Zehn Jahre nach Stockholm

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in seinem politischen Umfeld

KURT EGGER

Das ›Umweltgewissen des UN-Systems‹ feierte vor wenigen Wochen seinen zehnten Geburtstag. Die Feier in Nairobi fand in schwerer Zeit statt, denn, so Exekutivdirektor Mostafa Tolba aus Ägypten:

»Das grundlegende Ziel der Stockholmer Konferenz von 1972 — der ersten dieser Art —, unsere Umwelt für die künftigen Generationen zu schützen und zu bereichern, ist nicht erreicht worden. In fast jedem Bereich hat sich die Qualität unserer gemeinsamen Umwelt deutlich verschlechtert ... Die Fähigkeit des Planeten, die steigenden Bedürfnisse zu stillen, wird untergraben ... Entweder beginnen wir endlich mit einem vernünftigen und gerechten Gebrauch der Ressourcen dieser Erde, oder es steht uns eine Umweltkatastrophe bevor, die in nichts weniger total und endgültig wäre als ein atomarer Holocaust.«

Der Chef der 23köpfigen Delegation der Bundesrepublik Deutschland bei der UNEP-Sondertagung, Bundesinnenminister Gerhart Baum, schätzte die Lage denn auch ähnlich ein:

»Die globalen Probleme sind in den vergangenen zehn Jahren noch drängender geworden. Die fortschreitende Erkenntnis globaler ökologischer Zusammenhänge führt uns drastisch vor Augen, daß es um nichts weniger als um das Überleben der Menschheit geht ... Dieses wahrhaft apokalyptische Szenario, das man in Einzelprämissen bezweifeln mag, nicht jedoch in der Gesamtaussage, wird zur Wirklichkeit unserer Kinder, wenn wir diese Trends nicht stoppen.«

Diese Lage nach zehn Jahren intensiver internationaler Arbeit zur Bewältigung der Umweltprobleme — wahrlich kein Grund zum Feiern, schon eher zur gründlichen Besinnung. Es traf sich daher vielleicht gar nicht schlecht, daß die eigentlich fällige große Jubiläumskonferenz nicht stattfinden konnte, da die Generalversammlung der Vereinten Nationen aus Kostengründen derlei untersagte. Es war nun eine Idee von Exekutivdirektor Tolba, eine ohnehin fällige Routinetagung des Verwaltungsrats zu einem Ersatzfest hochzustilisieren[1]. Die meisten Mitgliedstaaten würden, so wurde erwartet, ihre Staats- und Regierungschefs entsenden, damit ein neues Aufrütteln der Menschheit davon ausgehen könne. Doch es kamen zu Beginn der Veranstaltung nur drei: Der Gastgeber, Kenias Staatspräsident Moi, der Nachbar im Norden, Generalfeldmarschall Numeiri aus Khartum, und General Mobutu aus Kinshasa. Die Bundesrepublik Deutschland gehörte mit ihrer Delegation nach Rang und Umfang zu jenen, die UNEP vergleichsweise hohe Ehre antaten. Trotz der sehr engen Verflechtung der Probleme Umwelt und Entwicklung war dabei das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit recht schwach repräsentiert.

Das Fest fiel also eine Nummer kleiner aus als gewünscht. Bedenken wir dabei, daß in letzter Zeit heftige Kritik der Vereinigten Staaten an UNEP laut wurde (wobei die Personalpolitik und der sehr hohe Anteil administrativer Kosten gerügt sowie Fragen der Effizienz angeschnitten wurden) und daß das Programm bei vielen Kritikern als bürokratisch und überlastet gilt, so fragt sich: Bekommt das Geburtstagskind Schelte, hat es schlecht gearbeitet? Sind deshalb jetzt die Gelder spärlicher geflossen als erwartet, haben deshalb die USA gedroht, ihren Beitrag ganz zu streichen (der immerhin 10 Mill Dollar pro Jahr betrug)? UNEP kämpft seit langem mit großen Finanzproblemen. Real stehen heute 25 vH weniger Gelder zur Verfügung als noch vor fünf Jahren — einen Inflationsausgleich hat es nicht gegeben.

Bei einem solchen Urteil ist aber äußerste Vorsicht geboten. Das Umweltprogramm befindet sich in einer mißlichen Lage: Als relativ kleine zentrale Einheit soll es Projekte anregen, initiieren und fördern, als ›Katalysator‹ fungieren und nicht selbst Projekte durchführen. UNEP soll Konzeptionen vorantreiben und die umweltbezogenen Tätigkeiten aller UN-Einrichtungen aufeinander abstimmen, darüber hinaus die Regierungen zu gemeinsamen Programmen übergreifender Art gewinnen. Was an Ergebnissen am Ende herauskommt, schreiben sich die anderen dann zugute. UNEP leidet darunter, daß man seine Arbeit nicht sehen und seine Leistungen nicht messen kann. Um sie dennoch zu würdigen, muß man weiter ausholen.

