Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 21 (1981)

Artikel: Das Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen : Entstehen und entwicklungspolitische Bedeutung

Autor: Jenny, Beat Alexander

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172247

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DAS UMWELTSCHUTZPROGRAMM DER VEREINTEN NATIONEN: ENTSTEHEN UND ENTWICKLUNGSPOLITISCHE BEDEUTUNG *

von Beat Alexander Jenny
Dr. phil., lic. rer. pol.
Fondation Intérnationale pour un autre Développement (FIPAD)
2, place du Marché, 1260 Nyon (VD)

Der Versuch zur Verwirklichung eines globalen Umweltschutzes ist vor bald zehn Jahren im Rahmen des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP) unternommen worden. Die Erfolge und Misserfolge des globalen Umweltschutzes werden im Rahmen einer Sondersession des UNEP-Verwaltungsrates im kommenden Jahr untersucht werden. Dieser Aufsatz versucht die Grundlagen einer kritischen Betrachtung zusammenzutragen indem das Entstehen des globalen Umweltgedankens und der nachfolgende Umbruch in der Entwicklungspolitik nachgezeichnet und die wichtigsten Gründe der Hoffnungen und Enttäuschungen des globalen Umweltschutzes erörtert werden.

La tentative de réalisation d'une protection globale de l'environnement a débuté il y a dix ans dans le cadre du Programme des Nations Unis pour l'Environnement (PNUE). Les succès et les échecs de ce Programme seront examinés l'année prochaine à l'occasion d'une session spéciale du conseil d'administration du PNUE. Cet article essaie de rassembler les éléments d'une appréciation critique en rappelant la naissance de l'idée de l'environnement global et le changement profond de la politique du développement qui la suivait, et en discutant les raisons principales de l'éspoir et des déceptions de la protection globale de l'environnement.

* Der Verfasser dankt Alexander und Manfred Jenny für Kommentare und Anregungen, und in besonderer Verbundenheit auch Marc Nerfin, dem ehemaligen chef de cabinet von Maurice F. Strong und Organisator der Stockholm-Konferenz, für Einblick und Unterstützung. Die Verantwortung für das Geschriebene übernimmt der Verfasser natürlich selber.

I. Der Grundgedanke – Umweltschutz als globales Problem

In den sechziger Jahren bildete sich in verschiedenen westlichen Industrieländern ein mehr oder weniger klares Bewusstsein, dass spezifische Umweltprobleme nicht mehr allein auf nationaler Ebene gelöst werden können. So erforderte der Gewässerschutz – insbesondere die Reinigung und der Schutz von Wasserwegen, die durch mehrere Staaten fliessen – internationale Normen, Verträge und regelmässige internationale Zusammenarbeit. Ähnliche Probleme stellten sich in der Folge des fortschreitenden Wirtschaftswachstums nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Gebieten der Luftverschmutzung, der industriellen und chemischen Abfälle, der Verbreitung des Automobils, der Erdölenergie und verwandter Konsequenzen der modernen Industriegesellschaft.[1]

Deutlich wurde auch die Erfahrung, dass die offensichtlich wachsende Umweltproblematik nicht mehr auf der Basis einzelner Sektoren der öffentlichen und privaten Tätigkeit (Landwirtschaft, Industrie, Gesundheit, Verkehr) angepackt werden sollte, sondern gesamthaft und multidisziplinär, ja global behandelt werden müsse.

Auf Betreiben der schwedischen Regierung und deren Delegation bei den Vereinten Nationen in New York ist die globale Umweltproblematik erstmals während der UNO-Generalversammlung im Jahre 1968 diskutiert worden[2]. Der Ruf zum Handeln fand zunächst wenig Echo, verdichtete sich jedoch zu einer Konsensus Resolution (2398/XXIII) und führte nach komplexen politischen und technischen Vorbereitungen zur globalen Umweltschutzkonferenz in Stockholm (1972).

Der Stockholm-Konferenz entsprang die „Erklärung von Stockholm" und als Ausführungsorgan das UNEP, das Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen, das neben seiner Aufgabe im Zusammenhang mit dem globalen Umweltschutz den Versuch einer organisatorischen Neukonzeption im UNO-Bereich enthielt. Dies führte in der Folge zu zahlreichen entwicklungspolitischen und organisatorischen Hoffnungen und Enttäuschungen.

Im Jahre 1980 hat die UNO-Generalversammlung schliesslich den Auftrag erteilt, auf das Jahr 1982 im Rahmen einer Sondersession des UNEP-Verwaltungsrates – zehn Jahre nach der Stockholm-Konferenz – eine umfassende Evaluation des globalen Umweltschutzes zu erstellen, insbesondere Erfolge und Misserfolge des UNEP auszuleuchten und konzeptionelle, technische sowie organisatorische Programmverbesserungen in die Wege zu leiten.

