, Zoe 1999: NGOs and the Global Environmental Facility: Friendly Foes? In: Environmental Politics.

Young, Zoe/Makoni, George 2001: Green Aid in India and Zimbabwe – Conserving Whose Communities?, unpublished paper, University of Hull.

Young, Zoe 2002: A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility, London: Pluto Press.

## *Quellen und Graue Literatur*

GEF 1996: Incremental Costs, GEF/C.7/Inf.5 vom 29. Februar 1996.

GEF 2000: GEF Contributions to Agenda 21. The First Decade, Washington: GEF.

GEF 2001a: Good Practices: Country Coordination & GEF, Washington: GEF.

GEF 2001b: Meeting on the Third Replenishment of the GEF Trust Fund, GEF/R.3/4/Rev. 1 vom 4. Mai 2001.

GEF 2002a: Focusing on the Global Environment. The First Decade of the GEF. Second Overall Performance Study (OPS2), Washington: GEF.

GEF 2002b: The Challenge of Sustainability, Washington: GEF.

GEF2002c: Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, October 14-15, 2002, Washington: GEF.

GEF 2002d: Monitoring and Evaluation. Policies and Procedures, Washington: GEF.

GEF2003a: Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, May 14-16, 2003, Washington: GEF.

GEF2003b: Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting, November 19-21, 2003, Washington: GEF.

GEF 2004: United Nations Development Programme/Global Environment Facility: Small Grant Programme (Second Operational Phase – Year 6), Washington: GEF.

NGO Interventions 2003: Compilation of NGO Interventions, GEF Council Meeting, May 2003.

Sustainable Development 1998: Summary Report of the First Assembly of the Global Environment Fund, 14: 4 (04. April 1998).

Sustainable Development 2002: A Summary Report From the Second GEF Assembly, 14: 7 (20. Oktober 2002).