



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

Umweltgouvernanz: Kohärenz, mehr Effizienz und klare Ziele


Es gibt heute mehr als 500 globale Umweltabkommen und unzählige internationale Organisationen mit Umweltzielen. Doch weltweit wird die Umwelt weiterhin zerstört, die erzielten Fortschritte sind ungenügend. Dies liegt einerseits am fehlenden politischen Willen, aber auch an institutionellen Mängeln im Umweltsystem. Was lässt sich tun, um hier den Sand aus dem Getriebe zu entfernen?

Hansjakob Baumgartner

1794 schloss das Königreich Grossbritannien mit seiner ehemaligen Kolonie, den Vereinigten Staaten von Amerika, den sogenannten Jay-Vertrag ab. Dieser bereinigte noch hängige Streitfragen, die aus dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg resultierten. Ein Punkt betraf die Grossen Seen, welche die Grenze bildeten zwischen den USA und Kanada, das weiterhin unter britischer Herrschaft war. Für sie wurden rudimentäre Gewässerschutzbestimmungen vereinbart. Es war das erste Mal, dass zwei Staaten Umweltfragen in einem Abkommen regelten.

Ähnliche Verträge, die sich ebenfalls mit wasserrechtlichen Fragen befassten, stammen aus dem 19. Jahrhundert. Ihre Gültigkeit beschränkte sich jeweils auf ein begrenztes Gebiet, und beteiligt waren stets nur wenige Länder.



 Konferenz über Agroforstwirtschaft im Hauptgebäude des Umweltprogramms UNEP in Nairobi. Das UNEP ist das einzige Organ der UNO, das in einem Entwicklungsland domiziliert ist.
© UNEP

Von Stockholm 1972 ... Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die internationale Dimension der Umweltproblematik zunehmend erkannt. Ausdruck davon war die UNO-Konferenz über die Umwelt des Menschen von 1972 in Stockholm. Im selben Jahr wurde das UNO-Umweltprogramm UNEP mit Hauptsitz in Nairobi lanciert.

Auch die ersten weltweiten Umweltkonventionen stammen aus dieser Zeit: Das 1971 in der gleichnamigen iranischen Stadt verabschiedete Übereinkommen von Ramsar schützt die Lebensräume ziehender Wasservögel. Zwingend wurde ein gemeinsames Handeln der ganzen Menschheit später beim Schutz der Ozonschicht in der Stratosphäre. Das Montreal-Protokoll, das dann auch tatsächlich zu einem Ausstieg aus der Produktion der Ozon abbauenden FCKW führte, wurde 1987 unterzeichnet.

... **nach Rio 1992.** Ein Meilenstein in der Gestaltung des internationalen Umweltrechts war 1992 die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung UNCED in Rio de Janeiro, wo die Konventionen zum Klimaschutz, zur biologischen Vielfalt und zum Kampf gegen die Wüstenbildung unterzeichnet und die UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung CSD gegründet wurden.

Heute existieren mehrere hundert Multilaterale Umweltabkommen MEAs und andere, umweltbezogene Konventionen. 2001 listete das UNEP deren 502 auf. Sie alle haben ihre Berechtigung, doch die meisten wurden ohne Abstimmung auf andere Konventionen verabschiedet, und ein starker zentraler Pfeiler fehlt.

Kompliziertes Regelwerk. Jedes Abkommen hat sein Sekretariat, Fachausschüsse, regelmässige Konferenzen der Vertragsparteien COP. Daneben wurden zahllose andere Organisationen und Gremien mit ökologischen Zielen ins Leben gerufen und Programme lanciert - und auch dies geschah weitgehend unkoordiniert.

Das Ergebnis ist ein ausuferndes Regelwerk, über das selbst Fachleute den Überblick verloren haben. «Das heutige Umweltsystem ist zu kompliziert geworden, gleichzeitig lückenhaft geblieben und zu wenig kohärent», sagt Franz Perrez, Chef der Sektion Globales im BAFU. «Eine Gesamtsicht fehlt, und es mangelt an genügend wirksamen Strukturen.»

Das System krankt namentlich an folgenden Schwächen:

- **Das Umweltregime ist in zu viele Einzelabkommen und Institutionen aufgesplittert:** Dies verursacht unnötige Kosten und führt zu Doppelspurigkeiten, Widersprüchen und Kompetenzstreitigkeiten. Hinzu kommt, dass eine effektive Teilnahme angesichts der überfüllten Agenda vor allem für Entwicklungsländer praktisch unmöglich geworden ist: Im Jahr 2006 veranstalteten allein die drei 1992 in Rio verabschiedeten Konventionen 230 Konferenztage.
- **Viele umweltrelevante Entscheide fallen anderswo:** Was die WTO, die Weltbank oder das UNO-Entwicklungsprogramm UNDP beschliessen, hat oft weiter reichende Konsequenzen für die Umwelt als die Entscheide mancher Gremien innerhalb des Umweltsystems.
- **Das Kräftegleichgewicht zwischen dem Umweltregime und anderen Regimes der internationalen Gemeinschaft ist nicht ausgeglichen:** Das Umweltregime ist institutionell schwächer positioniert als beispielsweise die WTO, und seine Verpflichtungen sind weniger präzise. Auch fehlen griffige Streitbeilegungsmechanismen. Das UNEP verfügt zudem über viel weniger Ressourcen, als die Weltbank oder das UNDP für Umweltanliegen haben. Es ist ihm nicht gelungen, sich als zentrales Forum der politischen Entscheidungsprozesse in Umweltfragen zu etablieren.
- **Es fehlt an einer Instanz mit Führungsverantwortung und entsprechender Autorität:** Das UNEP leistet ausgezeichnete Arbeit bei der Überwachung und Beurteilung des Umweltzustandes und der Ausarbeitung von Umweltabkommen. Doch es ist nicht in der Lage, die entsprechenden politischen Prozesse kohärent und koordiniert zu leiten. Die Tatsache, dass es nur als Programm mit 58 von der UNO-Generalversammlung gewählten Mitgliedsländern etabliert ist und über keine universelle Mitgliedschaft verfügt, schwächt seine Autorität. Auch ist es personell und finanziell unterdotiert.
- **Dem Umweltschutz stehen nicht genug Mittel zur Verfügung:** Allgemein mangelt es dem weltweiten Umweltschutz an Mitteln. Zudem werden die Gelder aufgrund der Doppelspurigkeiten und der ungenutzten Synergien im Umweltsystem oft ineffizient eingesetzt.
- **Es fehlt der politische Wille:** Trotz allseitiger Bekenntnisse zum Umweltschutz und zum Grundsatz der Nachhaltigkeit sind Politik und Gesellschaft noch zu wenig bereit, dafür auch etwas zu tun. Abkommen werden nicht ratifiziert oder nicht umgesetzt. Dieses Problem lässt sich mit einer Reform des Umweltsystems nicht aus der Welt schaffen - indessen taugt es auch nicht als Begründung dafür, diesbezüglich untätig zu bleiben. Im Gegenteil: Ein starkes und durchsetzungsfähiges internationales Umweltsystem könnte dazu beitragen, dass der politische Wille zum Handeln wächst.

Reformprogramm. Die Probleme sind seit längerer Zeit bekannt, und es fehlt auch nicht an Lösungsvorschlägen. 2002 verabschiedete das Globale Umweltministerforum GMEF in Cartagena in Kolumbien ein Massnahmenpaket zur Stärkung der internationalen Umweltgovernanz, das noch im gleichen Jahr vom Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung WSSD in Johannesburg bestätigt wurde. Es umfasst namentlich folgende Punkte:

- Mehr Kohärenz in der internationalen Umweltpolitik durch Stärkung des UNEP und des GMEF. Prüfen der universellen Mitgliedschaft im UNEP.
- Mehr finanzielle Mittel für das UNEP.
- Bessere Koordination und höhere Wirksamkeit der Umweltabkommen.
- Technologietransfer, Kapazitätsaufbau und Verbesserung der Koordination im Umweltschutz auf Länderebene.
- Die Koordination im ganzen UN-System stärken.



Im gemeinsamen Interesse von Eisbär und Gorilla: Inszenierung einer «Erdstunde» durch Umweltaktivisten im Hinblick auf die Klimakonferenz in Kopenhagen vom Dezember 2009.
© AFP

Umweltgovernanz verbessern. Die Beschlüsse von Cartagena waren der bisher ernsthafteste Versuch, die Umweltgovernanz auf globaler Ebene zu verbessern. Die Schweiz war Hauptinitiatorin des Massnahmenpakets zur Förderung der Kohärenz und Zusammenarbeit. Sie trug auch zu weiteren Beschlüssen massgeblich bei, insbesondere was die politische Aufwertung und die Verbesserung der finanziellen Basis des UNEP betrifft. Nach verheissungsvollen ersten Schritten erlahmten indessen die Bemühungen, das Massnahmenpaket umzusetzen.

Dieses Erlahmen erfolgte parallel zur Initiative des französischen Präsidenten Jacques Chirac, der 2003 an der UNO-Generalversammlung die Idee erneut aufs Tapet brachte, das UNEP zu einer eigenständigen UNO-Umweltorganisation auszubauen - analog zu den UNO-Organisationen für Gesundheit (WHO) oder für

Ernährung und Landwirtschaft (FAO). Denn vielen Staaten ging dieser Schritt zu weit. Die Schweiz unterstützt grundsätzlich den Vorschlag, wies aber immer auch darauf hin, dass allein mit der Umwandlung des Programms in eine Organisation die eigentlichen Probleme nicht gelöst werden.

Synergien nutzen. Mehr Erfolg versprechen Bemühungen, die an der Basis ansetzen. Ein Schritt vorwärts war in dieser Hinsicht die auf Schweizer Initiative erfolgte Zusammenlegung der Sekretariate aller Konventionen im Abfall- und Chemikalienbereich in Genf: der Rotterdamer PIC-Konvention, welche die Informations- und Meldepflichten beim internationalen Handel mit gefährlichen Chemikalien und Pestiziden regelt, der Stockholmer POP-Konvention über schwer abbaubare organische Schadstoffe und der Basler Konvention über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung.

