

Zukunftsaufgabe globaler Umweltschutz

Das UNEP vor neuen Herausforderungen

Achim Steiner



Achim Steiner, geb. 1961, ist seit Juni 2006 Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP) in Nairobi.

Der rapide Wandel der Umwelt erfordert in zunehmendem Maße die Aufmerksamkeit von Regierungen, Unternehmen und Gesellschaft. Ökosysteme verschlechtern sich derart, dass sie nicht mehr in der Lage sind, viele lebenswichtige Funktionen zu erfüllen. Nur gemeinsames internationales Handeln kann erfolgreich sein. Das richtige Forum für ein solches Handeln sind die Vereinten Nationen und innerhalb der Vereinten Nationen das Umweltprogramm UNEP. Regierungen fordern als Teil des UN-Reformprozesses ein kohärenteres System der internationalen Umweltpolitik. Rolle und Verantwortung von UNEP und anderen Programmen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik stehen erneut auf dem Prüfstand. UNEP muss und wird sich diesen Herausforderungen stellen.

Der Wert von Ökosystemen

Wir leben in einer Welt rapider ökologischer, sozialer und technologischer Veränderungen. Wie gut wir mit diesen Veränderungen umgehen und die Möglichkeiten nutzen, die sie bieten, hat direkte Auswirkungen darauf, in was für einem Zustand wir die Welt den nachfolgenden Generationen hinterlassen. Der ökologische Wandel bringt jedoch weitaus mehr Gefahren als Vorteile mit sich. Das beste Beispiel hierfür ist der Klimawandel. Doch dies ist mitnichten die einzige Bedrohung, die unsere sofortige Aufmerksamkeit erfordert. Wassermangel, Wüstenbildung, rapides Artensterben: All dies sind ebenso gravierende Probleme, deren Lösung nicht auf die lange Bank geschoben werden kann. Zusammengenommen drohen sie, den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zunichte zu machen, den die Menschheit insbesondere in den letzten Jahrzehnten erreicht hat. Sie stellen auch eine gewaltige Hürde für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) dar, die von der internationalen Gemeinschaft im Jahr 2000 feierlich verabschiedet wurden.

Millennium Ecosystem Assessment

Die im Jahr 2005 begonnene Studie über den Zustand der weltweiten Ökosysteme ›Millennium Ecosystem Assessment‹, an deren Entwicklung UNEP maßgeblich beteiligt war, präsentiert eine völlig neue Verständnisebene für globale Umweltzusammenhänge. Die Hauptidee der Studie ist, dass 60 Prozent der weltweiten Ökosysteme sich im Niedergang befinden oder bereits unwiderruflich zerstört sind, so

dass die Menschheit nicht länger in den Genuss ihrer Funktionen und Dienste kommen kann. Zu diesen Diensten gehören zum Beispiel Klimaregulierung, saubere Luft und sauberes Wasser, fruchtbare Böden und produktive Fischbestände. Die Ökosysteme können dabei helfen, die Ausbreitung von Krankheiten und Schädlingen unter Kontrolle zu halten; sie liefern wertvolle neue Medikamente und schützen Menschen und Siedlungen vor Umweltkatastrophen.

Verlust der Artenvielfalt

Wenn mehr als die Hälfte der Ökosysteme nicht mehr voll funktionstüchtig ist, ist dies in höchstem Maße alarmierend. In den vergangenen 50 Jahren haben wir Ökosysteme durch unser eigenes Handeln stärker verändert als je zuvor in der Geschichte der Menschheit. Der zunehmende und größtenteils unwiderrufliche Verlust der biologischen Artenvielfalt scheint dabei die gravierendste und erschreckendste Folge zu sein. Laut der von der Weltnaturschutzunion (IUCN) herausgegebenen so genannten Roten Liste gefährdeter Arten sind zwei von fünf bekannten Arten vom Aussterben bedroht: eine von acht Vogelarten, ein Viertel aller Säugetiere und ein Drittel der Amphibien. Diese Liste enthält noch nicht einmal die unzähligen Arten, die bisher nicht erfasst und beschrieben wurden. Die Rolle dieser Arten in dem empfindlichen Gleichgewicht der Ökosysteme oder ihr Wert für die Menschheit zum Beispiel als Lieferant von Arzneien, Nahrung oder anderem wird wohl nie bekannt werden. Im Gegensatz zu Verlusten in anderen Ökosystemen, kann das Aussterben einer Tier- oder Pflanzenart nicht mehr rückgängig gemacht werden. Dies ist die wahre Tragödie des Artensterbens. Daher ist es umso beunruhigender, dass sich das Artensterben, trotz internationaler Verpflichtungen, die Verlustrate bis 2010 zu verlangsamen, eher noch beschleunigt. Hinzu kommt, dass der Klimawandel, zusammen mit dem Verlust an Lebensräumen, der Jagd und der Überfischung, die Prognose noch verschlechtert.