Dieser Aufsatz versucht die Idee und das Entstehen des UNEP nachzuzeichnen und Gründe seines bisher mässigen Verhaltens zu erarbeiten, um

1 K. William Kapp, *Die volkswirtschaftlichen Kosten der Privatwirtschaft*. Tübingen/Zürich, J. C. B. Mohr 1958.

2 United Nations Economic and Social Council, *Problems of the Human Environment. Report of the Secretary General*. Document E/4667. New York, 1969.

damit die Diskussion um die Neuorganisation des globalen Umweltschutzes wieder mit dem ursprünglichen Mandat und den wichtigsten entwicklungspolitischen Bausteinen in Verbindung zu bringen.

Die verknüpften Auswirkungen der Nachkriegsindustrialisierung, des exponentiellen Bevölkerungswachstums und der Verstädterung in allen Teilen der Welt hat zu einem Wachstum der Weltproduktion und des Welthandels geführt, das sich unsere Grossväter kaum im Traume vorstellen konnten. Gleichzeitig sind aber die Einkommensunterschiede zwischen Reich und Arm – zwischen reichen und armen Ländern sowie zwischen Reichen und Armen in den ärmeren Ländern – grösser geworden. Die Anzahl der Umweltstörungen und -zerstörungen sowie die Wahrscheinlichkeit von Umweltkatastrophen hat sich ebenfalls vermehrt. Verspätet begann sich die Vermutung durchzusetzen, dass die durch Zivilisation dem Menschen übertragene, scheinbar schrankenlose Gewalt über die Natur – die Macht der Transformation von Mineralien, Flora und Fauna – uns nicht nur zum Segen gereicht und einen Haufen mehr oder weniger brauchbare Güter beschert, sondern dass unser Einwirken auf die Natur seit dem Kriegsende ebenfalls zur gefährlichen Schmälerung der genetischen Vielfalt von Pflanzen und Tieren, zur Zerstörung des Erdbodens durch Überbenutzung, zu Erosion, Verödung, Überschwemmung und zum Klimawechsel führt, Flüsse, Seen, Ozeane und die Atmosphäre – mitunter unabänderlich – mit Giftstoffen auffüllt und dass die fortschreitende Konzentration von Handel und moderner Industrie in wachsenden städtischen Agglomerationen eine Entfremdung des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens erwirkt, welche die erhofften Vorteile des Fortschrittes zunichte macht und die natürlichen Grundlagen des Wirtschaftens zu zerstören im Begriffe ist.

In der dritten Welt sah man, dass Umweltprobleme auch keine konventionellen Grenzen haben und verschärft, wenn auch anders gelagert, auftreten: einerseits bringt die moderne Industriegesellschaft den Wenigen, die darin eine Nische finden, fast nichts, und die Meisten, die in den wachsenden grossen Ballungszentren ihr Glück versuchen, verbleiben im Elend, ohne Land, ohne Trinkwasser und hygienische Einrichtungen, ohne Gesundheitsschutz, ohne Zugang zu genügend Nahrung oder zu elementarer Schulung; andererseits verursacht die Armut der Mehrheit der Landbevölkerung einen möglicherweise tiefergreifenden Umweltschaden. Bevölkerungsdruck, Enteignung und zerstörerische Kultivationsmethoden verdrängen die Landwirtschaft auf Gebiete mit ökologisch empfindlichen Böden und auf abgeholzte Abhänge; der wachsende Energiebedarf bringt die tropischen Wälder (die nach erfolgter industrieller Ausbeutung noch übriggeblieben sind) zum Verschwinden; Ziegen und Schafe tun das ihre, bis die Verödung auch sie vertreibt.

Ob Grossgrundbesitz oder Staat das fruchtbare Land beanspruchen, oder ob Klima und Bodenbeschaffenheit das bebaubare Land einschränken, es besteht der Zwang zur Verzweiflungswirtschaft, die keine Hege und Pflege erlaubt, sondern die biologische Existenzgrundlage langsam zerstört.

Die Behandlung der negativen Entwicklungserscheinungen des raschen technischen Fortschrittes überschreitet sowohl die Landesgrenzen als auch die herkömmliche Arbeitsteilung der Wissenschaft und Verwaltung. Sie stellt sogar Grundwerte der modernen Gesellschaft in Frage, und ein energisches Anpacken der gesamten Problematik war deshalb in der Mitte der 1960er Jahre politisch nicht überall opportun. Die Probleme und ihre Zusammenhänge waren in den Kreisen der politischen und administrativen Entscheidungsträger, im Süden wie im Norden, zumindest wenig bekannt und stiessen überdies, zum Nachteil wirkungsvoller internationaler Massnahmen, an das dominante Konzept der nationalen Souveränität.

