

Lorbeeren und Leviten

Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen* (Auszug)

Steffen Bauer · Silke Weinlich



Dr. Steffen Bauer, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

Gemessen an den selbst formulierten Maßstäben der Bundesregierung fällt eine Bilanz der deutschen UN-Politik im Bereich Umwelt und Entwicklung durchwachsen aus. Deutschland kann als verlässlicher Partner der UN gelten, unterstützt diese und übernimmt auch Verantwortung. Zugleich bleiben erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten. Für die Zukunft gilt es, klarer prononcierte Strategien zu entwickeln, die die UN in den Mittelpunkt deutscher Nachhaltigkeitspolitik stellen, größere Kohärenz im Ressortkreis herzustellen und neue strategische Allianzen jenseits der Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden.

»Leviten«: Regierungshandeln an den Ansprüchen ausrichten, nicht umgekehrt

Diese Bilanz über die deutschen Leistungen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik und die absehbar in ihrem Rahmen zu bewältigenden Aufgaben ergeben erwartungsgemäß ein gemischtes Bild. Zudem werden die unbestreitbaren Verdienste immer wieder durch die schiere Größe der globalen Herausforderungen relativiert, gerade wenn es um Herkulesaufgaben wie Armutsbekämpfung, Klimapolitik, Artenschutz oder Welternährung geht. Problematisch wird dies, wo sich unübersehbare Deckungslücken zwischen den selbst formulierten Ansprüchen und der multilateralen Wirklichkeit auf-tun. Denn in einer multilateral orientierten Außenpolitik fällt der eigenen Glaubwürdigkeit große strategische Bedeutung zu.

Taktisch mag es daher manchmal naheliegen, allzu vollmundige Ambitionen nach unten zu korrigieren. Deutschland sollte aber keineswegs seine hohen Ansprüche nach globaler Verantwortung, tatkräftiger Unterstützung und verlässlicher Partnerschaft gegenüber den Vereinten Nationen nach unten korrigieren, sondern umgekehrt das Regierungshandeln derart ausrichten und mit entsprechenden strategischen Prioritäten unterlegen, dass die Wirklichkeit näher an diese Ansprüche heranrücken kann. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf und dies keineswegs als hehrer Selbstzweck, sondern im wohlverstandenen Eigeninteresse deutscher und europäischer Außenpolitik.

Die nachfolgenden »Leviten« sollen nicht zuletzt der neuen Bundesregierung als Orientierung für eine ebenso ambitionierte wie funktionsfähige Global Governance dienen.

UN in den Mittelpunkt der deutschen Nachhaltigkeitspolitik stellen

Die deutsche UN-Politik braucht besser definierte oder zumindest klarer prononcierte Strategien. Konkrete mittel- und langfristige Leitlinien sind erforderlich, will Deutschland ernsthaft die großen Ziele einer nachhaltigen globalen Entwicklung in einer sich dynamisch verändernden Weltgesellschaft verfolgen. Eine solche Strategie kommt nicht darum herum, die UN entschiedener als bisher in den Mittelpunkt der eigenen umwelt- und entwicklungspolitischen Bemühungen zu stellen – trotz ihrer offenkundigen Schwächen. Gerade in einer Phase globaler und in ihrer Dynamik schwer vorhersehbarer Machtverschiebungen ist die Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Weltordnung, die auf Regeln beruht und Verlässlichkeit schafft, von größter Bedeutung.

Die schwerfälligen Prozesse und Institutionen der Vereinten Nationen zu umgehen, mag kurzfristig punktuell attraktiv erscheinen. In den allermeisten Fällen entstehen dadurch mittel- und langfristig aber neue Nachteile, sei es in Bezug auf Legitimitätsfragen, sei es in Bezug auf die weitere Fragmentierung der institutionellen Architektur und der damit einhergehenden Kosten und Probleme. Dies ist weder im Sinne globaler Problemlösung noch im nationalen Eigeninteresse erstrebenswert.

Kurz- und mittelfristig ausgerichtete Politikmaßnahmen sind aber vonnöten, um die strukturellen Probleme der Vereinten Nationen anzugehen. Damit diese keine Papiertiger bleiben, müssen sie in den einschlägigen UN-Gremien von politisch hochrangigen Vertretern verfochten werden – Minister eingeschlossen. Deutschland sollte die gegebenen UN-Strukturen aktiv nutzen und sie dadurch stärken, statt in selbsterfüllender Prophezeiung ihr Nichtfunktionieren zu beklagen.

Mehr Kohärenz in der deutschen UN-Politik

Mehr Kohärenz auf nationaler Ebene und über Legislaturperioden hinweg wären hierzu erste wichtige Schritte. Gerade wenn man in Rechnung stellt, wie gerne die Geberländer von den vielfältigen UN-Institutionen bessere Koordinierung, größere Effizienz und mehr Politikkohärenz einfordern, wirkt ein Blick ins regierungspolitische Tagesgeschäft ernüchternd. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Zusammenarbeit in den für die multilaterale Umwelt- und Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts – und das sind mehr als die nominell zuständigen Fachminis-



Dr. Silke Weinlich, geb. 1976, leitet den Forschungsbereich »Die (Un)möglichkeit von Kooperation« am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research in Duisburg.

terien Bundesumweltministerium und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – nicht immer Hand in Hand geht. Die daraus erwachsenden Kohärenzprobleme und Koordinierungskosten setzen sich zudem auf der Ebene der nachgeordneten Bundesbehörden und auf der Länderebene fort.