Entwicklung oder Umweltschutz?

Schuld am rapiden Verlust der Artenvielfalt und anderer Ökosysteme ist eindeutig die menschliche Entwicklung. Es gibt traditionell ein Spannungsverhältnis zwischen den Befürwortern von Entwicklung und den Umweltschützern. Dieses Spannungsverhältnis besteht zu einem gewissen Grad noch immer, obwohl der Umweltschutz, neben sozialem Fortschritt und wirtschaftlicher Entwicklung, zu einer der drei ›Säulen‹ nachhaltiger Entwicklung geworden ist. An die-

ser Stelle möchte ich gerne zwei Punkte herausgreifen. Der Wandel von Ökosystemen ist an sich nichts Schlechtes. Viele Veränderungen von Ökosystemen haben sich sogar positiv auf das menschliche Wohlergehen und den wirtschaftlichen Fortschritt ausgewirkt. Zum Beispiel hat die Landwirtschaft viele Ökosysteme zum Nutzen der Menschheit verändert, ohne notwendigerweise der Umwelt zu schaden. Kritiker der Umweltschutzbewegung, die behaupten, Umweltschützer wären gegen Entwicklung, liegen falsch. Eines muss aber ganz klar gesagt werden: Die gegenwärtigen rapiden und massiven Veränderungen unserer Umwelt, wie sie im ›Millennium Ecosystem Assessment‹ und in anderen Berichten, wie etwa dem ›Global Environment Outlook‹ von UNEP, beschrieben werden, drohen, die Errungenschaften der Vergangenheit und jedwede zukünftige Entwicklung zu gefährden.

Enorme Kosten

Die menschlichen und wirtschaftlichen Kosten der rücksichtslosen Ausbeutung von Ökosystemen sind beträchtlich. Ein Beispiel: Die Überfischung von Kabeljau, die 1992 den Kollaps des Kabeljaufangs in Neufundland verursachte, kostete die kanadische und amerikanische Wirtschaft um die zwei Milliarden Dollar an Sozialhilfe und Umschulungsmaßnahmen.²

Eine weitere Bedrohung der Meeres- und Landökosysteme stellen so genannte Bioinvasoren (Neobiota) dar. Absichtlich oder versehentlich in fremde Ökosysteme eingeführt, verdrängen sie oft rasend schnell heimische Flora und Fauna und werden zu einem ökologischen sowie ökonomischen Problem. Laut einem Bericht³, der im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) erstellt wurde, verursachte der Einfall der goldenen Apfelschnecke im philippinischen Reisanbau einen Ernteausfall von rund einer Milliarde Dollar.

Die Veränderung und der Verlust von Ökosystemen bringen hohe wirtschaftliche und soziale Kosten mit sich, Kosten, die auch die Versicherungsbranche betreffen, wenn es um Naturkatastrophen geht. Verschiedene Faktoren, von Klimawandel und Waldrodung bis zu Gewässerschutz und unkontrolliertem Siedlungswesen, wirken sich zunehmend auf das Leben Einzelner und die Wirtschaft aus. Statistiken der ›Münchener Rück‹ zufolge, eines der größten Rückversicherungsunternehmen der Welt, haben Unwetterkatastrophen im Jahr 2005 etwa 200 Milliarden Dollar gekostet.⁴

Industrieländer besser gewappnet

Diese Statistiken stellen allerdings lediglich die Spitze des Eisbergs dar. Wirtschaft, Regierungen, Kommunen und Einwohner von Industrieländern sind normalerweise in der Lage, Naturkatastrophen zu bewältigen. Wirtschaftliche Verluste werden zu einem

gewissen Grad von einer diversifizierten Volkswirtschaft aufgefangen, und die meisten Kapitalbestände sind versichert. Aber die steigenden Kosten verunsichern Firmen wie die ›Münchener Rück‹ und haben sie dazu veranlasst, sich Initiativen wie den Grundsätzen für verantwortungsbewusste Investitionen (Principals for Responsible Investment), einem gemeinsamen Projekt der UNEP-Finanzinitiative und des Globalen Pakts der UN (Global Compact), anzuschließen.