Die Zeit vor Stockholm

In umweltbewußten Kreisen beginnt die Zeitrechnung im Jahr 1972 — dem Jahr der Stockholmer Umweltkonferenz. Was dort in die Klarheit internationalen Bewußtseins gehoben wurde, war das Resultat heftiger Auseinandersetzungen und Denkprozesse der vorangegangenen Jahre. Im Blick auf diese Zeit hebt der diesjährige Jahresbericht von UNEP selbst eine Reihe von Ereignissen hervor. Danach waren die sechziger Jahre die Zeit höchsten Wachstums, das in den Siebzigern stark gebremst wurde; und dies leider nicht durch gezielte politische Programme, sondern durch passives Hineingeraten in das Dornengestrüpp der inzwischen klar vorausgesagten Wachstumsgrenzen. Dabei wurden die negativen Folgen und Begleiterscheinungen damals besonders deutlich sichtbar und brachten die ökologische Bewegung hervor. Weltweite wissenschaftliche Programme wie das Internationale Geophysikalische Jahr 1957-1958 und ein Jahrzehnt später das noch weiter ausgreifende Biologische Programm 1964-1974 ließen das Bewußtsein für die Möglichkeit und zugleich Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit zur Lösung weltweiter Probleme wachsen. Die Verbindung von biologischer Produktivität und menschlicher Wohlfahrt war das Thema des internationalen Biologischen Programms.

Während einerseits Naturschutzbewegungen mit Schrecken dem immer rapideren Verschwinden naturnaher Systeme und vieler bedrohter Arten entgegentreten wollten, wurde auf der anderen Seite sichtbar, daß die bereits in Nutzung genommene Kulturlandschaft sich mehr und mehr in eine Sphäre der Bedrohung für den Menschen wandelte. Die Verbindung beider Aspekte kam mit enormer Breitenwirkung im Buch ›Der stumme Früh-

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Friedemann Büttner, geb. 1938, ist Professor für Politik und Zeitgeschichte des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin. Längere Aufenthalte im Nahen Osten.

Dr. Kurt Egger, geb. 1932, ist Professor für Botanik an der Universität Heidelberg. Beratungsaufgaben mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Rwanda, Tansania und Obervolta (ökologischer Landbau).

Dieter Göthel, geb. 1939, ist Leiter des Personalgrundsatz- und -organisationsreferats der IAEA. Vorsitzender des Unterausschusses für Arbeitsplatzbewertung beim Beratenden Ausschuß für Verwaltungsangelegenheiten der UNO.

Karl Otterbein, geb. 1946, war Beigeordneter Sachverständiger am Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Verteidigung (UNSDRI) in Rom; derzeit freier Mitarbeiter des Informationsdienstes ›epd-Entwicklungspolitik‹.

Dr. Ingo von Ruckteschell, geb. 1926, Honorar-Professor an der New York University (Graduate School of Public Administration), leitet das Referat ›Menschliche Ressourcen‹ im Rekrutierungsdienst der Technischen Hilfe der UNO.

Terry Slater, geb. 1944, ist Leiter des Personalgrundsatzreferats der ILO. Zuvor Leiter der Personalgrundsatzabteilung der UN-Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst.

ling‹ von Rachel Carson zum Ausdruck. Einige besonders harte Schläge wie die Quecksilberkatastrophe von Minamata in Japan sowie die Ölkatastrophe der sinkenden ›Torrey Canyon‹ klärten darüber auf, daß es sich hier nicht mehr um einen akzeptablen Preis für die Segnungen des Fortschritts handelte. Damit erhielt die Umweltfrage eine weitere Dimension: Der technische Fortschritt und die ihn tragenden ökonomischen und politischen Systeme gerieten nun aus einer völlig anderen Perspektive in die Kritik, als sie noch die Studentenbewegung der sechziger Jahre mit ihrer Fixierung auf überholte Formen eines sozial-ökonomisch verengten Marxismus im Blick hatte. Der Versuch, sich dieser kritischen Auseinandersetzung dadurch zu entziehen, daß die entstehende ›grüne Szene‹ mit der sterilen Linken in einen Topf geworfen wurde, gehört wohl zu den folgenschwersten Fehlern unserer gesellschaftlichen Entwicklung.

