



Die aktuelle Kolumne
vom 16.02.2009

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen – Reformen sind notwendig

Von Steffen Bauer,
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen – Reformen sind notwendig

Bonn, 16.02.2009. Seit bald vierzig Jahren verkörpert das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, kurz UNEP, das Umweltgewissen der Staatenwelt. In dieser Woche tritt an seinem Hauptsitz in Nairobi zum 25. Mal sein Verwaltungsrat, das UNEP *Governing Council*, zusammen und mit ihm das Globale Umweltministerforum, an dem auch Bundesumweltminister Gabriel teilnehmen wird. Es ist ein sonderbares Jubiläum, von dem zwischen Finanzkrise und Konjunkturpaketen kaum spektakuläre Schlagzeilen zu erwarten sind.

Wieder einmal werden die Staatenvertreter über institutionelle Reformen der internationalen Umweltpolitik beraten, in deren Zentrum eben jene UN-Behörde steht, die in Deutschland vor allem dadurch bekannt wurde, dass sie acht Jahre lang von Klaus Töpfer geleitet wurde. Der ehemalige Bundesumweltminister trug auch international zur besseren Sichtbarkeit und zur Wiederbelebung des UNEP bei, das bei seinem Amtsantritt 1998 in einer tiefen Sinnkrise steckte. Dabei stand Töpfer, wie seit 2007 auch sein Nachfolger Achim Steiner – übrigens ein Absolvent des Postgraduiertenkurses des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik – grundlegenden Problemen gegenüber, denen mit der internen Modernisierung des UNEP-Sekretariats alleine nicht beizukommen ist.

Es ist vielmehr offensichtlich, dass die Kompetenzen und Mittel des UNEP weder ausreichen, den vielfältigen weltweiten Umweltproblemen wirksam zu begegnen, noch, die umweltrelevanten Aktivitäten innerhalb des weitläufigen UN-Systems sinnvoll zu bündeln. Das UNEP-Hauptquartier mit seinen rund 400 Mitarbeitern nimmt sich neben den großen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie zum Beispiel der Weltgesundheitsorganisation, bis heute wie ein Stiefkind aus. Gleichwohl soll UNEP die internationale Gemeinschaft dazu animieren, die globale Umwelt zu schützen oder doch zumindest schonend, sprich nachhaltig, zu nutzen. So erwarten die Regierungen von Berlin bis Bamako und von Paris bis Peking nicht weniger, als dass UNEP mit fachlicher Autorität voranschreitet, um die Arbeit der Vereinten Nationen im Schnittpunkt von Umwelt und Entwicklung anzuleiten und zu koordinieren. Nicht zuletzt soll es die Entwicklungsländer darin unterstützen, international vereinbarte Umweltschutzmaßnahmen auf nationaler Ebene umzusetzen.

Tatsächlich mauserte sich UNEP zu einem Antreiber der internationalen Umweltpolitik und meisterte den dafür notwendigen Spagat zwischen divergierenden Interessen der Industrie- und der Entwicklungsländer immer wieder neu. So war UNEP unter anderem Wegbereiter der beispielhaften Politik zum Schutz der Ozonschicht und bei der Schaffung des inzwischen mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichneten Weltklimarats IPCC. Es trägt zur Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts bei und hütet zahlreiche bedeutsame internationale Umweltverträge, etwa zum Erhalt der Artenvielfalt oder zum Umgang mit gefährlichen Abfallstoffen und Chemikalien. Der zunehmenden institutionellen Zersplitterung der internationalen Umweltpolitik und dem damit oft verbundenen Kompetenzgerangel innerhalb der Vereinten Nationen kann UNEP allerdings wenig entgegensetzen. Im Gegenteil: seine Pionierrolle im internationalen Klimaschutz oder bei der Bekämpfung der Wüstenbildung führte zu eigenständigen Vertragsregimen, die nun formal außerhalb seiner Zuständigkeit liegen.

Was nicht heißen soll, dass UNEP die Themen ausgeben. Gerade die Klimapolitik, deren spezielle Dramatik zuletzt die öffentliche Diskussion umweltpolitischer Themen überlagerte, macht eine wachsame und funktionstüchtige internationale Umweltbehörde umso wichtiger. So



mag aus deutscher Sicht heute banal erscheinen, Umweltgefahren gesetzlich vorzubeugen, wie sie sich aus der Vergiftung von Wasser, Luft und Böden ergeben. In weiten Teilen der Welt ist es das nicht; UNEP wirkt hier als Katalysator. Der 2005 beschlossene „Bali-Strategieplan“, der UNEP in genau dieser Funktion stärken soll, ist deshalb zentraler Bestandteil der Reformdebatte. Er bietet den Entwicklungsländern eine Messlatte für die Glaubwürdigkeit der Industrieländer. Nicht zuletzt können sie ihre Zustimmung zu weiter reichenden institutionellen Reformen von der Umsetzung bereits getroffener Vereinbarungen abhängig machen.

Die entwicklungspolitische Dimension globaler Umweltpolitik wird hier sehr deutlich. Ohne erkennbare materielle Zugeständnisse der Industrieländer sind keine durchschlagenden Fortschritte bezüglich einer grundsätzlichen politischen Stärkung des UNEP zu erwarten. Die Industrieländer sind daher gefordert, den Entwicklungsländern glaubwürdige Angebote zu machen, wenn sie ernsthaft an einer Förderung des globalen Umweltschutzes und einer institutionell gestärkten UN-Umweltpolitik interessiert sind.

Zudem sollten sie einen Nebenschauplatz der Reformdebatte meiden. Manche Kritiker suggerieren, zentrale Probleme der internationalen Umweltpolitik würden sich von selbst erledigen, wenn man nur die internationalen Bediensteten aus dem Moloch Nairobi befreien und das UNEP-Sekretariat nach New York oder Genf verlegen würde. Sie ignorieren dabei die Symbolkraft des Standorts Nairobi: UNEP war die erste und lange Zeit einzige UN-Behörde, deren Hauptsitz in einem Entwicklungsland liegt. Hieran zu rütteln belastet das ohnehin empfindliche Vertrauensverhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und kann so leicht zu einem zusätzlichen Hemmschuh der internationalen Umweltpolitik werden.

Es gibt viele Gründe skeptisch gegenüber ambitionierten Organisationsreformen zu sein, zumal bei den notorisch schwerfälligen Vereinten Nationen. Es gibt gleichwohl keinen überzeugenden Grund, die Weltorganisation nicht endlich in die Lage zu versetzen, umweltpolitische Belange mit einer klaren und gewichtigen Stimme auf der weltpolitischen Bühne vorzutragen. Dazu bedarf es einer starken, mit angemessenen finanziellen Mitteln und institutioneller Autorität ausgestatteten Umweltbehörde. Es ist höchste Zeit, das UNEP entsprechend aufzuwerten. Die in Nairobi tagenden Umweltminister sollten ihre Jubiläumsversammlung nutzen, der UN-Generalversammlung hierzu unmissverständliche Empfehlungen vorzulegen.



Von Steffen Bauer,
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).