

Die Reform der Vereinten Nationen und die Umweltpolitik: Das UNEP zwischen Anspruch und Wirklichkeit¹

Steffen Bauer

I. Einleitung

Betrachtet man die aktuelle, breit angelegte UN-Reformdebatte, so fällt auf, daß umweltpolitischen Themen allenfalls eine nachgeordnete Bedeutung zukommt. Die Agenda wird im Wesentlichen von den sicherheitspolitisch relevanten Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen und den Millenniumsentwicklungszielen bestimmt. Daneben kommt im Zusammenhang mit einer möglichen Reform der Menschenrechtskommission noch den Bemühungen um einen verbesserten internationalen Menschenrechtsschutz vergleichsweise hohe Aufmerksamkeit zu. Vor dem Hintergrund der die Reformdiskussion bestimmenden Grundlagentexte vermag diese Schwerpunktsetzung kaum zu überraschen. Im Executive Summary des Berichts des High-level Panels on Threats, Challenges and Change findet sich auf sechs Seiten ein einziger Verweis auf Umweltdegradation. Sie wird dort in einem Atemzug mit Armut und Infektionskrankheiten pauschal als Bedrohung benannt, mehr nicht.²

Bezeichnend sind auch die von der UN-Sondergeneralversammlung im Jahre 2000 formulierten Millenniumsentwicklungsziele. So weist das siebte von acht Zielen ausdrücklich darauf hin, daß die ökologische Nachhaltigkeit von Entwicklung gesichert werden müsse. Darin manifestiert sich, daß Umweltschutz und Entwicklung heute keineswegs als die gleichrangigen Ziele erachtet werden, als die sie im Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ ursprünglich einmal angelegt waren.³

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2005 gehalten hat. Dieser Beitrag entstand vor dem Hintergrund des von der Volkswagen Stiftung finanzierten internationalen Forschungsprojekts MANUS (Managers of Global Change: Effectiveness and Learning of International Organisations), das an der Freien Universität Berlin, der Vrije Universiteit Amsterdam, der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg und am Potsdam Institut für Klimafolgenforschung die Rolle internationaler Regierungsorganisationen in der Umweltpolitik interdisziplinär erforscht. Dabei wird nach dem Einfluß und der Lernfähigkeit gefragt, den diese Organisationen als bürokratische Akteure der Weltpolitik haben; vgl. *Biermann/Bauer* 2004, 2005; *Siebenhüner* 2003.

² Vgl. United Nations – General Assembly, A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2 December 2004, UN Doc. A/59/565, S. 2.

³ Zur Diskussion um die Gewichtung von ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten nachhaltiger Entwicklung vgl. u.a. (*Eblinghaus/Stickler* 1996; *Tetzlaff* 2000; *Kopfmüller et al.* 2001; *Siebenhüner* 2001); allgemein einfürend auch (*Bauer* 2005).

Umso bemerkenswerter ist es daher, daß Generalsekretär *Kofi Annan* in seinem Reformbericht „In Larger Freedom“ die umweltpolitische Dimension der Vereinten Nationen besonders betont und der „Sicherung der *ökologischen Nachhaltigkeit*“ ein eigenes Unterkapitel widmet.⁴ Darüber hinaus fordert er die Regierungen zu konkreten Reformschritten auf, um den bestehenden „Ordnungsrahmen für die globale Umwelt“ besser an die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.⁵ *Annan* stellt darin unter anderem fest, daß die globale Umwelt in Anbetracht der Anzahl und der Komplexität der internationalen Übereinkünfte und der Organisationen, die sich damit befassen, besondere Herausforderungen an die Kohärenz [stellt]. ... Bereits auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung wurde die *Notwendigkeit eines kohärenteren institutionellen Rahmens für die globale Ordnungspolitik im Umweltbereich* hervorgehoben, der eine *bessere Koordinierung und Überwachung* gestattet. Es ist jetzt höchste Zeit, sich mit einer besser integrierten Struktur für die Normsetzung auf dem Gebiet der Umwelt, die wissenschaftliche Auseinandersetzung und die Überwachung der Vertragseinhaltung zu befassen. Diese sollte *auf den bestehenden Einrichtungen wie dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen* sowie auf den Vertragsorganen und Sonderorganisationen aufbauen.⁶

II. Die Reformdebatte um die Umweltpolitik der Vereinten Nationen

Die im Bericht des Generalsekretärs aufgegriffene Reformdebatte über die umweltpolitische Organisation der Vereinten Nationen ist so alt wie diese selbst, hat jedoch in der jüngeren Vergangenheit erheblich an Dynamik gewonnen. Zunächst läßt sich feststellen, daß sich die Weltumweltpolitik insgesamt ganz wesentlich im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt hat.⁷ In der Frage um die organisatorische Ausgestaltung der Weltumweltpolitik läßt ein kursorischer Überblick über die Reformdebatten der vergangenen Jahrzehnte dabei drei „Schübe“ erkennen.⁸

Der erste Schub läßt sich im Vorfeld der Stockholmer UN-Konferenz über die menschliche Umwelt von 1972 verorten, die gemeinhin als Geburtsstunde der Weltumweltpolitik gilt. In ihrer Folge wurde 1973 das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) mit Hauptsitz im kenianischen Nairobi eingerichtet.