Die Stockholmer Konferenz

Während sich die Ökologen stritten, ob die Umweltmisere dem Bevölkerungswachstum (Ehrlich) oder der technischen Überentwicklung zuzuschreiben sei (Commoner)[2], während sich die Internationale Union zum Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen (IUCN), der ›World Wildlife Fund‹ (WWF) und schließlich auch das UNESCO-Programm ›Der Mensch und die Biosphäre‹ (MAB) zusammen mit den vorhergenannten Bewegungen in ungenügender und nicht koordinierter Weise um Lösungen bemühten, während viele Regierungen begannen, Umweltberichte vorzulegen und Umweltbehörden einzurichten, entschlossen sich die Vereinten Nationen, eine internationale Konferenz vorzubereiten. Eine Reihe von Entwicklungsländern stellte sich diesem Plan heftig entgegen; sie vermuteten schwere ökonomische Einbußen durch für sie unnütz erscheinende Umweltschutzauflagen. Deshalb ging der Konferenz ein Seminar voraus, das diese Bedenken abbauen sollte (Founex/Schweiz, Juni 1971). Es sollte das Verhältnis von Umwelt und Entwicklung klären; die dem Seminar heute zugeschriebene Erkenntnis ›Umwelt und Entwicklung sind zwei Seiten einer Medaille‹, war damals tatsächlich noch nicht gewonnen; es ging vielmehr darum, den Entwicklungsländern in Aussicht zu stellen, daß die zu erwartende Verteuerung von Produkten aus entwickelten Ländern infolge von neuen Umweltauflagen sie nicht voll treffen sollte. Immerhin gelang es auf diese Weise, sie zur Mitarbeit zu gewinnen.

An der Konferenz im Juni 1972[3] beteiligten sich schließlich 113 Staaten; der Ostblock blieb ihr mit Ausnahme Rumäniens wegen Streitigkeiten über den Status der DDR fern. Die Konferenz wurde beherrscht vom Slogan ›Only One Earth‹ — ein Slogan, der bei uns vor allem in der Form von ›Raumschiff Erde‹ in Gebrauch kam. Ein Teil der Staaten legte nationale Umweltberichte vor, 80 an der Zahl. Parallel zur eigentlichen UN-Tagung versammelten sich auch umweltbezogene Nichtregierungsorganisationen, die sogenannten NGOs, die seither ihre feste Partnerschaft zur UNO etablieren konnten.

Greifen wir nur einige der damals als Teil der abschließenden ›Umwelterklärung‹ proklamierten Grundsätze heraus:

Die Fähigkeit der Erde, lebenswichtige erneuerbare Ressourcen hervorzubringen, muß erhalten werden (Grundsatz 3);

Nicht-erneuerbare Ressourcen dürfen nicht erschöpft werden und sollen der ganzen Menschheit zugute kommen (5);

Abfälle und Verschmutzung sollen die Selbstreinigungskraft der Umwelt nicht übersteigen (6);

Entwicklung ist Voraussetzung der Umweltverbesserung (8);

Kernwaffen und andere Massenvernichtungswaffen sollen abgeschafft werden (26).

Die Empfehlungen im ebenfalls von der Konferenz verabschiedeten Aktionsplan[4] gelten vor allem den Gebieten natürliche Ressourcen, Umweltverschmutzung, Umwelterziehung und Information, sowie dem Komplex Entwicklung und Umwelt. Beachtlich ist, daß hier einige sehr brisante und umstrittene Themen Eingang fanden. Dazu gehört der Hinweis auf die Bedeutung des integrierten Pflanzenschutzes, was an ein Tabu der Agrarchemie rührt (und woraus auch nicht viel geworden ist). Sodann die Empfehlung, der Vernichtung der tropischen Wälder Einhalt zu gebieten, die auf den härtesten Widerstand Brasiliens stieß. Dieses Land träumte damals noch davon, aus Amazonien riesige Maisfelder zu machen. Inzwischen sind diese Träume der harten Realität gewichen; Brasilien kümmert sich heute mit mehr Erfolg um die Erschließung seiner Savannengebiete im Osten und hat bezüglich seiner großen Waldgebiete eher zurückhaltende Versuchsprogramme initiiert. Ein weiterer erwähnenswerter Punkt ist der Schutz der Genreserven. Dieses Thema war damals noch weniger problematisch als heute; man hatte den ökonomischen Hintergrund gezielter Genvernichtung und partieller Genhortung, wie sie heute betrieben werden, noch nicht erkannt.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen

Um den Ergebnissen der Stockholmer Konferenz die Chance einer Umsetzung zu geben, schritten die Vereinten Nationen zur Gründung neuer Institutionen[5], die zusammen das neue Umweltprogramm (United Nations Environment Progamme, UNEP) darstellen: ein Verwaltungsrat, ein verhältnismäßig kleines Sekretariat und ein freiwilliger Umweltfonds. Sitz der neuen Einrichtung wurde Nairobi. Erstmals hatte damit ein Spezialorgan der Vereinten Nationen — sieht man hier einmal von dem besonderen Fall des Hilfswerks für die Palästinaflüchtlinge (UNRWA) ab — seinen Sitz in der Dritten Welt. Allerdings: UNEP wurden keine exekutiven Funktionen zugebilligt. Es kann also keine eigenen praktischen Programme durchführen. Seine Aufgabe ist vielmehr die der Koordination der Umweltaktivitäten anderer UN-Organe sowie verschiedener internationaler Organisationen; nach Möglichkeit soll es aber auch nationale Aktivitäten anregen. Dies soll durch gezielte Vergabe der Mittel aus dem freiwilligen Umweltfonds geschehen, während des Sekretariat, das nur etwa 100 bis 150 ständige (d.h. aus dem UN-Haushalt bezahlte) Mitarbeiter beschäftigt, jährlich nur etwa über 30 Mill Dollar verfügt.

Der Sitz der Organisation in Nairobi brachte zunächst durchaus Probleme mit sich. Die Koordinierungsfunktion zwischen den verschiedenen UN-Aktivitäten war von dort aus denkbar schlecht auszuüben. Es brauchte geraume Zeit, bis sich das Sekretariat mit seinem Verwaltungsrat in konstruktiver Weise arrangierte; automatisch kam es zu einer Konzentration der Arbeit mit Blick auf die Dritte Welt. Die Beziehungen zu den verschiedenen Regierungen fanden eine praktische Regelung dadurch, daß die in Nairobi ansässigen Botschaften ständige Mitarbeiter als Verbindungsglieder zu UNEP vorsahen. Die Beziehungen zu den anderen UN-Einrichtungen waren zunächst recht schlecht. Zum Teil wurde UNEP lediglich als eine Quelle zusätzlicher Finanzmittel angesehen; andere empfanden die Vorschläge von UNEP als lästige und ungebetene Einmischung in ihre eigenen Angelegenheiten. Diese Situation hat sich langsam gebessert und kann heute als halbwegs zufriedenstellend angesehen werden.

Die Leistung von UNEP erscheint nun seiner Funktion gemäß zunächst nur in Form von Jahresberichten, Berichten zu einzelnen Sachgebieten, Sitzungsprotokollen und Sonderveröffentlichungen. Eine 1981 veröffentlichte Umweltbibliographie der UNEP gibt einen Überblick auch über solche Veröffentlichungen, die im wesentlichen von anderen Organisationen durchgeführt wurden.

Die Haupterfolgsprogramme von UNEP liegen nun im Bereich der Erdüberwachung. Es gibt zwei Hauptzweige, das sogenannte globale Umweltüberwachungssystem (GEMS), das mit großem Erfolg umweltrelevante Daten weltweit kontinuierlich aufnimmt, sodann ›Infoterra‹, ein Informationssystem, mit dem UNEP versucht, die in allen Ländern gespeicherten Daten austauschbar und verfügbar zu machen. Als nächstes wird das internationale Register von potentiell giftigen Chemikalien (IRPTC) zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dieses Programm wird es vor allem ermöglichen, Unterlagen für eine objektive Diskussion der Probleme der chemischen Überlastung unserer Umwelt be-

reitzustellen. Ein großer Erfolg von UNEP im Bereich der Umweltgestaltung war die Erarbeitung des ›Regional Seas Programme‹. Dieses Programm, das in Wirklichkeit aus zehn verschiedenen, jeweils einem bestimmten Meeresabschnitt gewidmeten Teilprogrammen besteht, war der bisher größte Erfolg von UNEP. Es begann mit einem Mittelmeerprogramm, bei dem die Anrainerstaaten zum Abschluß einer Konvention gebracht werden konnten, und bei dem es UNEP gelang, über 84 wissenschaftliche Forschungseinrichtungen in 16 Ländern zur Mitarbeit bei Überwachung und Forschung zu bringen. Es folgten Programme im Roten Meer, in der Kuwaitregion, an der westafrikanischen Küste, in der Karibik, im ostasiatischen Raum und in der Südsee. Südwestpazifik, Ostafrikaküste und Südwestatlantik sollen folgen. Zum Teil wird der Erfolg dem Umstand zugeschrieben, daß es sich diesmal nicht um globale Probleme, sondern um einsehbare Nachbarschaftsprobleme von Anrainerstaaten handelt, die unmittelbar erkennen, daß sie der Belastungen nur durch gemeinsame Aktionen Herr werden können. In diesem Programm hat übrigens UNEP zu seinem Vorteil die Grenze zwischen reiner Koordinierungsaufgabe und Beteiligung an der Durchführung deutlich überschritten.