Dies ist nicht der Fall in Entwicklungsländern, deren Wirtschaft und Strukturen vielfach nicht dieselbe Widerstandsfähigkeit besitzen. Es geht hier nicht nur um die wirtschaftliche Existenz, sondern ums blanke Überleben. Nach Angaben der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften gibt es in Industrieländern bei jeder Katastrophe im Durchschnitt 22,5 Todesfälle, im Gegensatz zu 145 Todesfällen in Ländern mit ›mittlerer‹ Entwicklung. In weniger entwickelten Ländern sterben bei jeder Katastrophe im Durchschnitt 1052 Menschen.⁵

Falsche Rechnung

Wir müssen uns die Frage stellen: Wie lange können wir es uns noch leisten, die wirtschaftlichen und humanitären Kosten einer Unterbewertung und Vernachlässigung des Nutzens von Ökosystemen zu tragen? Das ›Millennium Ecosystem Assessment‹ zeigt eindeutig, dass der Nutzen der Ökosysteme, ebenso wie die traditionell eher anerkannten Ressourcen, wie Bodenschätze, volkswirtschaftliches Kapital darstellt und als solches in die Kalkulation einbezogen werden sollte. Dennoch berücksichtigt die traditionelle volkswirtschaftliche Buchführung den Verbrauch beziehungsweise die Ausbeutung dieser Ressourcen nicht. Ein Land könnte ohne Weiteres seinen gesamten Wald abholzen und seine Fischbestände leer fischen, und trotzdem würde sein Bruttosozialprodukt wachsen, weil der entsprechende Verlust in Aktivposten nicht einberechnet wurde.⁶

Ein Land könnte ohne Weiteres seinen gesamten Wald abholzen und seine Fischbestände leer fischen, und trotzdem würde sein Bruttosozialprodukt wachsen, weil der entsprechende Verlust in Aktivposten nicht einberechnet wurde.

¹ Millennium Ecosystem Assessment, <http://www.maweb.org/en/index.aspx>

² Millennium Ecosystem Assessment, <http://www.maweb.org/en/Presentations.aspx>

³ Vgl. <http://www.biodiv.org/programmes/cross-cutting/alien/default.aspx>

⁴ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=488&ArticleID=5324&l=en>

⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2001; <http://www.ifrc.org/publicat/wdr2001/> Zit. in: UNEP, Global Environment Outlook 3, S. 271; http://www.unep.org/geo/geo3/english/pdfs/chapter2-9_disasters.pdf

⁶ Millennium Ecosystem Assessment, <http://www.maweb.org/en/Presentations.aspx>

Leider verfügen wir noch immer nicht über genügend Mechanismen und Instrumente, um den Schutz von Ökosystemen aktiv zu fördern. Und dort, wo es einen scheinbaren Konflikt zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Bedürfnissen gibt, kommt die Umwelt oft zu kurz. Nehmen wir das Beispiel der internationalen Fischerei. Über 70 Prozent der weltweiten kommerziellen Fischbestände sind bereits überstrapaziert und werden über die tragbaren Grenzen hinaus ausgebeutet.⁷ Bestände von wirtschaftlich attraktiven Fischarten, wie Thunfisch, Kabeljau oder Schwertfisch, sind im letzten Jahrhundert bereits um bis zu 90 Prozent zurückgegangen.⁸ Gleichzeitig sehen lokale Fischer, die ungefähr die Hälfte aller Fische weltweit fangen, ihren Lebensunterhalt durch illegale, unregelte oder subventionierte kommerzielle Fangflotten bedroht.

Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development – WSSD) in Johannesburg im Jahr 2002 haben die Regierungen beschlossen, alles zu tun, um überfischte Fischbestände so wiederherzustellen, dass ein nachhaltiger Bestand an Fischen gewährleistet ist – möglichst bis zum Jahr 2015.⁹ Der so genannte Durchführungsplan von Johannesburg fordert ein Ende dieser schädlichen Fangmethoden sowie der Subventionen, die direkt oder indirekt zu illegalen, nicht gemeldeten oder unregulierten Methoden beitragen.¹⁰ Trotzdem machen subventionierte Flotten – mit Subventionen in geschätzter Höhe von 15 bis 20 Milliarden Dollar pro Jahr – rund 20 Prozent der weltweiten Einnahmen durch den Fischfang aus. Dies führt zu Überfischung und zur Ausbeutung der Meere.¹¹