⁴ Vgl. *United Nations – General Assembly*, In larger freedom: towards development, security, and human rights for all. Report of the Secretary-General, 21 March 2005, UN Doc. A/59/2005, Kapitel II.D.

⁵ Vgl. *ibid.*, Kapitel V.C.

⁶ Vgl. *ibid.*, para. 212, Herv. d. Verfasser.

⁷ Einen guten Überblick bietet *Elliott* 2005. Für die ebenfalls wichtigen Entwicklungen jenseits der Vereinten Nationen, namentlich in EU und OECD vgl. u.a. *Jänickel/Jörgens* 2004; *Knill* 2003; *Busch*, in Vorbereitung.

⁸ Die folgenden Absätze beziehen sich wesentlich auf *Bauer/Biermann* 2005, 2-8. Vgl. dazu auch den Beitrag von *Peter Sand* zur Potsdamer UNO-Konferenz des Vorjahres (*Sand* 2004).

Ein zweiter Schub fand im Nachgang des 1992er „Erdgipfels“⁹ von Rio de Janeiro statt, bei dem wegweisende multilaterale Umweltabkommen sowie die Agenda 21 verabschiedet worden waren, und bei der eigens eine Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) eingerichtet wurde. Diese sollte insbesondere den Rio-Folgeprozeß überwachen, was faktisch einer Schwächung des UNEP gleichkam. Zusätzlich geriet das UNEP wegen hausgemachter Schwierigkeiten unter erheblichen Druck seitens der Regierungen, was in der Summe intensive Reformdiskussionen fast zwangsläufig nach sich zog.¹⁰

Die aktuelle Diskussion hat nun eine Intensität erreicht, auf Grund derer es gerechtfertigt scheint, von einem dritten Schub zu sprechen. Dieser wurde nicht, wie man vermuten könnte, vom Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung von 2002 ausgelöst. Er geht vielmehr auf einen diplomatischen Vorstoß der französischen Regierung auf der UN-Generalversammlung 2003 zurück, der darauf abzielt, das UNEP in eine Sonderorganisation zu transformieren und somit deutlich aufzuwerten.¹¹

Der aktuellen Diskussion liegt dabei wie schon in den vorherigen Debatten die unbestrittene Erkenntnis zu Grunde, daß die gegenwärtige Struktur der internationalen Umweltpolitik unzureichend ist, um den globalen und weltweiten Umweltproblemen wirksame Lösungen entgegenzusetzen. Reformskeptiker halten dem entgegen, daß dies keine Frage institutioneller Reformen sei. Vielmehr mangle es am nötigen politischen Willen, die klar benannten umweltpolitischen Prioritäten umzusetzen und weiterzuentwickeln. Reformoptimisten argumentieren statt dessen, daß unterhalb dieser grundsätzlichen Ebene durchaus Verbesserungen gegenüber dem Status quo erreicht werden könnten. Durch konkrete institutionelle und organisatorische Reformen werde schon allein deshalb ein positiver Einfluß auf die internationale Willensbildung möglich, weil eine derart gestärkte Weltumweltpolitik gegenüber anderen Politikfeldern – insbesondere gegenüber dem Welthandelsregime – in ihrer Konkurrenzfähigkeit verbessert würde. Dabei fällt auf, daß sich die Positionen derjenigen, die sich konstruktiv an der Diskussion um Reformen in der Weltumweltpolitik beteiligen, in den vergangenen Jahren erkennbar angenähert haben. So geht es den meisten Befürwortern wie auch den Gegnern einer Weltumweltorganisation bei genauerer Betrachtung der scheinbar gegensätzlichen Argumente zuvörderst um eine Stärkung der umweltpolitischen Kapazität der Vereinten Nationen.

Vielzitierte Befürworter einer Weltumweltorganisation wie *Frank Biermann* und *Steve Charnovitz* plädieren dafür, auf dem Fundament des UNEP eine starke Umweltsonderorganisation aufzubauen, die in ihren Befugnissen und Mit-

⁹ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED).

¹⁰ Vgl. dazu auch *Sandbrook* (1999).

¹¹ Vgl. *Gauer* 2005.

teln etwa an der WHO oder der ILO ausgerichtet werden könnte.¹² Erklärte Gegner einer Weltumweltorganisation – so *Adil Najam*, *Sebastian Oberthür* und *Thomas Gehring* – argumentieren hingegen, daß der politische Aufwand, der betrieben werden müsse, um eine derartige Reform zu verwirklichen, in keinem Verhältnis zu den zu erwartenden Verbesserungen stünde – zumal letztere in hohem Maße spekulativ seien.¹³ Es sei daher sinnvoller, sich für eine gezielte Stärkung der real existierenden Institutionen einzusetzen, insbesondere des UNEP. Von unterschiedlichen Enden her kommend, plädieren also beide Seiten im Endeffekt für eine Aufwertung des UNEP.¹⁴