UNEP: Kritik und Probleme

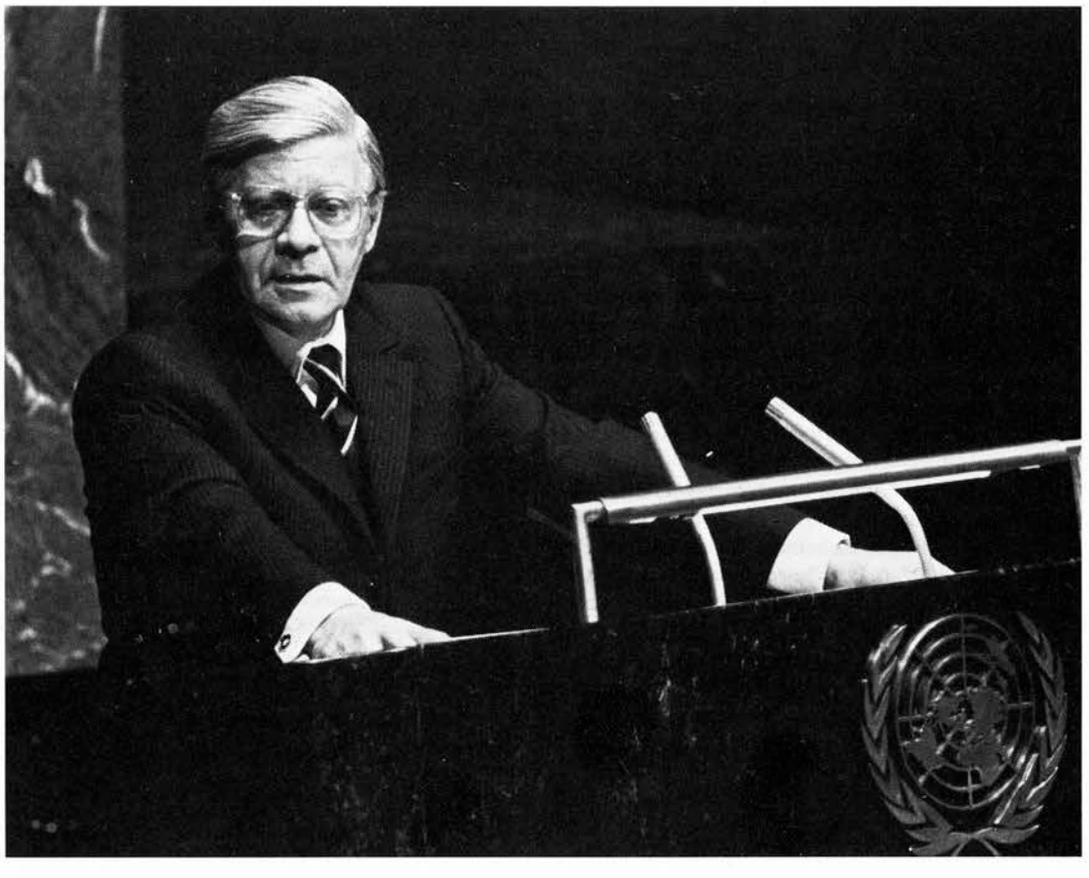
Wer vieles koordinieren und anregen soll, tritt vielen auf die Füße: spätestens aus diesem Grund kann Kritik nicht lange ausbleiben. Im letzten Jahrzehnt sind in der Tat zahlreiche kritische Stimmen zur Arbeit von UNEP zu hören gewesen. Ein großer Teil davon weist in die Richtung mangelnder Effizienz, eines zu hohen Ausstoßes an Papieren, die keine direkte Wirkung anstreben, der Zersplitterung in zu viele Einzelheiten und schließlich des Versuchs, alle Probleme gleichzeitig anzugehen — mit der Gefahr, keinem wirklich gerecht zu werden. Dies weist auf eine Schwäche, die UNEP wohl mit dem System der Vereinten Nationen insgesamt teilt. Das liegt in der Natur der Sache: Das ganze UN-System ist auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen und stets darauf bedacht, sie zu überzeugen. Das erste Mittel dazu sind nun einmal Berichte, Vorschläge, Entwürfe, also: Papiere.