Eine ebenso kuriose wie bezeichnende Facette der Fragmentierung deutscher UN-Politik ist etwa, dass es keine zeitnahen, verlässlichen und vollständigen Informationen darüber gibt, aus welchen Ressorts oder Durchführungsorganisationen und in welchem Umfang tatsächlich Gelder an das UN-System fließen. Die Bundesregierung ist hier gefordert, klare, langfristige und an den globalen Erfordernissen orientierte Strategien zu entwickeln und ihre Umsetzung auf deutscher und europäischer Ebene nachvollziehbar und möglichst konsistent voranzutreiben. Es kann dabei nur zuträglich sein, wenn das Bundeskanzleramt entsprechende Prioritäten vorgibt und aktiv von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch macht.

Brücken schlagen, um Nord-Süd-Blockaden zu überwinden

Das gegenwärtige UN-System ist Ausdruck der etablierten, westlich dominierten Weltordnung und steht unter steigendem Rechtfertigungs- und Anpassungsdruck. Noch dominiert der Konflikt zwischen den in der G77 organisierten Entwicklungsländern und den etablierten Industrienationen die Dynamik der wesentlichen multilateralen Prozesse. Aber die inhaltlichen Widersprüche und strategischen Konfliktlinien zwischen den Ländern des Südens werden immer sichtbarer, sei es bei den Klimaverhandlungen, den Debatten um eine ›Post-2015‹-Entwicklungsagenda oder der Umsetzung der ›Delivering as One‹-Reformen.²⁹

Die bloße Verteidigung des Status quo gegenüber der steigenden Gestaltungsmacht des globalen Südens führt auch für Deutschland in eine Sackgasse. So erscheint etwa das Werben um eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat als diplomatischer Selbstzweck. Zudem bündelt es politische Kapazität und Energien, die anderweitig zielführender eingebracht werden könnten. Es gilt vielmehr, neue strategische Allianzen jenseits der verkrusteten Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden, um neue Einflussmöglichkeiten zu erschließen, die Reaktionsfähigkeit der UN zu bewahren, und beides im Sinne struktureller Reformen für nachhaltige globale Entwicklung zu nutzen. Die eigene Glaubwürdigkeit ist dabei eine kaum zu überschätzende Ressource, sowohl nach innen, um der eigenen Bevölkerung den Mehrwert multilateralen Handelns zu vermitteln, als auch nach außen, gegenüber Partnern und Kontrahenten in internationalen Verhandlungsprozessen.

Deutschland ist dazu in den UN nicht nur ein potenziell einflussreicher Mitgliedstaat, sondern auch in einer außergewöhnlich guten Ausgangsposition, um sich als ›Brückenkopf‹ globaler Nachhaltigkeitspolitik zu positionieren. Geht Deutschland auf nationaler Ebene mit guten Beispielen voran, etwa durch eine erfolgreiche Verwirklichung der postulierten ›Energiewende‹, kann es glaubwürdig eine internationale Führungsrolle einnehmen und als Partner für wirkungsmächtige globale Politikallianzen attraktiver werden.

Die internationale Klimapolitik bietet hierfür ein ideales Tätigkeitsfeld. Als Sitzstaat des Klimasekretariats, wirtschaftlich-technischer Pionier in Fragen der Energiepolitik sowie als selbsterklärter klimapolitischer Anführer innerhalb der Europäischen Union findet sich Deutschland an dieser besonderen Schnittstelle von Umwelt- und Entwicklungspolitik ohnehin in einer Schlüsselposition. Diese im Sinne einer ambitionierten und konsistenten Klimapolitik glaubwürdig zu nutzen, wäre schon deshalb ein lohnenswertes Unterfangen, weil es in der Tradition vertrauensbildender Maßnahmen deutlich über die technischen Fragen nach einer Begrenzung des Klimawandels und der Anpassung an denselben hinausweisen würde.³⁰

Dies gilt umso mehr im Kontext des Post-2015-Prozesses, bei dem die internationale Gemeinschaft endlich die Chance ergreifen muss, eine globale Agenda mit universellen Nachhaltigkeitszielen zu vereinbaren. Diese würden dann nicht mehr nur für Entwicklungsländer, sondern gleichsam für alle Länder gelten.³¹ Entsprechend müsste die Bundesregierung als Ganzes ihre Strategien zukünftig entlang globaler Ziele ausrichten und zu diesem Zweck auch die multilaterale Zusammenarbeit in den Institutionen und Prozessen der Vereinten Nationen konsistent unterstützen.

Diese Forderungen erscheinen uns weder vermessenen noch utopisch, sondern nur konsequent. Schließlich fordert der von der Bundesregierung selbst eingesetzte Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) nicht weniger als eine »internationale Kooperationsrevolution im Rahmen der Vereinten Nationen«.³²

²⁹ Silke Weinlich, Aktuelle Dynamiken in der Entwicklungszusammenarbeit im System der Vereinten Nationen in: Harmut Ihne/Jürgen Wilhelm (Hrsg.), Einführung in die Entwicklungspolitik, Hamburg 2012, S. 437–454.

³⁰ Steffen Bauer, Fünfundzwanzig Jahre Weltklimapolitik: Sisyphus-Aufgabe der Weltgesellschaft?, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2013, Frankfurt/M. 2012, S. 245–263.

³¹ Nicole Rippin, Nachhaltigkeitsziele – auch für Deutschland! Die aktuelle Kolumne, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 26.9.2013, Bonn.

³² WBGU, Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin 2011, S. 332ff.

* Dieser Auszug beruht auf einem am 19. September 2013 gehaltenen Vortrag auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) ›Vom Feindstaat zum Musterknaben? Deutschland und die Vereinten Nationen – aus Anlass 40 Jahre deutsche UN-Mitgliedschaft‹ in Berlin. Der vollständige Beitrag ist abgedruckt in VN 6/2013, S. 258–263.