Auch wenn dieses Zwischenfazit eine anspruchsvolle inhaltliche Auseinandersetzung nur stark verkürzt wiedergibt, so hat doch im Vergleich zu den Diskussionen der 1970er und 1990er Jahre der “Common ground” zwischen den Fachexperten erkennbar an Konturen gewonnen. Zwar bleibt so der von *Peter Sand* mokierte „gewisse Hauch von *déjà-vu*“¹⁵, wird aber dahingehend relativiert, daß der Debatte eine gestiegene Ernsthaftigkeit zugesprochen werden kann. Auch wenn eine konstruktive Umsetzung auf der politischen Ebene dadurch keineswegs zum Selbstläufer wird, scheint sie doch etwas näher in den Bereich des Möglichen gerückt zu sein, als je zuvor. Das zeigt sich immerhin auch darin, daß die französische Initiative Gegenstand ernsthafter zwischenstaatlicher Konsultationen ist.¹⁶

III. Das UNEP im Fokus der Reformdiskussion

Die Frage, was genau eigentlich reformiert werden soll, ist also zuvorderst auf das UNEP zu beziehen. Wo liegen die im Kontext der Reformdiskussion wesentlichen Stärken und Schwächen dieser Organisation? Welche konkreten Reformmaßnahmen werden in und um das UNEP diskutiert? Welche Anstrengungen wurden in der jüngeren Vergangenheit bereits unternommen, um die umweltpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen zu verbessern? Die Beantwortung dieser Fragen verlangt zunächst nach einer kurzen Charakterisierung des UNEP und seiner Verortung im UN-System.¹⁷

Zunächst einmal ist es der Anspruch der Vereinten Nationen an das UNEP, als ihr zentrales umweltpolitisches Organ zu fungieren. Die Mitgliedstaaten haben

¹² Vgl. *Biermann* 2000; *Biermann/Simonis* 2000; *Biermann* 2005; *Charnovitz* 2002, 2005.

¹³ Vgl. *Najam* 2003, 2005; *Gehring/Oberthür* 2000; *Oberthür* 2001; *Oberthür/Gehring* 2005.

¹⁴ Vgl. dazu auch *Tarasofsky* 2002.

¹⁵ *Sand* 2004, 40.

¹⁶ Im Gegensatz zu einer vergleichbaren Initiative der Regierungen Deutschlands, Brasiliens, Südafrikas und Singapurs im Kontext der „Rio+5“-Sondergeneralversammlung. Zum neuen Pragmatismus in der Reformdebatte vgl. auch die praxisnahen Beiträge in dem Sammelband „UNEO – Towards an International Environment Organization“ (*Rechkemmer* 2005).

¹⁷ Eine umfassende Evaluation der Organisationsperformanz des UNEP kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; vgl. dazu *Downie/Levy* 2000; *Rosendal/Andresen* 2004; *Ivanova* 2005; *Bauer* (im Druck). Für eine einführende Darstellung des UNEP vgl. *Maier* 2000.

dieses Mandat zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Organisation nach einhelliger Meinung in einer schweren Krise befand, in der Nairobi-Deklaration von 1997 ausdrücklich bestätigt. Diese Deklaration des UNEP-Exekutivrats wurde in der Folge von der „Rio+5“-Sondergeneralversammlung angenommen und 2000 in der Malmö-Deklaration des ersten Globalen Umweltministerforums erneut bekräftigt.

Schaut man, was das UNEP realistischlicherweise zu leisten im Stande ist, fallen zunächst die wegweisenden multilateralen Umweltabkommen auf, an deren Zustandekommen es maßgeblich beteiligt war. Sie belegen eindrucksvoll, daß das UNEP der ihm zugeordneten Rolle als Advokat der internationalen Umweltpolitik durchaus gerecht wird. Als Erfolgsbeispiele sind hier insbesondere der Schutz der Regionalmeere durch ein weltweites Netzwerk regionaler Abkommen und die multilateralen Verträge zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht zu nennen. Daneben spielte das UNEP auch bei der frühzeitigen Thematisierung der Klimaproblematik sowie des Phänomens der Wüstenbildung eine federführende Rolle.¹⁸ Diese spektakulären Erfolge liegen freilich schon zwei Jahrzehnte und länger zurück. In der jüngeren Vergangenheit hat das UNEP aber die Rolle des Agenda-Setters konsequent fortgeführt und kann vor allem in der Chemikalienpolitik weitere Erfolge vorweisen.¹⁹

Damit einhergehend hat das UNEP in entscheidendem Maße die Entwicklung des Umweltvölkerrechts vorangetrieben und sich hier als die zentrale zwischenstaatliche Autorität etabliert. Dabei verdient das Montevideo-Programm, durch welches das UNEP inzwischen im dritten Jahrzehnt den Aufbau umweltrechtlicher Kapazitäten in den Entwicklungsländern fördert, besondere Erwähnung. Zum einen stellt es eine bedeutende Ausnahme von dem ansonsten auf die regionale und globale Ebene begrenzten Mandat des UNEP dar. Zum anderen ist die jeweils zehnjährige Laufzeit der Montevideo-Programme außergewöhnlich. Diese gilt dem UNEP-Sekretariat als wesentlich für den besonderen Erfolg des Montevideo-Programms, da sie eine langfristig angelegte Arbeit ermöglicht, wie sie bei den wenigsten Projekten gegeben ist.