Die schwedische UNO-Initiative war infolgedessen auf eine spezifische Zielsetzung abgestimmt[3]:

- die Umweltproblematik in ihrer Gesamtheit in der Tagesordnung der Generalversammlung, dem höchsten politischen Organ der UNO, zu verankern;
- die Umweltproblematik dramatisch aufzuzeigen, weil sie in der Politik und Öffentlichkeit zu wenig erkannt wurde;
- einen konstruktiven Dialog zwischen Wissenschaft und Staat, auf nationaler und internationaler Ebene, über die Bedeutung der Umweltprobleme zu ermöglichen;
- spezifische Umweltprobleme zu bestimmen, die am besten oder ausschliesslich durch internationale Zusammenarbeit gelöst werden sollten;
- Die Fähigkeit des UNO-Systems zu erproben, neue und herausfordernde Probleme von grosser Tragweite anzupacken und die Strukturen zu deren Behandlung zu errichten.

Der letzte Punkt wurde als besonders wichtig empfunden, weil erfahrungsgemäss kleine und mittlere Staaten – im Interesse ihrer Selbstbehauptung und ihrer Mitsprache bei globalen Problemen und Massnahmen – auf eine starke und lebenstüchtige Weltorganisation angewiesen sind.

Die Befürchtung, die UNO, ihre Spezialorganisationen, Entwicklungs- und Sonderorgane – das heisst das „UNO-System" – seien obsolet, war nicht neu. Bekannt war das Problem, dass viele Mitgliedstaaten unfähig oder unwillens sind zu verhindern, ihre Delegierten in verschiedenen Organen und Spezialorganisationen verschiedene Standpunkte und divergierende politische Ziele vertreten zu lassen. Das Problem zieht sich weiter, indem die verschiedenen Sekretariate solche Divergenzen üblicherweise ausnützen, um ihren Einfluss innerhalb des Systems zu vergrössern, und dabei organisatorische Erneuerungen zum vorneherein blockieren. Das System verfügt wohl über einen Koordinationsmechanismus auf administrativer Ebene – das CAC (comité administratif de coordination) präsidiert durch den UNO-Generalsekretär – aber das CAC ist schwach geführt und dient in der Praxis haupt-

3 Lars-Göran Engfeld, "The United Nations and the Human Environment – some experiences", *International Organization 1973*, pp. 393–412.

sächlich zur Festigung und Verteidigung der „Hoheitsgebiete" der Spezialorganisationen. Die Rolle des UNO-Sekretariates als primus inter pares ist kaum je gespielt worden. Diese Praxis wird von den wichtigsten Mitgliedstaaten geduldet; vom Wirtschafts- und Sozialrat (Conseil économique et social/ECOSOC) – dem politischen Koordinationsorgan – wird kaum je in der von der UNO-Charta vorgesehenen Weise Gebrauch gemacht.
Die interdisziplinären und interorganisatorischen Aufgaben, welche die globale Umweltproblematik zu stellen begann, richteten sich an einen erneuerungsbedürftigen UNO-Apparat, dessen Handlungsfähigkeit dringend verbessert werden musste. Die Schweden waren aber nicht entmutigt und sahen sogar einen Schimmer der Hoffnung in der Art und Weise, in welcher einige Mitglieder der Vereinten Nationen vom Jahre 1969 an schliesslich auf die Umweltinitiative zu reagieren begannen.

II. Umwelt und Entwicklung: Divergenzen und Konkretisierung des Grundgedankens

In einer ersten Vorbereitungsphase von 1968 bis 1970 gelang es zunächst, trotz Widerständen im System, die Grundlagen des UNO-Handelns für die Stockholm-Konferenz von 1972 zu schaffen. Die Generalversammlung stimmte dem Vorschlag für eine Weltkonferenz zu und legte die grundsätzliche Zielsetzung und den formellen Vorbereitungsmodus fest. Der politische Charakter der Sache wurde hervorgehoben, indem von der Konferenz erwartet wurde, den Umweltgedanken national und international zu fördern, Richtlinien für umweltgerechtes Handeln sowohl der Staaten als auch der internationalen Organisationen aufzustellen. Der UNO-Generalsekretär wurde beauftragt, die Konferenz vorzubereiten – eine Verantwortung, die er in der Folge an den Kanadier Maurice F. Strong delegierte.