Der Start von UNEP war außerordentlich überladen. Die Aufgabenfülle, die dem Programm zugeschoben wurde, konnte — verglichen mit den Mitteln und Kompetenzen, mit denen es ausgestattet wurde — nur dazu führen, daß das Ziel einer globalen Wiederherstellung von Harmonie zwischen Mensch und Umwelt nicht erreicht werden konnte. Statt dessen gab es sehr viele Einzelschritte, schwierig im einzelnen aufzuweisen und zu würdigen.

Geplant als zentrales ›Umweltgewissen‹ des UN-Systems, war seine geographische Plazierung dazu im Widerspruch. Vom Auftrag her genötigt, ständig in ökonomische und politische nationale Interessen einzugreifen, mußte das Sekretariat stets einen Rückgang der Beiträge zum Umweltfonds befürchten. Das blokkiert auch eine klare konzeptionelle Arbeit und macht verständlich, weshalb einige Programme, darunter auch die Vorausschau im SW(i)MTEP, dem systemumfassenden mittelfristigen Umweltprogramm für 1984–89, außerordentlich vage und allgemein formuliert werden. Eine rühmliche Ausnahme macht in diesem Programm allerdings das Vorhaben ›Durchführung einer weltweiten Untersuchung über die Wechselwirkungen zwischen Wettrüsten, Umwelt und Entwicklung‹. In der eigenen Rückschau beklagt sich UNEP über sich selbst, allerdings mit klarem Blick auf die auftraggebenden Nationen: Die angestrebte weltweite Datenübersicht ist nicht erreicht worden; trotz guter Arbeit von GEMS erweist sich die Welt als komplizierter, das Messen als teurer, als man es sich zur Zeit der Stockholmer Konferenz noch vorstellte. Was nützen aber — das ist die zweite Klage — alle noch so guten Daten, wenn der Widerstand bei der Implementierung von Maßnahmen liegt!

UNEP hat sehr viel dazu beigetragen, das allgemeine Umweltbewußtsein, und dies besonders in der Dritten Welt, zu wecken. Im Maße des Erfolges aber kommen nun gerade von dort Programmwünsche zurück, die UNEP in diesem Umfang nicht erfüllen kann. Die Frustration darüber wandelt sich unversehens in Kritik.

Damit stehen wir vor UNEPs großem Problem: die drohende Kürzung des Budgets. Die Rezession läßt die Mittel bei den Gebern knapp werden, gleichzeitig läßt sich das öffentliche Be-



Zum dritten Mal sprach ein deutscher Bundeskanzler vor dem Weltforum: Helmut Schmidt ergriff am 14.Juni vor der zweiten UN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung das Wort (Text der Rede: S.132ff. dieser Ausgabe). Schon vor der ersten Sondertagung zu Abrüstungsfragen hatte am 26.Mai 1978 Kanzler Schmidt gesprochen (Text: VN 3/1978 S.91ff.). Die erste Kanzlerrede vor der Generalversammlung hatte am 26.September 1973 Willy Brandt gehalten (Text: VN 5/1973 S.141ff.). — Während seines Besuchs am Sitz der Weltorganisation traf Helmut Schmidt auch mit Generalsekretär Pérez de Cuéllar und dem Präsidenten der Generalversammlung, Ismat Kittani, zusammen. Der Bundeskanzler wurde von den Abgeordneten Horst Jungmann (SPD), Jürgen Todenhöfer (CDU) und Kurt Jung (FDP) nach New York begleitet; sie gehören den Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle des Deutschen Bundestages an.

wußtsein wieder leichter vom Umweltproblem ablenken. Auf der anderen Seite sinkt, sowohl aus Mangel an weithin sichtbaren Erfolgen wie auch wegen der stetigen Zunahme der Umweltprobleme, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die internationalen Organisationen einschließlich UNEP. Damit entfällt sogar ein wenigstens opportunistischer Anreiz für die Gebernationen, ihren Beitrag zu leisten oder sogar zu erhöhen. Das ist sicher ein ungünstiger Start ins zweite Jahrzehnt. Beachten wir aber, und dies ist ein Lichtblick, daß gerade die in größerer Not befindliche Dritte Welt zunehmendes Interesse für Umweltfragen und ökologische Gestaltung aufbringt und offenbar besser als die entwikkelten Nationen begreift, daß die Erhaltung einer gesunden funktionierenden Umwelt zugleich die Sicherung der Produktivitätsgrundlagen darstellt.