Unbestritten ist darüber hinaus die Leistungsfähigkeit des UNEP bei der Wissensverarbeitung über umweltpolitische Problemlagen und die weltweit getroffenen Maßnahmen, diesen zu begegnen. Auch in diesem Bereich hat sich das UNEP zu einer weltweit führenden Autorität unter den zwischenstaatlichen Organisationen entwickelt. Gleichwohl wird allgemein betont, daß die Kapazi-

¹⁸ Gleichwohl mit unterschiedlichem Erfolg: während die gemeinsam von UNEP und WMO betriebene Einrichtung des International Panel on Climate Change (IPCC) für die heutige Klimapolitik von bahnbrechender Bedeutung war, verliefen die ersten Bemühungen in Hinblick auf Desertifikationsproblematik buchstäblich im Sande.

¹⁹ Hier wurden u.a. die Konvention zur grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Stoffe und die sogenannte POP-Konvention über Persistent Organic Pollutants auf den Weg gebracht.

täten des UNEP in den Bereichen Assessment, Monitoring und Early warning ausbaufähig sind.²⁰

Eine eher politische Stärke des UNEP liegt ferner in seiner ausgleichenden Rolle zwischen Nord und Süd. Es ist beachtlich, daß die Organisation im Süden ein hohes Ansehen genießt, obwohl sie sich von Mandats wegen für eine traditionell von den Industrieländern bestimmte Agenda einsetzt, nämlich den Schutz der natürlichen Umwelt. Daß diese wichtige Brückenfunktion keineswegs selbstverständlich gelingt, zeigt ein Blick auf andere zwischenstaatliche Organisationen. Diese haben sich praktisch alle dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung verschrieben, gelten oft aber entweder im Süden als die Speerspitze neokolonialer Weltmarktbeherrschung (z.B. Weltbank, WTO) oder werden im Norden als Wunschkonzerte der Entwicklungsländer belächelt (z.B. UNCTAD, UNIDO).

Wendet man sich den Schwächen zu, die eine Reform des UNEP notwendig erscheinen lassen, so ist die unzureichende Ressourcenausstattung am augenfälligsten. Die Forderung nach einer Aufstockung des UNEP-Budgets impliziert dabei keineswegs, das UNEP zu einer Geberorganisation auszubauen, die es ohne ein operatives Mandat weder sein kann noch soll.²¹ Die eigentliche Ressourcenproblematik des UNEP besteht vielmehr darin, daß es auf Grund der freiwilligen Mitgliedsbeiträge nur geringe Planungssicherheit hat. Ferner sind die Spielräume des Sekretariats, die vorhandenen Mittel einzusetzen, eng begrenzt. Dies ist im Sinne staatlicher Kontrolle zwar begründet, der vielfach eingeklagten Effizienz aber nicht immer förderlich. Am schwersten wiegt jedoch, daß die personelle Ausstattung der UNEP der gewachsenen Fülle der Anforderungen, die an das Sekretariat gestellt werden, kaum gerecht werden kann. Daraus erwachsen fast zwangsläufig enttäuschte Erwartungen, denen zumindest teilweise mit mehr Planstellen wirksam begegnet werden könnte.²²

Sehr viel schwerer wiegt allerdings das profunde Koordinationsdilemma der internationalen Umweltpolitik. Selbst innerhalb der Vereinten Nationen kann das UNEP seinem Koordinationsmandat seit jeher nur in Ansätzen gerecht werden.²³ Dieses Problem hat sich im Zuge der dynamischen Ausdifferenzierung und Dezentralisierung der internationalen Umweltpolitik kontinuierlich verschärft. Der in Rio manifestierte Anspruch, Umweltpolitik und Entwicklungspolitik zu integrieren, tut ein Übriges. Alle Versuche, dem mit institutionellen Reformen entgegenzuwirken – etwa der Schaffung der CSD oder der

²⁰ Vgl. auch *Ivanova* 2005, 128-130.

²¹ Allerdings hat das UNEP durch seine Rolle als Implementierungsorganisation der Globalen Umweltfazilität (GEF) im operativen Bereich in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.

²² In anderen Arbeitsbereichen der UN stellt sich das ähnlich dar, weshalb *Kofi Annan* in seinem Reformbericht vom April 2005 punktuell nach zusätzlichem Personal verlangt, obwohl er insgesamt für eine konsequente Verschlinkung der UN-Verwaltung eintritt.

²³ Vgl. *Elliott* 2005.

von Exekutivdirektor *Töpfer* nach dem Vorbild der UN Development Group eingesetzten Environmental Management Group –, haben bislang keine durchschlagende Wirkung gezeigt.