Es gibt ein weiteres Beispiel aus der Forstwirtschaft. Nach Angaben des Worldwatch Institute und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ist der weltweite Waldbestand im Zeitraum 2000 bis 2005 um schätzungsweise 36,6 Millionen Hektar geschrumpft.¹² Das ist mehr als die gesamte Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Der totale Verlust an Waldfläche lag sogar bei annähernd 65 Millionen Hektar. Doch das Neuanpflanzen von Holzplantagen (die bei weitem nicht so artenreich sind wie natürlicher Wald) und die Regeneration einiger Waldflächen, gleichen den Raubbau bis zu einem gewissen Grad wieder aus. Die größten Verluste waren in Entwicklungsländern zu verzeichnen, die jedoch gleichzeitig stärker als die Industrieländer auf ihre Rohstoffe angewiesen sind.

Wälder sind von unschätzbarem Nutzen. Sie enthalten einen unbeschreiblichen Artenreichtum; sie helfen, das Klima zu regeln, indem sie Niederschlag auslösen und speichern, der wiederum die Flüsse füllt; sie stabilisieren den Boden und liefern Brennholz, Arzneipflanzen sowie Nahrungsmittel für schätzungsweise 1,6 Milliarden Menschen.¹³ Gleichzeitig sind sie wichtige Kohlenstoffspeicher, indem sie Kohlendioxid aus der Luft aufnehmen, das maßgeblich für

den Treibhauseffekt verantwortlich ist. In den ersten fünf Jahren dieses Jahrhunderts ist die Fähigkeit der Wälder, Kohlenstoff zu speichern, um fünf Prozent gesunken.¹⁴ Gleichzeitig setzt die Zerstörung der Wälder bis zu 20 Prozent der Treibhausgase frei, die zu globaler Erwärmung beitragen.¹⁵

Kaum wirtschaftliche Anreize

Es gibt zahlreiche Gründe, warum Wald gerodet oder zerstört wird: Holzproduktion, großflächige Rodung für die landwirtschaftliche Nutzung oder Viehhaltung oder auch Brandrodung durch Subsistenzbauern – alles im Namen der wirtschaftlichen Notwendigkeit und der Entwicklung. Wir müssen uns also fragen: Welche wirtschaftlichen Anreize gibt es, den Wald zu schützen? Die Antwort ist: zurzeit keine. Zum Beispiel können Länder im Rahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM) des Kyoto-Protokolls – dem einzigen wirklich globalen Instrument zur Bekämpfung des Klimawandels – einen Kredit dafür bekommen, dass sie *neuen* Wald anpflanzen. Der Schutz existierender Wälder wird dabei nicht berücksichtigt. Einnahmen aus Öko-Tourismus, Waldprodukten, die nicht aus Holz bestehen, und dem so genannten ›Bioprospecting‹ (die Suche und Weiterentwicklung verschiedener ökologischer Rohstoffe zu kommerziellen Zwecken) bieten scheinbare Alternativen. Diese sind aber verschwindend gering im Vergleich zu den Gewinnen, die Holzfäller, Bauern und Viehzüchter sofort verbuchen können. Auch darf man die akute Not der verarmten Landbevölkerung, die auf Brennholz und frisch gerodetes Ackerland angewiesen sind, nicht unterschätzen.

Man könnte noch zahlreiche andere Beispiele nennen, doch eines wird bei dieser Analyse klar: Das gegenwärtige System der internationalen Umweltpolitik ist nicht in der Lage, die Erfüllung des siebten Millenniums-Entwicklungsziels zur ökologischen Nachhaltigkeit sicherzustellen. Es steht weiterhin fest, dass die Lösung dieser Umweltprobleme jenseits der Möglichkeiten einzelner Staaten liegt. Ob es um Klimaschutz oder Überfischung geht, um Abholzung oder Luftverschmutzung, Artensterben oder den Transport von Gefahrgütern: Es ist eindeutig, dass es sich hier um globale Themen handelt, die nur auf internationaler und multilateraler Ebene diskutiert und gelöst werden können. Das legitime Forum für einen solchen internationalen Dialog und für das Handeln auf internationaler Ebene sind die Vereinten Nationen, die wiederum aus ihren Reihen UNEP mit Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit beauftragt haben.

