

# Lorbeeren und Leviten

## Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen\*

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.**

Will man das deutsche Engagement in der Entwicklungs- und Umweltpolitik der Vereinten Nationen bilanzieren und sinnvoll auf zukünftige Herausforderungen übertragen, muss man sich zunächst den zeitgeschichtlichen Wandel vergegenwärtigen, den beide Politikfelder durchlaufen haben, seit sie in den sechziger und siebziger Jahren auf die internationale Agenda gelangten. Angesichts der globalen ökologischen Krise, die sich in der dynamischen Überschreitung »planetarischer Grenzen« und keineswegs nur in der Frage des Klimawandels manifestiert, erscheint dieser Wandel besonders dramatisch.<sup>1</sup> Aber auch das Feld der Entwicklungspolitik hat sich grundlegend gewandelt, seit die im Zuge der Entkolonisierung unabhängig gewordenen Staaten ihren Anspruch auf eine »Neue Weltwirtschaftsordnung« postulierten.<sup>2</sup>

Die wechselseitige Durchdringung der Politikfelder Entwicklung und Umwelt ist dafür symptomatisch. Sie hat seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) von 1992 in Rio de Janeiro in der Konsensformel »nachhaltige Entwicklung« paradigmatische Bedeutung für praktisch alle operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen jenseits der Friedenssicherung erlangt.<sup>3</sup> Als im Juni 1972 in Stockholm die UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen (United Nations Conference on the Human Environment – UNCHE) stattfand, die gemeinhin als Geburtsstunde der internationalen Umweltpolitik gilt, war dies noch nicht absehbar. Vielmehr prägte die damalige indische Ministerpräsidentin Indira Gandhi als Wortführerin der Gruppe der 77 (G77) in Stockholm das Diktum, dass Armut der größte Umweltverschmutzer sei. Umweltpolitik wurde demzufolge von den Entwicklungsländern in erster Linie als Luxusproblem der reichen Industrielän-

der verstanden. Heute bedingen sich die ökologisch definierten Grenzen menschlichen Handlungsspielraums (safe space) und die Mindestanforderungen an menschenwürdige Entwicklungsperspektiven für alle (just space) gegenseitig.<sup>4</sup>

Die deutschen Regierungen haben diese Zusammenhänge zweifellos verstanden und bringen sich schon lange als konstruktiver Partner in den entwicklungs- und umweltpolitischen Prozessen und Institutionen der Vereinten Nationen ein. Dennoch stellt sich die Frage, ob sie dies in einer Art und Weise tun, die den von ihnen selbst formulierten Ansprüchen genügt und vor allem auch angesichts der zukünftigen Herausforderungen genügen kann. Die folgende Bilanz konzentriert sich auf die Zeit nach der UNCED von Rio 1992 und somit auf die deutsche UN-Politik nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten.

### Lorbeeren: Verantwortung, Unterstützung, Verlässlichkeit?

Bevor auf die Lehren eingegangen werden soll, die aus den deutschen Beiträgen zu den entwicklungs- und umweltpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen gezogen werden können und in Folge derer der Bundesregierung die Leviten gelesen werden sollen, gilt es, die Leistungen Deutschlands zu würdigen. Der Maßstab sind die Ansprüche, die hochrangige deutsche Repräsentanten mit großer parteiübergreifender



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

\* Dieser Beitrag 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.

1 Johan Rockström et al., A Safe Operating Space for Humankind, *Nature*, 461. Jg., 24.9.2009, S. 472–475.

2 Vgl. Steffen Bauer et al., Engagement für Entwicklung und Umwelt, in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 310/2011, S. 37–49; Dirk Messner, Globale Ressourcenknappheiten und Erdsystemgrenzen im Anthropozän, in: Michael Reder/Hanna Pfeifer (Hrsg.), Kampf um Ressourcen: Weltordnung zwischen Konkurrenz und Kooperation, Stuttgart 2012, S. 138–158.

3 Steffen Bauer, Strengthening the United Nations, in: Robert Falkner (Ed.), *The Handbook of Global Climate and Environmental Policy*, London 2013, S. 320–338.