Dieser Mangel an Koordination in der Weltumweltpolitik hängt eng mit einem Problem zusammen, das Befürwortern einer Umweltsonderorganisation als zentrales Argument dient, daß nämlich die Position des UNEP innerhalb der Vereinten Nationen zu schwach sei. Als kleines, dem UN-Sekretariat nachgeordnetes Programm fernab vom New Yorker Hauptquartier mangle es dem UNEP UN-intern an Durchsetzungskraft. Exemplarisch dafür ist die Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm UNDP, obwohl dieses sogar – anders als die großen Sonderorganisationen wie FAO oder WHO – dem Umweltprogramm formal ebenbürtig ist. Während im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda Synergien zwischen beiden Programmen regelrecht beschworen werden, bleibt die gemeinsame Arbeitspraxis von einem strukturellen Ungleichgewicht und der Konkurrenz um Kompetenzen und Ressourcen geprägt.²⁴

Ein heikles Thema ist ferner der Standort Nairobi. Kritiker monieren, daß die kenianische Hauptstadt mangels innerer Sicherheit sowie der räumlichen Distanz zu den zentralen UN-Standorten nicht für den Hauptsitz einer UN-Organisation geeignet sei.²⁵ Gleichwohl ist die Standortfrage aus guten Gründen tabuisiert, denn UNEP war das erste und bleibt bis heute das wichtigste UN-Organ, das in einem Entwicklungsland angesiedelt ist. Die Umstände sind daher schwer vorstellbar, unter denen die Entwicklungsländer diesen aufzugeben bereit wären. Eine Grundsatzdebatte über den Standort Nairobi würde also mit hoher Wahrscheinlichkeit das Nord-Süd-Klima belasten, ohne aber ein konkretes Ergebnis erwarten zu lassen. Davon abgesehen wäre es grotesk zu erwarten, daß die grundlegenden Probleme der internationalen Umweltpolitik mit einer Umsiedlung des UNEP nach New York oder Genf zu lösen wären. Mit der Standortfrage zumindest indirekt verknüpft scheint gleichwohl ein Teil der Kritik am internen Management des UNEP-Sekretariats. Ein Zusammenhang mit der umtriebigen Reisediplomatie des Exekutivdirektors, die anerkanntermaßen viel zum Ansehen des UNEP in der Welt beiträgt, liegt auf der Hand. Die häufige Abwesenheit des Chefs geht jedoch zwangsläufig zu Lasten der Sekretariatsleitung vor Ort.²⁶ Dieses Dilemma wird dadurch noch verschärft, daß der Exekutivdirektor des UNEP Kraft Amtes auch Generaldirektor des gesamten UN-Standorts Nairobi ist, an dem auch noch das UN-Siedlungspro-

²⁴ Vgl. dazu ausführlich *Bauer/Biermann* 2004 sowie das Hauptgutachten „Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik“ des *WBGU* (2004).

²⁵ Vgl. *Ivanova* 2005, 141-142.

²⁶ So fragt ein viel zitierter Witz im UNEP-Sekretariat nach dem Unterschied zwischen Gott und *Klaus Töpfer*. Die Antwort lautet, Gott sei überall; *Klaus Töpfer* überall, nur nicht in Nairobi.

gramm HABITAT sowie Regionalbüros zahlreicher anderer UN-Sekretariate angesiedelt sind.²⁷

Als weitere Angriffsfläche für Kritiker ist ein Trend zu beobachten, wonach das UNEP zunehmend operative Aufgaben übernimmt, ohne dafür aber ein allgemeines Mandat oder die nötigen Ressourcen zu haben. Es wird daher Teil einer ernstzunehmenden Reform sein müssen, ob die faktische Ausweitung der Aktivitäten des Sekretariats von den Mitgliedstaaten tatsächlich gewünscht wird und wenn ja, wie das UNEP dem sinnvollerweise angepaßt werden kann.

Was nun in der mit grundsätzlichen Argumenten geführten Diskussion um das Für und Wider einer Weltumweltorganisation häufig übersehen wird, ist die Tatsache, daß das UNEP bereits Gegenstand zahlreicher Reformbemühungen ist und sich schon seit Jahren in einem stetigen Veränderungsprozess befindet. Wegweisende Maßnahmen gehen dabei insbesondere auf eine Task Force zurück, die Generalsekretär *Annan* 1997 im Kontext seiner ersten Reformagenda eingesetzt hatte. Sie sollte unter anderem prüfen, ob und wie das UNEP sinnvoller Weise zu erhalten sei. Zum Vorsitzenden der Task Force hatte *Annan* den vormaligen CSD-Vorsitzenden *Klaus Töpfer* benannt, dem es schließlich auch oblag, die Handlungsempfehlungen der Task Force umzusetzen.²⁸ Diese betrafen zuvorderst die Umstrukturierung des UNEP-Sekretariats. Es wurde unter Exekutivdirektor *Töpfer* zügig von einer sektoral nach Umweltproblem-bereichen geordneten Behörde in eine Organisation mit acht funktionalen Abteilungen umgestaltet.²⁹

Darüber hinaus hat der Exekutivrat des UNEP mit der Verabschiedung der Malmö-Deklaration 2000 und durch die Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe „International Environmental Governance“ einen Prozeß in Gang gesetzt, der wichtige Anpassungsleistungen für ein effektives und legitimes Weltumweltregieren befördern will. Der so eingeleitete Cartagena-Prozeß³⁰ hat in den vergangenen Jahren erkennbar zu einer Stärkung des UNEP beigetragen und die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen unterstrichen. Gleichzeitig besteht ein breiter Konsens darüber, daß die bisher unternommenen Schritte nicht ausreichen, das UNEP den Erfordernissen an eine wirksame Weltumweltpolitik anzupassen. Damit zusammenhängend konnten auch Widerstände einzelner Staaten gegenüber weiter reichenden Maßnahmen im Rahmen des Cartagena-Prozesses noch nicht überwunden werden.