Die Schweiz gab sich aber mit der Ansiedlung der Sekretariate in Genf nicht zufrieden: Erfolgreich plädierte sie dafür, dass diese auch enger zusammenarbeiten und gewisse Sekretariatseinheiten zusammenlegen. Ziel ist eine gemeinsame Leitung für alle Abkommen im Chemikalien- und Abfallbereich. Das Schweizer Engagement hat sich gelohnt: 2010 werden die drei Konventionen erstmals eine gemeinsame Konferenz der Vertragsparteien durchführen. Damit wird in der internationalen Umweltgouvernanz ein Präzedenzfall geschaffen. «Der Chemikalien- und Abfallbereich gilt heute als Vorzeigemodell für eine effektive, effiziente und kohärente internationale Umweltpolitik», meint Franz Perrez.

Globale Ziele setzen. Eine Umweltgouvernanz, die auch Nägel mit Köpfen einschlagen kann, braucht indessen nicht bloss entsprechende Kompetenzen und funktionierende Institutionen - eine noch wichtigere Voraussetzung sind klar formulierte Ziele. Anlässlich des Globalen Umweltministerforums GMEF von 2006 in Dubai brachte Bundesrat Moritz Leuenberger den Vorschlag ein, globale Umweltziele zu setzen. Vorbild sind die in der UNO erarbeiteten acht Millenniumsziele, welche die Verminderung der Armut und des Hungers, die Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der Schulbildung, die Gleichstellung der Geschlechter und andere soziale Fragen betreffen. Der Zielhorizont ist das Jahr 2015.

Zwar ist absehbar, dass die Millenniumsziele in der gesetzten Frist nicht erreicht werden; dennoch haben sie entwicklungspolitisch etwas bewegt. Sie rückten die dringendsten sozialen Probleme in den Fokus der Weltöffentlichkeit und trugen dazu bei, die entwicklungspolitischen Anstrengungen sinnvoll zu priorisieren und kohärent auszurichten.

Die globalen Umweltziele müssten nicht neu definiert werden, hält Daniel Ziegerer von der Sektion Globales im BAFU fest: «Man findet sie in Resolutionen von Umweltkonferenzen, die in den letzten Jahren abgehalten wurden, oder im Zweckartikel von multilateralen Umweltabkommen. Was fehlt, ist deren Bündelung zu einem in sich konsistenten politischen Programm.» Die allgemeinen Ziele eines solchen Programms müssen sachbezogen und verständlich formuliert sein. Vorgaben, aus denen sich Massnahmen und Verpflichtungen ableiten lassen, konkretisieren diese Ziele. Für diese Vorgaben braucht es Indikatoren, anhand deren sich der Grad der Zielerreichung messen lässt, und wenn möglich sollte auch der Zeitrahmen dafür festgelegt werden.

Auch die konkreten Vorgaben sind bereits in bestehenden Übereinkommen enthalten oder in Verpflichtungen, die bei anderer Gelegenheit abgegeben wurden - so etwa die Ziele, den Rückgang der Biodiversität bis 2010 zumindest zu verringern oder bis 2020 weltweit einen sicheren Umgang mit gefährlichen Chemikalien zu erreichen.

«Klare Zielvorgaben sind geeignet, die Ländergemeinschaft stärker in die Pflicht zu nehmen, die gemeinsamen Anstrengungen zu bündeln, das öffentliche Bewusstsein für die Problematik zu schärfen, Fortschritte und Defizite besser erkennbar zu machen und auch neue Massnahmen zu generieren», findet Daniel Ziegerer. «Die Institutionen des globalen Umweltsystems würden dadurch aufgewertet und die Gouvernanz wirksam verbessert.» In einem ersten Schritt hat das UNEP inzwischen begonnen, alle bestehenden Umweltziele aufzulisten.

Kontakt: magazin@bafu.admin.ch

Zuletzt aktualisiert am: 30.11.2009



Inhaltsverzeichnis - 4/2009

Glossar

[UNCED](#)

[UNEP](#)

[CSD](#)

[MEAs](#)

[WTO](#)

[UNDP](#)

[GMEF](#)


[WSSD](#)


[PIC](#)

[POP](#)

[Basler Konvention](#)

Weiterlesen

[UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung UNCED, Rio de Janeiro 1992 auf Wikipedia](#) 

[UNO-Millenniumsziele](#)  -
(englisch)

Service

[Diese Ausgabe als Download](#)
(pdf, 7291 KB)

[Diese Ausgabe als ePaper](#) 

[Gedrucktes Exemplar bestellen](#)

[Aboservice](#) - gratis 4x pro Jahr in
Ihrem Briefkasten

Kontakt

[Abteilung Internationales](#)

Bundesamt für Umwelt BAFU
info@bafu.admin.ch | [Haftung, Datenschutz und Copyright](#)

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/umwelt/09249/09373/index.html?lang=de>