4 Rockström et al., a.a.O. (Anm. 1); Kate Raworth, A Safe and Just Space for Humanity. Can We Live Within the Doughnut? Oxfam Discussion Paper, Februar 2012.

außenpolitischer Kontinuität wiederholt vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Ausdruck gebracht haben. Im Wesentlichen lassen sich drei Leitmotive herausfiltern. Deutschland will:

- im Rahmen der Vereinten Nationen globale Verantwortung übernehmen;<sup>5</sup>
- die Vereinten Nationen nach Kräften unterstützen<sup>6</sup> und
- den Vereinten Nationen ein verlässlicher Partner sein.<sup>7</sup>

Auch so unterschiedliche Amtsträger wie Bundeskanzler Helmut Kohl und Außenminister Joschka Fischer scheuten keine Superlative, wenn es darum ging, Deutschlands Wertschätzung für die Vereinten Nationen auszudrücken: Die Bundesregierung lasse sich »von überhaupt niemandem in Europa oder anderswo in ihrer Unterstützungsbereitschaft für die Vereinten Nationen übertreffen«<sup>8</sup> und die Vereinten Nationen könnten sich darauf verlassen, »dass sie bei den Bemühungen um eine Stärkung der UN keinen verlässlicheren Verbündeten haben werden«.<sup>9</sup>

### Verantwortung: Deutsche Führungsrolle

Die Übernahme globaler Verantwortung manifestiert sich in der aktiven Mitgestaltung der Entwicklungs- und Umweltpolitik der Vereinten Nationen. Dabei lässt sich zwischen der Arbeit von Deutschen als internationale Beamte innerhalb des UN-Systems einerseits und zwischenstaatlichen Prozessen andererseits unterscheiden, in denen Deutschland als UN-Mitgliedstaat handelt. In beiden Dimensionen finden sich Beispiele für eine deutsche Führungsrolle.

#### Deutsche Bedienstete

Für deutsche Bedienstete im UN-System drängen sich im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik Klaus Töpfer und Inge Kaul als zwei herausragende Beispiele auf. Töpfer war als Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in Nairobi zugleich Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen (1998–2006) und damit über viele Jahre der ranghöchste Deutsche im UN-System. Zuvor hatte er bereits eine von Generalsekretär Kofi Annan 1997 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Entwicklung von Reformoptionen in den Bereichen Umwelt und menschliche Siedlungen geleitet. Seine Verdienste um das Umweltprogramm UNEP, das er 1998 in einer kritischen Phase übernahm und zu neuer Stärke und größerer Sichtbarkeit führte, sind unbestritten. Neben einer umfassenden Reform des UNEP-Sekretariats warb er getreu dem Motto »environment for development« auch erfolgreich um größere Akzeptanz seitens der Entwicklungsländer, die den umweltpolitischen Ansprüchen der Industriestaaten bis heute skeptisch gegenüberstehen.<sup>10</sup>

Inge Kaul wiederum hat bleibende Spuren in der konzeptionellen und programmatischen Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen hinterlassen, die

weit über ihre Tätigkeit für das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) hinausweisen. Als erste Direktorin des UNDP-Büros, das für die Erstellung der Berichte über die menschliche Entwicklung zuständig ist, zeichnete sie zwischen 1989 und 1994 mitverantwortlich für dessen erste Berichte (Human Development Reports) und die Entwicklung des viel beachteten »Human Development Index«. Anschließend leitete sie für zehn Jahre das UNDP-Büro für Entwicklungsforschung, von wo aus sie unter anderem maßgeblich zur Bekanntmachung und Verbreitung des Konzepts globaler öffentlicher Güter beitrug, das auch im aktuellen Nachhaltigkeitsdiskurs noch relevant ist.<sup>11</sup>

#### Deutsches Regierungshandeln

Derartige Verdienste deutschen Führungspersonals innerhalb des UN-Systems stehen Deutschland zweifellos gut zu Gesicht. Für eine Bewertung der deutschen UN-Politik bleibt dennoch die Regierungsarbeit maßgeblich. Auch wenn diese hier nicht systematisch untersucht werden kann, lässt sich für die multilaterale Entwicklungs- und Umweltpolitik der Bundesregierung insgesamt doch feststellen, dass tatkräftige Führungsverantwortung eher als punktuell-Phänomen denn als kontinuierliches Handlungsmotiv zu beobachten ist.