UNEP in den Zwängen seiner politischen Umwelt

Nur ein sehr begrenzter Handlungsspielraum steht UNEP zur Verfügung, denkt man an das Umfeld, in das es eingezwängt ist. Auf einer Seite steht der politische Druck der Mitgliedstaaten, gegen den nur Mittel der Diplomatie, der Bewußtseinsbildung sowie argumentative Durchsetzungsstrategien verfügbar sind; dann droht der finanzielle Engpaß, der zu Behutsamkeit in konzeptioneller und programmatischer Hinsicht zwingt, um den eigenen Spielraum zu erhalten; auf der anderen Seite steht die Überzahl der Problemfelder, die trotz kritischer Mahnung zur Beschränkung auf wenige Themen zunächst als Gesamtauftrag anstehen; und als letztes darf nicht die begrenzte Kapazität des eigenen Stabes vergessen werden. Liest man mit Blick auf diese Zwänge den Bericht des Exekutivdirektors zum Zustand der Umwelt 1972–82[6], so vernimmt man darin durchaus eine ganze Reihe von Klagen an die verschiedenen Partner. Greifen wir nur eines heraus: Es wird im Blick auf die Industrienationen nicht ohne Bitterkeit vermerkt, daß hier Wissen und Möglichkeiten für eine umweltverträgliche Entwicklung durchaus vorliegen, die Frage sei nur, ob sie angewandt werden ...

Allerdings erscheint unter diesem Gesichtswinkel die Herausstellung zweier Hauptschlußfolgerungen im Bericht:

> Die Datenbasis zur Beurteilung des Umweltzustandes, vor allem in Entwicklungsländern, sei noch zu schwach

> Das Umweltsystem der gesamten Biosphäre, unbeschadet geographischer Varianten, sei außerordentlich stark vernetzt

etwas dürftig. Fehlt es denn wirklich vorrangig an Daten? Wenige Abschnitte später liest man folgendes:

»Doch die Erfahrung zeigt, daß internationales Handeln schwer wird, wenn mehr benötigt wird als Datensammlung und Verarbeitung, wenn gemeinsame Nutzung wirtschaftlich wichtiger Ressourcen ansteht oder gar nationale Interessen berührt werden.« ... »Ein Merkmal der Dekade der achtziger Jahre ist die zunehmende Erkenntnis, daß viele der großen Probleme politischen Ursprungs sind.«

Da wären wir also. Während der Stockholmer Konferenz war man noch davon überzeugt, die Umweltkrise sei eine rein technische Angelegenheit, die man — nach gebührender Datensammlung — rasch in den Griff bekommen würde. Deshalb auch die zunächst bereitwillige Mitarbeit der Regierungen! Der Eifer, aber auch der Dilettantismus der ersten Stunde sind zu spüren.

Mit der zunehmenden Erkenntnis der politischen Dimension des Umweltproblems und seiner historischen Genese sowie auch seiner in die Zukunft reichenden Systemzwänge wurde die ganze Angelegenheit den Politikern immer unangenehmer. Statt das Umweltprogramm problemadäquat wachsen zu lassen, geriet es als ein eher lästiger Partner ein wenig in die Ecke der unverzichtbaren Alibifunktionen.

Es gäbe durchaus noch einige Kritikpunkte, die aber bezeichnenderweise nicht offen geäußert wurden:

— Die Konsequenzen aus dem Bericht an den ›Club of Rome‹ (›Grenzen des Wachstums‹) sowie die Tatsache seiner durchgängigen Bestätigung in der amerikanischen Studie ›Global 2000‹ sind in die konzeptionelle Arbeit viel zu wenig einbezogen worden.

— Das Tabu der wachstumsorientierten Industriegesellschaft müßte gebrochen werden. Es wäre endlich an der Zeit, Vorstellungen über gleichgewichtige Entwicklung zu erarbeiten.

— Parallel dazu wäre eine differenzierte Wachstumskritik notwendig, die den wirtschaftlichen Wachstumswünschen und -bedürfnissen der Dritten Welt Rechnung trägt, dennoch das Überbevölkerungsproblem nüchtern angeht.