Reformen und die Rolle von UNEP

Seit einigen Jahren nimmt die Kritik am bestehenden System der internationalen Umweltpolitik zu. Im Mai 2000, also noch vor der Formulierung der MDGs, be-

Das gegenwärtige System der internationalen Umweltpolitik ist nicht in der Lage, die Erfüllung des siebten Millenniums-Entwicklungsziels zur ökologischen Nachhaltigkeit sicherzustellen.

rief UNEP das erste ›Globale Umweltminister-Forum‹ (Global Ministerial Environment Forum – GMEF) im schwedischen Malmö ein. Eine der Funktionen des GMEF war, der UN-Generalversammlung ein klares Signal zu senden mit Blick auf den Millenniums-Gipfel und die anstehenden Diskussionen zu nachhaltiger Entwicklung im September 2000. Die Ministererklärung von Malmö stellte mit »tiefer Besorgnis« fest, dass »die Lage der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, von denen alles Leben auf der Erde abhängt, sich in einem alarmierenden Tempo verschlechtert« und dass nachhaltige Entwicklung eine »alarmierende Diskrepanz zwischen Worten und Taten« aufweist.¹⁶

Im Jahr 2001 berief das GMEF die ›Offene zwischenstaatliche Gruppe von Ministern oder deren Vertretern über eine internationale Umweltordnung‹¹⁷ ein. Sie sollte Vorschläge für eine kohärentere internationale Umweltpolitik, für eine bessere Durchsetzung der multilateralen Umweltübereinkommen und eine Stärkung der Rolle von UNEP vorlegen. Der Bericht wurde zunächst vom UNEP-Verwaltungsrat im Februar 2002 im kolumbianischen Cartagena, dann beim Johannesburg-Gipfel¹⁸ und später von der UN-Generalversammlung¹⁹ angenommen.

Die Gruppe hat sich einer Reihe von Kernfragen in der Debatte um eine internationale Umweltordnung angenommen:

- die Frage der universellen Mitgliedschaft im UNEP-Verwaltungsrat und im Globalen Umweltminister-Forum;
- finanzielle Unterstützung für UNEP;
- Unterstützung der wissenschaftlichen Grundlagen in UNEP;
- die bessere Einbeziehung der Zivilgesellschaft;
- bessere Koordinierung und Durchsetzung der multilateralen Umweltübereinkommen;
- einen multilateralen strategischen Plan für technische Zusammenarbeit sowie Aus- und Fortbildung (capacity building); und
- bessere Koordinierung umweltpolitischer Fragen innerhalb des UN-Systems.

An der Umsetzung einiger dieser Punkte wird bereits gearbeitet. Im Februar 2005 verabschiedete der UNEP-Verwaltungsrat den ›Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity Building‹, um Entwicklungs- und Schwellenländern zu helfen, ihre wirtschaftliche Situation – und damit das Leben ihrer Bevölkerung – zu verbessern, ohne ihre natürlichen Ressourcen auszubeuten. Auch die Zusammenarbeit von UNEP mit der Zivilgesellschaft und die Stärkung des wissenschaftlichen Know-hows in UNEP schreiten durch interne Bemühungen voran. Trotzdem bleiben die oben genannten Hauptprobleme zum jetzigen Zeitpunkt noch ungelöst.

Es wäre allerdings falsch zu sagen, es gäbe keinen Fortschritt. Die Frage der internationalen Umweltpolitik ist eng verknüpft mit dem gesamten Reform-

prozess, dem sich die UN zurzeit unterziehen, und war deshalb auch Gegenstand des Weltgipfels 2005, der im vergangenen Jahr vor Beginn der 60. Generalversammlung stattfand. In dem Abschlussdokument wird noch einmal die zentrale Rolle der ökologischen Nachhaltigkeit hervorgehoben, ohne die die Ziele der UN nicht erreicht werden können. Der Gipfel stellte außerdem fest, dass es notwendig sei, die verschiedenen umweltspezifischen Aktivitäten innerhalb des UN-Systems effizienter zu gestalten, »mit stärkerer Koordinierung, besserer Politikberatung und Anleitung (...) sowie besserer Eingliederung von Umweltaktivitäten in den breiteren Rahmen der nachhaltigen Entwicklung auf operativer Ebene, namentlich durch Kapazitätsaufbau (...).«²⁰

Der Gipfel forderte außerdem den Generalsekretär auf, »die weitere Stärkung des Managements und der Koordinierung der operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu veranlassen, damit sie einen noch wirksameren Beitrag zur Erreichung der (...) Millenniums-Entwicklungsziele leisten können.«²¹ Der Generalsekretär reagierte auf diesen Aufruf, indem er im Februar 2006 die ›Hochrangige Gruppe des Generalsekretärs für systemweite Kohärenz auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der

In dem Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 wird noch einmal die zentrale Rolle der ökologischen Nachhaltigkeit hervorgehoben, ohne die die Ziele der UN nicht erreicht werden können.