²⁷ Vgl. *Volger* 2000, 582-584.

²⁸ 1998 war er von UN-Generalsekretär *Annan* als neuer UNEP-Exekutivdirektor eingesetzt worden.

²⁹ Für ein Organigramm des umstrukturierten Sekretariats vgl. UNEP 2000, 48.

³⁰ Ein Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe und die darin enthaltenen Empfehlungen wurden 2002 auf einer Sondertagung des UNEP-Exekutivrats im kolumbianischen Cartagena angenommen, weshalb seither vom Cartagena-Prozeß die Rede ist.

Unter den als erfolgreich zu bewertenden Schritten sind besonders die gezielte Stärkung des Globalen Umweltministerforums sowie die informelle Einführung einer sogenannten "voluntary indicative scale of contributions" erwähnenswert. Das von *Klaus Töpfer* initiierte Umweltministerforum tritt seit 2000 jährlich zusammen, dabei in jedem zweiten Jahr parallel zu den Sitzungen des UNEP-Exekutivrats. Dies bringt aus Sicht des UNEP gleich zwei institutionelle Verbesserungen mit sich. Zum einen kommt es nun in Ergänzung zu den nur zweijährlichen Treffen des Exekutivrats jährlich zu hochrangig besetzten umweltpolitischen Regierungstreffen. Zum anderen verleiht seine quasi-universelle Mitgliedschaft dem Globalen Umweltministerforum ein besonderes Gewicht. Das formal zuständige Beschlußgremium des UNEP, der nur 58 Mitglieder umfassende Exekutivrat, kann Erklärungen des Forums schwerlich ignorieren.

Geradezu sophisticated ist die "voluntary indicative scale", die offiziell nur als „Gedankenspiel“ innerhalb des Sekretariats existiert. Sie darf gerade deshalb als besonders gelungener Schachzug gelten und ist exemplarisch für die realen Einflußmöglichkeiten der internationalen Bürokratie jenseits völkerrechtlich verbindlicher Regierungsbeschlüsse. Mit dieser Skala wurde eine Was-wäre-wenn-Situation konstruiert, die den Mitgliedstaaten veranschaulicht, wie hoch ihre Mitgliedsbeiträge wären, wenn das UNEP statt über freiwillige Zuwendungen durch quotierte Mitgliedsbeiträge finanziert würde. Dabei dient der Beitragsschlüssel der UN-Generalversammlung als Bezugsgröße. Der davon erhoffte psychologische Effekt scheint nun tatsächlich eingetreten zu sein. Nicht nur hat sich die Höhe der freiwilligen Beiträge in den vergangenen Jahren absolut erhöht, sondern vor allem ist die Zahl der Länder, die überhaupt in den UNEP-Fonds einzahlen, seither deutlich gewachsen (von durchschnittlich 70 in den 1990er Jahren auf zuletzt 128). Beide Maßnahmen, das Umweltministerforum wie auch diese Skala, können als erste Schritte verstanden werden, welche die Hemmschwelle der Mitgliedstaaten in bezug auf zwei umstrittene Punkte herabsetzen, die für die Gründung einer Sonderorganisation unabdingbar wären: universelle Mitgliedschaft und feste, quotierte Mitgliedsbeiträge.³¹

Damit sind aber auch die Möglichkeiten des UNEP, sich von innen heraus zu verändern, weitgehend erschöpft. Welche Schritte wären darüber hinaus von den Mitgliedstaaten zu unternehmen, wenn das UNEP weiter gestärkt und eventuell sogar tatsächlich in eine Sonderorganisation „UNEO“ gemäß der Initiative Frankreichs transformiert werden soll? Und welche Erwartungen sind damit verknüpft?

Auf formaler Ebene ist hier zuvörderst der vertraglich geregelte Völkerrechtsstatus als Sonderorganisation der Vereinten Nationen zu nennen. Damit ginge

³¹ Beobachter sprechen treffend von einer „Salamitaktik“ derjenigen, die das UNEP gestärkt sehen wollen. Die Widerstände einflußreicher Staaten bleiben gleichwohl enorm, allen voran seitens der USA, aber auch Rußlands und Japans (vgl. *IISD* 2005, 10).

unter anderem die Einrichtung einer Generalversammlung mit universeller Mitgliedschaft einher, was wiederum eigene Rechts- und Budgethoheit nach sich zieht.