— Die aus den UNEP-Arbeiten erwachsene Strategie der Ökoentwicklung (ecodevelopment) müßte angesichts der überragenden Bedeutung der landwirtschaftlichen Produktionsengpässe für zwei Drittel der Menschheit, wie auch der dort drohenden ›ökologischen Armutsfalle‹ (die besagt, daß der Teufelskreis der Armut zu langfristiger Umweltzerstörung wegen kurzfristiger Überlebensnotwendigkeiten führt), eine größere Rolle im Programm spielen. Zudem müßten Konzeptionen ökologischer Landnutzungssysteme auf der Basis von ›low input‹-Strategien höchste Priorität haben. Dazu wäre eine enge Zusammenarbeit mit ICRAF — dem Internationalen Rat für agroforstwirtschaftliche Forschung mit Sitz in Nairobi — notwendig. Die Rivalität zwischen diesen beiden Organisationen ist unverständlich.

— Insgesamt müßten strukturelle und konzeptionelle Arbeiten höheren Rang einnehmen als die zwar hilfreiche und wichtige, für sich allein aber folgenlose Datensammlung. Dazu wären aber allerdings angesichts der heutigen Möglichkeiten der Informationsaufarbeitung und der Kenntnis des umfassenden systemischen Zusammenhangs der Biosphäre intelligentere Systemansätze nötig.
Wenn auch die globalen Simulationsmodelle hier nicht mehr weiterhelfen, so wären doch modernere Planungsinstrumente, wie etwa das von Vester vorgeschlagene Sensitivitätsmodell[7], dringend zur Praxisreife zu entwickeln und ins Spiel zu bringen. Ohne solche Hilfen verharrt die Arbeit von UNEP im sogenannten Reparaturdienstprinzip.

— Schließlich wäre jene Seite der Strategie der Ökoentwicklung aufzugreifen, die auf die Überentwicklung verweist. Langfristig ist Umweltpolitik nur zu erreichen, wenn in konsequenter Fortsetzung der Wachstumskritik auch die Frage alternativer oder korrigierter Lebensstile in den Industriestaaten gestellt wird. Sie führt uns auf die Tatsache, daß das Umweltproblem letztlich eine normative Dimension hat und eine Lösung nur zustande kommt, wenn entsprechende Wertentscheidungen auf politischer Ebene durchgesetzt werden.

Solche Überlegungen anzustellen — oder doch, in Treue zur Konstruktion des Umweltprogramms, durch andere anstellen zu lassen —, stünde UNEP wohl an und könnte auch sichtbare Ergebnisse zeitigen. Die Umweltdebatte und das Ringen um tieferenes Verständnis der Krise sind in den Industrieländern im Zuge der Rezession jämmerlich erstarrt. Unsere Systeme sind nicht vital genug, auf die lebensbedrohende Situation kreativ zu antworten — sie ziehen die Regression in alte Wachstums- und Rüstungsmodelle vor. Die Kritik an UNEP trifft das ganze, dieses politische Programm tragende Umfeld. Hoffen wir auf Fortschritte in den Entwicklungsländern. Vielleicht erweist sich dann die geographische Lage von UNEP doch als richtig.

Anmerkungen

1 Seine ›Sondertagung zum Gedenken an den 10.Jahrestag der UN-Konferenz über die Umwelt des Menschen‹ hielt der UNEP-Verwaltungsrat vom 10. bis 18.Mai 1982 in Nairobi ab; sie ging dann am 20.Mai in die 10. ordentliche Tagung des Verwaltungsrats über. Die ›Sondertagung‹ war freilich ein wenig verfrüht, da die Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 erst am 5.Juni eröffnet worden war. UNEP selbst wurde als Spezialorgan erst gemäß einer Resolution der Generalversammlung vom 15.Dezember 1972 gegründet.

2 P. R. u. A. H. Ehrlich, Bevölkerungswachstum und Umweltkrise, Frankfurt 1972; B. Commoner, Wachstumswahn und Umweltkrise, München 1971.

3 Zur Stockholmer Konferenz vom 5. bis 16.Juni 1972 siehe Winfried Skupnik, Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt, VN 4/1972 S.111ff. Die Erklärung der Vereinten Nationen über dieUmwelt des Menschen ist in VN 4/1972 S.109ff. abgedruckt.

4 UN-Doc.A/CONF.48/14/Rev.1 (UN Sales Publ.No.E.73.II.A.14), S.6ff.

5 UN-Doc.A/Res/2997(XXVII) v. 15.12.1972.

6 UN-Doc.EP/GC.10/3 v. 29.1. 1982 (The State of the World Environment, 1972–82).

7 F. Vester u. A. v. Häsler, Sensitivitätsmodell, Frankfurt 1980.