7 William H. Reilly, Pastrana Borrero Lecture 2003, 19.11.2003, New York; World Resources Institute, WRI World Resources 2000–2001, S. 78

8 Worldwatch Institute, State of the World 2004, Special Focus: The Consumer Society, Januar 2004.

9 Vgl. Durchführungsplan von Johannesburg, Kap. IV, Abs. 31., UN-Dok. A/CONF.199/20, <http://www.un.org/Depts/german/conf/jhnsbrg/a.conf.199-20.pdf>

10 Ebd.

11 Vgl. Reilly, a.a.O. (Anm. 7).

12 Worldwatch Institute, Vital Signs 2006–2007, Juli 2006.

13 <http://www.fao.org/forestry/foris/webview/pageview.jsp?pageld=33453&langId=1>

14 Worldwatch Institute, Vital Signs, a.a.O. (Anm. 12).

15 <http://www.fao.org/forestry/foris/webview/pageview.jsp?pageld=33444&langId=1>

16 http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm

17 Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance (IGM).

18 Kapitel XI des Durchführungsplans von Johannesburg stellt in Absatz 140 (d) fest, dass die internationale Gemeinschaft »die Ergebnisse des vom Verwaltungsrat des Umweltprogramms der Vereinten Nationen auf seiner siebten Sondertagung verabschiedeten Beschlusses über eine internationale Umweltordnung vollinhaltlich umsetzen und die Generalversammlung bitten (soll), sich auf ihrer 57. Tagung mit der wichtigen, aber komplexen Frage der Herstellung einer universalen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat/ Globalen Umweltminister-Forum zu befassen.«

19 UN-Dok. A/RES/57/251 v. 21.2.2003.

20 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 169.

21 Ebd.

Umwelt²² einberief. Sie sollte untersuchen, wie man die Koordinierung und Effektivität von UN-Aktivitäten weltweit verbessern könnte. Die Gruppe präsentierte am 9. November 2006 seine Empfehlungen in dem Bericht ›Delivering as One‹, der der 61. Generalversammlung vorgelegt wird.²³

Unter anderem wurden folgende Schritte empfohlen:

Erstens müssen sämtliche UN-Aktivitäten auf Länderebene ökologische Überlegungen stärker berücksichtigen, vor allem im Bereich Aus- und Fortbildung sowie bei der technischen Zusammenarbeit. Zweitens muss die umfassende und kohärente Umsetzung, Verwaltung und Überwachung multilateraler Umweltübereinkommen (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) gewährleistet werden. Ferner müssen sie besser mit anderen internationalen Abkommen harmonisiert werden. Insgesamt gesehen ist das bestehende System multilateraler Umweltübereinkommen eher sektoral und reaktiv, anstatt holistisch und proaktiv. Außerdem ist die Anzahl der MEAs in den letzten Jahren erheblich gestiegen, und viele dieser Übereinkommen bestehen in relativer Isolation von anderen wichtigen Abkommen und Prozessen, die nicht auf die Umwelt bezogen sind. Dies führt teilweise zu Widersprüchen innerhalb des Systems sowie zu unnötig vielen oder sich überschneidenden Berichterstattungspflichten für die Mitgliedstaaten. Letztere sind besonders für Entwicklungsländer schwer zu erfüllen.

Environmental Management Group

Der Hauptmechanismus, um zumindest einige dieser Probleme auf der UN-Ebene anzugehen, ist die ›Environmental Management Group‹ (EMG), deren Sekretariat UNEP stellt. Die EMG wurde im Jahr 1999 vom UN-Generalsekretär einberufen, um sicherzustellen, dass umweltpolitische Überlegungen in alle UN-Aktivitäten einbezogen werden und um die Umweltpolitik systemweit zu koordinieren, unter Einbeziehung der internationalen Finanzorganisationen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) sowie der Welthandelsorganisation.