Insbesondere beim Thema Reform der UN-Entwicklungszusammenarbeit war Deutschland zuletzt eher konstruktiver Mitläufer denn Anführer. Zwar wurden Ende der neunziger Jahre gemeinsam mit anderen Mitgliedern der sogenannten Utstein-Gruppe strategisch koordinierte Vorstöße unternommen, Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik zu denken.<sup>12</sup> Alles in allem überlässt Deutschland aber

Für die multilaterale Entwicklungs- und Umweltpolitik der Bundesregierung lässt sich insgesamt feststellen, dass tatkräftige Führungsverantwortung eher als punktuell-Phänomen denn als kontinuierliches Handlungsmotiv zu beobachten ist.

5 Außenminister Guido Westerwelle am 25.9.2010, Vereinte Nationen (VN), 5/2010, S. 234f.

6 Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 22.9.2006, VN, 6/2006, S. 263f.

7 Bundeskanzlerin Angela Merkel am 21.9.2010, VN, 5/2010, S. 233f.

8 Bundeskanzler Helmut Kohl am 25.10.1995 vor dem Deutschen Bundestag, zitiert nach Manfred Knapp, Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, VN, 3/2003, S. 210.

9 Außenminister Joschka Fischer am 22.9.1999, VN, 5/1999, S. 169f.

10 Steffen Bauer, The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Eds.), Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies, Cambridge 2009, S. 169–201.

11 Vgl. Inge Kaul, Global Public Goods: A Concept for Framing the Post-2015 Agenda?, Discussion Paper 2/2013, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

12 Silke Weinlich, Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen. Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2010.

Wo innovative Ideen für die Ausgestaltung einer zukunftsfähigen UN-Entwicklungszusammenarbeit gefragt wären, überlässt die Bundesregierung anderen das Feld.

Die freiwilligen Leistungen an das UN-System entsprechen seit Jahren nicht dem, was Deutschland – gemessen an seiner Wirtschaftskraft und den eigenen multilateralen Ansprüchen – zahlen könnte.

anderen Staaten die Rolle der Impulsgeber. Ein Grund für diese Zurückhaltung ist die willkürlich festgesetzte Höchstgrenze für multilaterale Entwicklungszahlungen. So sollen mindestens zwei Drittel der deutschen Gelder in die bilaterale Zusammenarbeit fließen.<sup>13</sup> Zwar werden Reformen, wie von anderen vorgemacht, zunächst einmal mit politischem Willen vorangetrieben. Weil aber finanzielle Mittel in den UN-Prozessen ein wichtiges Pfund darstellen, beschneidet die Bundesregierung mit dieser Festlegung ihre Einflussmöglichkeiten beträchtlich.<sup>14</sup> Wo innovative Ideen für die Ausgestaltung einer zukunftsfähigen UN-Entwicklungszusammenarbeit inklusive eines nachhaltigen Finanzierungsmodells gefragt wären, überlässt die Bundesregierung anderen das Feld.

Auch in der Umweltpolitik werden widersprüchliche Signale gesendet. So zählt Deutschland neben Frankreich seit Mitte der neunziger Jahre zu den wichtigsten Fürsprechern einer substanziellen Aufwertung des UNEP.<sup>15</sup> Im Jahr 2008 konnte Kanzlerin Merkel den schwerfälligen Verhandlungen auf der 9. Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitäts-Konvention in Bonn durch beispiellose Finanzierungszusagen für den Waldschutz einen echten Schub verleihen.<sup>16</sup> Andererseits unterminierte sie den »Rio+20-Gipfel« im Juni 2012, als sie ankündigte, nicht an diesem teilzunehmen.<sup>17</sup> Das Fernbleiben der vermeintlich mächtigsten Frau der Welt schmälerte die Erfolgsaussichten des Gipfels bedeutend und schwächte zudem die Verhandlungsposition der Europäischen Union gegenüber den Entwicklungsländern. Auch im klimapolitischen Kontext fiel die vormals international als Klimapionierin gefeierte Bundeskanzlerin zuletzt verstärkt als »Auto-Kanzlerin« auf.<sup>18</sup> Ein konsistenter Führungsanspruch in globalen Nachhaltigkeitfragen lässt sich so nicht erkennen.

### Unterstützung: Finanzielle Leistungen der Bundesrepublik

Selbstverständlich sind auch die finanziellen Beiträge, die für die Arbeit der Vereinten Nationen bereitgestellt werden, ein wichtiger Gradmesser. Tatsächlich leistet die Bundesrepublik hier Beachtliches: Allein im Jahr 2011 wurden aus dem Bundeshaushalt 672 Mio. US-Dollar für die sogenannten operativen Aktivitäten des UN-Systems aufgewandt, davon 407 Mio. US-Dollar für Entwicklungstätigkeiten.<sup>19</sup> Allerdings bestehen für eine »Unterstützung nach Kräften« noch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten, nicht nur in der Frage wie viel, sondern auch wie die Beiträge geleistet werden.