Eine UNEO soll dabei materiell so ausgestattet sein, daß sie Kapazitätenaufbau und Ressourcentransfer im Sinne der Entwicklungsländer fördern kann, ohne selbst zu einer Implementierungsorganisation zu werden. Die Organisation soll aber besser als das UNEP in die Lage versetzt werden, gezielt auf eine stärkere Einbindung der Entwicklungsländer in der internationalen Umweltpolitik hinzuwirken. Des weiteren sollen die vorhandenen Kapazitäten des UNEP in den Bereichen Monitoring, Assessment und Early warning systematisch verstärkt werden, was beispielsweise durch die Schaffung eines International Panel on Global Change nach dem Vorbild des IPCC geschehen könnte. Die autonomen Konventionssekretariate der verschiedenen Umweltabkommen sollen ausdrücklich *nicht* in eine UNEO integriert werden, womit bereits ein gewichtiges Argument der Kritiker einer „Zentralisierung“ der Weltumweltpolitik berücksichtigt wird.

IV. Fazit

Daß die sehr konkrete UNEO-Initiative Frankreichs aktuell konstruktiv diskutiert wird, darf nicht den Blick dafür verstellen, daß umweltpolitische Reformen in den Vereinten Nationen eine nachgeordnete Rolle spielen. Viele Entwicklungsländer stehen der Umweltpolitik traditionell skeptisch gegenüber, einige Geberstaaten lehnen die Schaffung einer neuen Sonderorganisation grundsätzlich ab. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß sich die Frage, ob die Umweltpolitik der Vereinten Nationen reformiert werden soll oder nicht, so gar nicht stellt, denn ein beachtlicher Reformprozeß ist längst im Gange. Nicht zuletzt befindet sich das UNEP inmitten eines Veränderungsprozesses, der auf seine relative Stärkung innerhalb der Vereinten Nationen abzielt.

Es stellt sich also vielmehr die Frage ob, wie und vor allem wie weit der Reformprozeß vorangetrieben werden kann und soll. Dabei ist zu bedenken, daß weitreichende Schritte wie die Schaffung einer Umweltsonderorganisation nicht gegen den Willen der Mitgliedstaaten zu erreichen sind. So werden an sich denkbare kleinere Reformschritte wie die universelle Mitgliedschaft oder feste Beiträge schon deshalb von den USA und anderen Kritikern abgelehnt, weil sie annehmen müssen, daß derartige Zugeständnisse als Präzedenz zur Schaffung einer Umweltsonderorganisation interpretiert würden. Tatsächlich legen die Entwicklungen im Rahmen des Cartagena-Prozesses just diese Lesart nahe.

Die pragmatischen Reformschritte der vergangenen Jahre unterstreichen auch, daß die Erfolge und Mißerfolge der Vereinten Nationen eng mit den handelnden Personen verknüpft sind. Es ist kein Zufall, daß das relative Erstarken des UNEP mit einer starken Führung seines Sekretariats durch Exekutivdirektor

Töpfer sowie dem in Generalsekretär *Annan* personifizierten Rückhalt innerhalb der Vereinten Nationen zusammenfällt. Nach der Rio-Konferenz, einem Zeitpunkt also, zu dem Umweltpolitik noch viel eher *en vogue* war als zur Jahrtausendwende, war das nachweislich anders. Die damalige UNEP-Exekutivdirektorin *Dowdeswell* galt selbst wohlwollenden Kritikern als überfordert, während Generalsekretär *Boutros-Ghali* andere, gleichfalls wichtige Prioritäten verfolgte und sich in seiner glücklosen Auseinandersetzung mit den USA aufrieb. Ungeachtet der Ergebnisse des UN-Reformgipfels im September wird also die Zukunft des UNEP und der Weltumweltpolitik auch davon abhängen, wer *Kofi Annan* und *Klaus Töpfer* 2006 in ihren Ämtern folgen wird. Dafür sind vor allem die politischen Weichenstellungen seitens der Mitgliedstaaten entscheidend.

Aller Unwägbarkeit und Skepsis zum Trotz bleibt abschließend festzuhalten, daß die Leistungen der internationalen Umweltpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen, nicht nur verbesserungswürdig und ausbaufähig, sondern ob ihrer begrenzten Möglichkeiten auch bemerkenswert sind. Dabei leistet gerade das Umweltprogramm der Vereinten Nationen mehr, als es die vielstimmige Kritik erwarten lassen würde.

Das Grundproblem einer den weltweiten Umweltproblemen nur unzureichend begegnenden Weltpolitik bleibt von alledem unberührt. Um wirksam zu werden, muß sie nicht nur global deklariert, sondern auch vor Ort durch konkretes Handeln umgesetzt werden. Die Nobelpreisträgerin *Wangari Maathai* hat das am Beispiel der Wiederaufforstung in ihrer kenianischen Heimat so auf den Punkt gebracht: „Institutionen können keine Löcher graben!“. Wenn auch der von der Umweltbewegung der 1990er Jahre geprägte Slogan „Global denken, lokal handeln“ heute abgedroschen klingt, so birgt er doch auch im 21. Jahrhundert den eigentlichen Lösungsansatz für die umweltpolitischen Herausforderungen, denen sich die Vereinten Nationen – „*we, the people*“ – gegenüber sehen.

Literatur

Bauer, Steffen (2005): Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 287, S.16-20.

- UNEP's Environment Secretariat and International Environmental Governance. In: Biermann, F./Siebenhüner, B. (Hrsg.), *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, (i.E.).