Die Globalisierung, und die damit einhergehenden Handels- und Investitionsströme, haben vielfältige Auswirkungen auf die Umwelt, vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern. Man könnte sogar sagen, dass jedes Umweltübereinkommen gleichzeitig ein Handelsabkommen ist, denn der Handel beeinflusst die Umwelt, und Umweltverpflichtungen haben Auswirkungen auf Handelsbeziehungen. Als Beispiele seien hier die Übereinkommen genannt zum internationalen Transport von Gefahrgütern und Chemikalien, zum Handel mit geschützten Tierarten oder genetisch veränderten Organismen oder Übereinkommen, die den Handel und die Verwendung von ozonschädigenden Stoffen regeln. Handel ist auch ein Schlüsselement des Kyoto-Protokolls: erstens in

der Form des Handels mit Emissionsrechten und ähnlicher flexibler Mechanismen; und zweitens, weil einige Länder immer noch befürchten, dass die Verpflichtungen des Protokolls ihrer Wirtschaft schaden könnten. Daher ist es absolut notwendig, dass Umweltübereinkommen und andere Verträge besser auf einander abgestimmt werden und dass umweltpolitische Überlegungen eine größere Rolle bei der Formulierung von anderen internationalen Verträgen spielen.

Kooperation UNEP–UNDP als Modell

Was die Aus- und Fortbildung sowie die technische Zusammenarbeit angeht, hat der ›Bali Strategic Plan‹ UNEP eine neue und breitere Aufgabe gestellt. Demzufolge sollen umweltpolitische Überlegungen in Entwicklungspläne auf Länderebene integriert werden. Der Plan ist für UNEP Chance und Herausforderung zugleich. Ein entscheidender Faktor bei der Umsetzung des Planes ist die wachsende Partnerschaft zwischen UNEP und dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Beide Organisationen wollen Umweltbelangen eine zentrale Rolle innerhalb der gesamten Entwicklungsagenda einräumen, vor allem in Bezug auf Maßnahmen zur Armutsreduzierung. UNEP kann so das weltweite Netzwerk, über das UNDP verfügt, nutzen, um Aus- und Fortbildung sowie technische Zusammenarbeit im Umweltbereich dorthin zu bringen, wo es dringend gebraucht wird. Meiner Meinung nach ist diese Partnerschaft eine historische Chance für UNEP und UNDP zu beweisen, dass die UN tatsächlich reformierbar sind. Sie könnte ein Modell dafür werden, wie die UN in Zukunft effektiv arbeiten können.

UNEP in den nächsten Jahren

Der Bericht ›Delivering as One‹ empfiehlt unter anderem, »die internationalen Lenkungsstrukturen im Umweltbereich zu stärken und kohärenter zu gestalten, um die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit der Umwelttätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern.« Außerdem sollte »das Umweltprogramm der Vereinten Nationen aufgewertet und mit echter Autorität als die für Umweltpolitik zuständige Säule des Systems der Vereinten Nationen ausgestattet werden.«²⁴

Es ist unsere Aufgabe, UNEP so zu positionieren, dass wir dieser Herausforderung gewachsen sind. Aus meiner Sicht gibt es vor allem **vier Prioritäten für UNEP**.

1. UNEP muss die Verknüpfung von Umwelt und Wirtschaft stärker hervorheben und dafür sorgen, dass umweltpolitische Überlegungen eine größere Rolle bei der Formulierung von Wirtschaftspolitik spielen. Dies könnte auf mehreren Wegen erreicht werden: durch die EMG, durch die Partnerschaft mit UNDP, durch wissenschaftliche Studien und durch die bereits ent-

Die Partnerschaft zwischen UNEP und UNDP ist eine historische Chance, zu beweisen, dass die Vereinten Nationen reformierbar sind.

wickelte Kommunikationsstrategie. In dieser Hinsicht stehen bereits Viele auf unserer Seite. Einer von ihnen ist der britische Finanzminister Gordon Brown, der auf einem Treffen der Energie- und Umweltminister der G-7/8 am 15. März 2005 in London erklärte: »Wenn unsere Volkswirtschaften wachsen sollen, wenn wir der Armut auf globaler Ebene ein Ende setzen wollen und wenn der Lebensstandard der Weltbevölkerung erhöht werden soll – nicht nur für diese Generation, sondern auch für nachfolgende – dann müssen wir unsere Umwelt und natürlichen Ressourcen, auf denen unsere wirtschaftliche Aktivität aufbaut, besser schützen.«²⁵

2. Unsere zweite Priorität ist die Stärkung von UNEP als die legitime Stimme der Umwelt innerhalb des gesamten UN-Systems. Selbstverständlich war dies eines der Themen, mit denen sich die Hochrangige Gruppe befasste, und es wird sicherlich in den kommenden Wochen und Monaten viel Stoff für Debatten liefern. Trotzdem können auch wir jetzt schon unseren Beitrag leisten. Wir können zum Beispiel unsere Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), FAO, UNDP, verbessern.