Anders als die nach der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gestaffelten Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt und dem Haushalt für Friedensoperationen, wird ein Großteil der operativen Entwicklungs- und Umweltaktivitäten durch freiwillige Leistungen finanziert. Während Deutschland

für sich in Anspruch nehmen kann, gegenwärtig 7,1 Prozent des UN-Haushalts und des Haushalts für die Friedensoperationen zu stemmen und damit Rang drei beziehungsweise vier der Beitragszahler (nach absoluten Zahlen) einnimmt,<sup>20</sup> fällt es im Bereich Entwicklung deutlich dahinter zurück. So entsprechen die freiwilligen Leistungen an das UN-System seit Jahren nicht dem, was Deutschland – gemessen an seiner Wirtschaftskraft und den eigenen multilateralen Ansprüchen – zahlen könnte und sollte.<sup>21</sup> Dem UN-System wird im Vergleich zur bilateralen Zusammenarbeit, aber auch relativ zur EU, der Weltbank oder den globalen Fonds ein geringer Stellenwert eingeräumt.<sup>22</sup> Eine strategische Ausgestaltung der deutschen Beziehungen zu einschlägigen UN-Organisationen sowie bezüglich einer kohärenten Gesamtausrichtung des UN-Systems wird dadurch faktisch eingeschränkt. So nahm Deutschland im Jahr 2011 nur Rang acht der Beitragszahler ein, hinter den USA, Japan, Großbritannien, Norwegen, Schweden, den Niederlanden und Kanada. Tabelle 1 (S. 261) bestätigt dieses Bild in einer Zusammenstellung der deutschen Positionierung bei den wichtigsten entwicklungspolitischen UN-Organisationen.

**13** Feste Quote für die Aufteilung in bi- und multilaterale EZ, Stellungnahme von Dr. Klaus Schilder, Global Policy Forum Europe bei der öffentlichen Anhörung »Die Vor- und Nachteile von bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit« am 28. März 2012 im Deutschen Bundestag, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ausschussdrucksache 17(19)342e, Berlin, 27.3.2012.

**14** Thomas Fues, Bi oder Multi? Deutsche Interessen und entwicklungspolitische Strategien, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, September 2010.

**15** Steffen Bauer/Frank Biermann, The Debate about a World Environment Organization: An Introduction, in: Frank Biermann/Steffen Bauer (Eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat to Effective International Environmental Governance, Aldershot 2005, S. 1–23.

**16** Vgl. Joachim Müller-Jung, UN-Konferenz über Biodiversität in Bonn. Milliarden-Geschenk für die Regenwälder, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.5.2008.

**17** Vgl. Dagmar Dehmer, Brasilien verärgert über Merkels Gipfel-Abgabe. Kanzlerin hätte Energiewende erklären sollen, Der Tagesspiegel, 9.5.2012.

**18** Vgl. D. Delhaes, T. Ludwig, T. Sigmund, Die Auto-Kanzlerin, Handelsblatt, 15.10.2013.

**19** Operative Aktivitäten umfassen darüber hinaus auch die Flüchtlingshilfe und humanitäre Hilfe, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte sowie Wahlhilfe.

**20** Siehe Beitragsschlüssel 2013–2015, abgedruckt in: VN, 3/2013, S. 126f.

**21** Weinlich, a.a.O. (Anm. 12).

**22** Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)/ Development Assistance Committee (DAC), Multilateral Aid Report, Paris 2012, S. 69 und S. 80.

Das deutsche Engagement im Bereich Umwelt hebt sich davon deutlich ab. So gehört Deutschland kontinuierlich zu den Spitzenbeitragszahlern des UNEP. Allerdings ist auch im Umweltbereich eine Zunahme zweckgebundener Zuwendungen zu verzeichnen. Hier liegt Deutschland ganz im Trend der westlichen Geber, die zwar von den UN-Organisationen größere Kohärenz, Effektivität und Effizienz fordern, dieses Anliegen aber in der Praxis mittels kurzfristiger Zusagen und durch Zweckbindung häufig selbst unterlaufen.