Bauer, Steffen/Biermann, Frank (2004): *Partners or Competitors? Policy Integration for Sustainable Development between United Nations Agencies*. Paper read at Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 3-4 December, at Berlin.

- (2005.): *The Debate on a World Environment Organization: An Introduction*. In: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Biermann, Frank. 2000. *The Case for a World Environment Organization*, in: *Environment* 20 (9), S. 22-31.

- (2005): Re-launching the UN Environment Programme: The Rationale for a World Environment Organization, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Biermann, Frank/Bauer, Steffen (2004): Assessing the effectiveness of intergovernmental organisations in international environmental politics, in: *Global Environmental Change* 14 (2), S.189-193.

- (2005) Managers of Global Governance. Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working Paper No. 15, The Global Governance Project, Amsterdam/Berlin/Oldenburg/Potsdam.

Biermann, Frank/Simonis, Udo Ernst (2000): Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer "Weltumweltorganisation", in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1), S. 163-183.

Busch, Per-Olof, The Environment Directorate of the Organization for Economic Cooperation and Development: The Art of Persuasion, in: F. Biermann/B. Siebenhüner (Hrsg.), *Managers of Global Change. Effectiveness and Learning of International Environmental Organizations*, (i.E.).

Charnovitz, Steve (2002): A World Environment Organization, in: *Columbia Journal of Environmental Law* 27 (2), S. 321-357.

- (2005) Toward a World Environment Organization: Reflections upon a Vital Debate, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Downie, David L./Levy, Mark A. (2000): The UN Environment Programme at a Turning Point: Options for Change, in: P.S. Chasek (Hrsg.), *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo.

Eblinghaus, Helga/Stickler, Armin (1996): *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*. Frankfurt a.M.

Elliott, Lorraine (2005): The United Nations' Record on Environmental Governance: an Assessment, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Gauer, Denys. French Ambassador for the Environment (2005): Initiative to establish a UN Environment Organization (UNEO), in: A. Rechkemmer (Hrsg.), *UNEO - Towards an International Environment Organization*, Baden-Baden.

Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (2000): Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperations-theoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (1), S. 185-211.

IISD (International Institute for Sustainable Development) (2005): Summary of the 23rd Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 21-25 February 2005, in: *Earth Negotiations Bulletin*, 28 February 2005.

Ivanova, Maria (2005): Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate, in: A. Rechkemmer (Hrsg.), *UNEO - Towards an International Environment Organization*, Baden-Baden.

Jänicke, Martin/Jörgens, Helge (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht/Journal of Environmental Law and Policy* (3/2004), S. 297-348.

Knill, Christoph (2003): *Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen.

Kopfmüller, Jürgen (2001): *Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren*, Berlin.

Maier, Jürgen (2000): UNEP-Umweltprogramm der Vereinten Nationen, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München, S. 550-553.

Najam, Adil (2003): The Case against a New International Environmental Organization, in: *Global Governance* 9 (3), S. 367-384.

- (2005): Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Will Not Improve Environmental Governance, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Oberthür, Sebastian (2001): Towards a Substantive Reform of Global Environmental Governance. Against the Creation of a World Environment Organization, in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.), *The Road to the Earth Summit 2002*, Washington D.C.

Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas (2005): Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization, in: F. Biermann/S. Bauer (Hrsg.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot.

Rechkemmer, Andreas (Hrsg.) (2005): *UNEO - Towards and International Environment Organization. Approaches to a sustainable reform of global environmental governance*, Baden-Baden.

Rosendal, G. Kristin/Andresen, Steinar (2004): UNEP's role in Enhancing Problem-Solving Capacity in Multilateral Environmental Agreements: Co-ordination and Assistance in the Biodiversity Conservation Cluster. FNI Report 10/2003, Lysaker.

Sand, Peter H. (2004): Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform? in: E. Klein/H. Volger (Hrsg.), *Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen. Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 5*, Potsdam, S. 38-44.

Sandbrook, Richard. 1999. New Hopes for the United Nations Environment Programme (UNEP)? In: *Global Environmental Change* 9 (2), S. 171-174.

Siebenhüner, Bernd (2001): *Homo Sustinens: Auf dem Weg zu einem Menschenbild der Nachhaltigkeit*, Marburg.

- (2003): *International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance. A Conceptual Framework*. Global Governance Working Paper No. 8. The Global Governance Project, Amsterdam/ Berlin/Oldenburg/Potsdam.

Tarasofsky, Richard G. (2002): *International Environmental Governance: Strengthening UNEP*. UNU Working Paper, Tokyo.

Tetzlaff, Rainer (2000): Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklungspolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: U. Menzel (Hrsg.), *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*. Festschrift für Dieter Senghaas, Frankfurt a.M.

UNEP (United Nations Environment Programme) (2000): *Annual Report 1999*, Nairobi.

United Nations - General Assembly (2004): *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, 2 December 2004, UN Doc. A/59/565.

United Nations - General Assembly (2005): *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General, New York, UN Doc. A/59/2005.

Volger, Helmut (2000): UN-Platz Nairobi, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München, S. 582-584.

WBGU (2004): *Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik*. Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU). Berlin.