3. UNEP muss seine Kooperation mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft ausbauen und sie dazu animieren, Themen wie Umweltschutz und Nachhaltigkeit ernster zu nehmen und in ihr strategisches Denken und ihre Entscheidungsfindung zu integrieren.

4. UNEP arbeitet bereits jetzt daran, effizienter und effektiver zu werden, indem es die internen Ressourcen voll ausschöpft und UNEP zu einer modernen, multikulturellen Organisation des 21. Jahrhunderts macht: flexibel, effizient und dienstleistungsorientiert.

Schlussbetrachtung

Nur durch kohärentes und aufeinander abgestimmtes Handeln, das alle betroffenen Parteien einbezieht, können wir hoffen, die zunehmend sichtbare rapide Zerstörung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen wieder umzukehren. Trotz wachsenden öffentlichen Interesses sowie diverser Versprechen und Verpflichtungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, sich des Problems anzunehmen, verschlechtert sich der Zustand unserer Umwelt kontinuierlich. Die Ursachen und die Konsequenzen sind mannigfaltig und eng miteinander verknüpft. Dem »Millennium Ecosystem Assessment« zufolge gibt es **sechs Haupthindernisse**, die einer angemessenen internationalen Antwort auf den Wandel von Ökosystemen im Wege stehen:²⁶

1. **Unzureichende institutionelle und politische Strukturen sowie schwache Systeme der Regulierung und der Verantwortlichkeit.**

2. **Marktversagen und das Fehlen wirtschaftlicher Anreize.**
3. **Soziale und Verhaltensfaktoren, wie zum Beispiel das Fehlen einer politischen Stimme der Gruppen, die von Ökosystemen besonders abhängig oder durch ihre Verschlechterung besonders betroffen sind.**
4. **Unzureichende Investitionen in die Entwicklung und Verbreitung von Technologien.**
5. **Mangelndes Wissen (und schlechte Anwendung existierendes Wissens) über die Dienste der Ökosysteme (ecosystem services) und wie man von diesen Diensten besser Gebrauch machen kann, ohne Ressourcen auszubeuten.**
6. **Unzureichende personelle und institutionelle Kapazitäten, »ecosystem services« zu bewerten und nachhaltig zu nutzen.**

All dies sind Probleme, zu deren Lösung UNEP, gemeinsam mit seinen Partnern, im Rahmen der UN-Reform, beitragen kann. Unsere Antwort muss allerdings umfassend und durchdacht sein. Die Zeiten, in denen lokales Handeln nur lokale Auswirkungen hatte und lokale Lösungen ausreichten, sind vorbei. Die Probleme, vor denen die Welt heute steht, können nicht mehr von Staaten oder Industriezweigen im Alleingang gelöst werden, geschweige denn von Kommunen und Ländern die, was drohende Umweltkatastrophen angeht, die ersten Opfer sind.

Ein solch multisektorales und globales Problem kann realistisch gesehen nur auf einer Ebene, in einem Forum gelöst werden: den Vereinten Nationen. Innerhalb dieses Systems gibt es eine Reihe Akteure, die sich mehr oder weniger direkt mit Fragen der Umwelt oder der nachhaltigen Entwicklung befassen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen trägt innerhalb dieses Systems die Verantwortung dafür, die richtigen Argumente für den Umweltschutz vorzubringen und internationale Bemühungen zu koordinieren.

Die Mission von UNEP ist:

»die Führungsrolle zu übernehmen, Partnerschaften für einen schonenden Umgang mit der Natur anzuregen, indem es Staaten und Menschen inspiriert, informiert und in die Lage versetzt, ihre Lebensqualität zu verbessern, ohne die nachfolgender Generationen zu gefährden.«

Genau das werden wir tun.

Die Zeiten, in denen lokales Handeln nur lokale Auswirkungen hatte und lokale Lösungen ausreichten, sind vorbei.

²² High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment.

²³ <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>

²⁴ Siehe Zusammenfassung des Berichts, <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>

²⁵ Text der Rede: http://www.g7.utoronto.ca/environment/env_brown_050315.htm

²⁶ Millennium Ecosystem Assessment, <http://www.maweb.org/en/Presentations.aspx>