Deutschland vergibt die allermeisten seiner freiwilligen Mittel auf jährlicher Basis, was die Planungs- und Strategiefähigkeit der bedachten Organisationen einschränkt. Zudem ist eine Verschiebung hin zu zweckgebundenen Zahlungen unübersehbar.<sup>23</sup> Anders als bei Kernbeiträgen, über deren Vergabe multilateral entschieden wird, unterliegen zweckgebundene Beiträge einer bilateralen Logik. UN-Organisationen werden derart *de facto* als Durchführungsorganisationen für Wunschprojekte einzelner Geber benutzt. Insgesamt ist der Anteil zweckgebundener Mittel für operative UN-Aktivitäten in der letzten Dekade auf mehr als zwei Drittel gestiegen und stellt damit deren multilateralen Charakter ernsthaft in Frage.<sup>24</sup> Ausschlaggebend für diese Entwicklung sind nicht zuletzt die stark gestiegenen Beiträge nicht-staatlicher Geldgeber – Globale Fonds, philanthropische Stiftungen –, die in aller Regel zweckgebunden sind. Das gilt auch für die substanziellen Zahlungen der Europäischen Kommission: Diese machen seit geraumer Zeit um die sieben Prozent des jährlichen Gesamtvolumens für operative Aktivitäten der UN aus; sie speisen sich auch aus deutschen Beiträgen. Im Jahr 2011 waren mehr als 90 Prozent der EU-Beiträge zweckgebunden.<sup>25</sup>

### Verlässlichkeit: Der UN-Standort Bonn

Die grundsätzliche Verlässlichkeit Deutschlands gegenüber den Vereinten Nationen kommt international in vielfältiger Weise zum Ausdruck. Im Bereich von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung manifestiert sie sich symbolkräftig durch den Auf- und Ausbau des UN-Standorts Bonn seit Ende der neunziger Jahre.<sup>26</sup> Neben dem Freiwilligenprogramm der UN und einer Reihe kleinerer UN-Büros, wie etwa dem Sekretariat der UNEP-Konvention zur Erhaltung der wandernden Tierarten oder der Beratungsstelle für Nachhaltige Tourismusentwicklung der Welttourismusorganisation (UNWTO), sind hier vor allem die Sekretariate von zwei der drei sogenannten Rio-Konventionen angesiedelt: der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD).

Insbesondere das Klimasekretariat, Knotenpunkt im komplexen Institutionengeflecht der internationalen Klimapolitik, wurde seit seiner Ansiedlung im Jahr 1996 zum Wachstumsmotor des UN-Standorts

**Tabelle 1: Deutschlands Ränge bei den finanziellen Beiträgen zu den wichtigsten entwicklungspolitischen UN-Organisationen (1990–2012)**

	UNDP	UNEP	UNFPA*	UNHCR**	WFP***
2012	Rang 7	Rang 2	Rang 9	Rang 7	Rang 5
2010	Rang 10	Rang 2	Rang 10	Rang 8	Rang 5
2005	Rang 10	Rang 2	Rang 7	Rang 8	Rang 8
2000	Rang 10	Rang 3	Rang 9	Rang 9	Rang 7
1995	Rang 9	Rang 2	Rang 5	Rang 9	Rang 2
1990	Rang 7	Rang 3	Rang 3	Rang 10	Rang 6

\* UNFPA = Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen \*\* UNHCR = Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen \*\*\* WFP = Welternährungsprogramm.

Quelle: Klaus Hüfner, Peanuts für die UNO. Das deutsche Finanzengagement seit 1960. Frankfurt/M. 2008, S. 141 (revidierte und aktualisierte Fassung, [www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/Deutschland\\_UN-Finanzierung\\_H%C3%BCfner/11.15\\_Gesamtdarstellungen/11.15\\_Geberposition\\_der\\_BRD\\_im\\_Vergleich\\_Top\\_10\\_1974-2012.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Deutschland_UN-Finanzierung_H%C3%BCfner/11.15_Gesamtdarstellungen/11.15_Geberposition_der_BRD_im_Vergleich_Top_10_1974-2012.pdf)).

Bonn. Sein Mitarbeiterstab wuchs allein in der vergangenen Dekade von 133 (2003) auf nunmehr weit über vierhundert, Tendenz steigend.<sup>27</sup> Als Ausdruck verlässlichen Engagements darf auch die Unterstützung der deutlich kleineren und weniger sichtbaren UNCCD gelten, deren Sekretariat im Jahr 1999 von Genf nach Bonn verlegt wurde. Das politische Interesse an der Konvention liegt deutlich auf Seiten der Entwicklungsländer, wodurch der Konventionsprozess seit jeher stark polarisiert und von anhaltenden Schwierigkeiten auch in der Arbeit des Sekretariats geprägt ist.<sup>28</sup> Während viele Geberländer die UNCCD

Deutschland vergibt die allermeisten seiner freiwilligen Mittel auf jährlicher Basis, was die Planungs- und Strategiefähigkeit der bedachten Organisationen einschränkt.

<sup>23</sup> Im Jahr 2011 betrug der Anteil der Zweckbindung 59,6 Prozent, siehe Statistical Annex to Funding Report (2011), Table A4 und A5, [www.un.org/en/development/desa/oesc/funding.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/oesc/funding.shtml)

<sup>24</sup> Timo Mahn, Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Steigende Beiträge, aber weniger Multilateralismus, Analysen und Stellungnahmen 8/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

<sup>25</sup> Der deutsche Anteil an den EU-Zuwendungen lässt sich nur unter Vorbehalt als deutsche Unterstützung für die UN verbuchen. Einerseits ist es keine strategische deutsche Entscheidung, diese Mittel den UN zu übertragen. Der Großteil der EU-Mittel für Entwicklungszusammenarbeit speist sich aus den nationalen Pflichtbeiträgen für den Gesamthaushalt der EU, über deren Vergabe unter Mitwirkung der supranationalen EU-Gremien entschieden wird. Andererseits forciert die starke Zweckbindung die weitere Fragmentierung des UN-Systems.

<sup>26</sup> Vgl. Knapp, a.a.O. (Anm. 8).

<sup>27</sup> Per-Olof Busch, The Climate Secretariat: Making a Living in a Straitjacket, in: Biermann/Siebenhüner (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 245–264.

<sup>28</sup> Siehe die Berichte von Benno Pilardeaux, fortlaufend in VN, zuletzt: VN, 1/2012, S. 33f.; Steffen Bauer, The Desertification Secretariat: A Castle Made of Sand, in: Biermann/Siebenhüner (Eds.), a.a.O. (Anm. 10), S. 293–317.

daher eher stiefmütterlich behandeln, kommt Deutschland zuverlässig seiner Gastgeberrolle nach und richtet mitunter auch kurzfristig aufwändige Treffen der Nebenorgane aus.

Deutschland sollte die gegebenen UN-Strukturen aktiv nutzen und sie dadurch stärken, statt in selbst-erfüllender Prophezeiung ihr Nichtfunktionieren zu beklagen.

Insgesamt kann der Bonner ›UN Campus‹ mit seinem auf Nachhaltigkeitsthemen ausgerichteten Profil als Beispiel für die intelligente Verknüpfung nationaler Eigeninteressen und multilateraler Ziele dienen: Hier wird Standortpolitik für den ehemaligen Regierungssitz Bonn mit den Bedürfnissen der umwelt- und entwicklungspolitischen Agenda der Vereinten Nationen verbunden. Wird auch die Strahlkraft des Standorts durch die Provinzposse um das bis heute unvollendete ›World Conference Center Bonn‹ und das gescheiterte Bewerbungsverfahren um den Grünen Klimafonds der Klimarahmenkonvention, der statt am Sitz des Klimasekretariats nun in Südkorea eingerichtet wird, getrübt, so darf doch der Anspruch Deutschlands, ein zuverlässiger Partner zu sein, in diesem Fall als weitgehend eingelöst gelten.

### ›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 auftun. Denn in einer multilateral orientierten Außenpolitik fällt der eigenen Glaubwürdigkeit große strategische Bedeutung zu.

Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Zusammenarbeit in den für die multilaterale Umwelt- und Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts nicht immer Hand in Hand geht.

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 vorhersehbaren 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 Fachministerien 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.<sup>29</sup>

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 interna-

tionale 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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«.<sup>32</sup>

Es gilt, neue strategische Allianzen jenseits der verkrusteten Nord-Süd-Konfliktlinien zu schmieden, um neue Einflussmöglichkeiten zu erschließen und die Reaktionsfähigkeit der UN zu bewahren.

Geht Deutschland auf nationaler Ebene mit guten Beispielen voran, etwa durch eine erfolgreiche Verwirklichung der ›Energiewende‹, kann es glaubwürdig eine internationale Führungsrolle einnehmen.

<sup>29</sup> 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.

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

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

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