Bemerkenswert war die Schaffung einer intergouvernementalen Vorbereitungskommission, die dem Konferenz-Generalsekretär nur beratend, nicht aber verpflichtend gegenüberstand, und die ihm die Möglichkeit bot (welche er auch erfolgreich ausnützte), zu versuchen, politische und konzeptionelle Divergenzen unter den Mitgliedstaaten schon vor der Konferenz selber zu bereinigen. Dabei verstand er es, durch zahlreiche und intensive Konsultationen in den Hauptstädten des Südens und des Nordens Vorschläge zum vorgesehenen Aktionsplan der Konferenz zu diskutieren und abzusprechen, jedoch die Hauptverantwortung für den Inhalt des endgültigen Gesamtplanes bis zur Konferenz zu übernehmen.

Standen einige einflussreiche Staaten, zum Beispiel Frankreich und Grossbritanien, der Idee einer Weltkonferenz anfänglich eher skeptisch gegenüber – sie hätten weniger Geschäftigkeit in Sachen Umwelt vorgezogen –, so konnten sie mit der Zeit doch dazu bewogen werden, an den Konsultationen teilzunehmen und am Vorbereitungsprozess konstruktiv mitzuarbeiten. Die Sowjetunion und die sozialistischen Staaten Osteuropas, obwohl sie am Ende

nicht an der Konferenz teilnahmen, anerkannten die Idee der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes und verhalfen damit der Umweltproblematik zu einem festen Platz auf der UNO-Tagesordnung.

Die direkte Verbindung zu den Hauptstädten der dritten Welt erwies sich als besonders bedeutungsvoll. Schon zu Beginn der ersten Vorbereitungsphase wurde klar, dass das Erwecken eines ernsten und dauerhaften Interesses der Entwicklungsländer ein Hauptproblem war. Die Konferenz – und der globale Umweltgedanke überhaupt – konnte nicht ohne die kollektive Überzeugung und Unterstützung der Entwicklungsländer getragen werden.

Einige Entwicklungsländer (unter ihnen hauptsächlich Ghana und Brasilien) schöpften jedoch Verdacht. Sie vermuteten westliche Hintergedanken in der Umweltdiskussion und leisteten infolgedessen einigen Widerstand. Sie wollten zuerst „Entwicklung", und Nebenerscheinungen waren Nebensache. Sie vermuteten, Umweltschutz sei ein Vorwand um die „Entwicklung" der dritten Welt zu bremsen und den Abstand der Industrieländer zu vergrössern. Es war im Zusammenhang mit diesem Widerstand aber offensichtlich, dass die einen Delegationen der Entwicklungsländer mit ihren Hauptstädten gar nicht regelmässig in Verbindung standen, und andere (mit Ausnahmen) die ganze Umweltproblematik überhaupt nicht ernst nahmen.

Einige UNO-Spezialorganisationen, unter ihnen vorallem UNESCO (die schon an der Biosphäre-Konferenz von 1968 ihren wissenschaftlichen Umweltehrgeiz dargelegt hatte), bildeten ebenfalls wichtige Widerstandsnester. Dass sich die UNO selber, via Umweltschutz, zu einem Zentrum der Entwicklungspolitik heranbildete, erschien ihnen „gefährlich", und einige fühlten sich sogar in ihrer Souveränität bedroht. Es wurde ihnen in den verschiedenen Resolutionen der Generalversammlung und des ECOSOC jedoch klargemacht, dass nicht eine sektorielle und unabhängige, sondern eine system-koordinierte Tätigkeit auf dem Gebiet des globalen Umweltschutzes erwünscht war. Im übrigen wurde eine offene Diskussion der möglichen institutionellen Erneuerungen nach der Stockholm-Konferenz so lange wie möglich vermieden.

Während der zweiten Phase (1970 bis 1972), in den achtzehn Monaten, die ihm zur Vorbereitung der Konferenz eingeräumt worden waren, verfolgte Maurice F. Strong – der Konferenz-Generalsekretär – einen Kurs der allgemein Vertrauen erweckte, und der einfach genug war um verwirklicht zu werden. Er konzentrierte sich auf ein Vorbereitungsverfahren, das sowohl den konzeptionellen als auch den praktischen Fragen, sowie dem Ruf nach umfassendem Handeln Genüge tat; er verausgabte nur bescheidene Mittel, verfügte aber über ein ausgewähltes, tatkräftiges Sekretariat, reduzierte die bei Weltkonferenzen übliche Dokumentenflut drastisch und verstärkte die speziellen Massnahmen zur Förderung des Interesses der Entwicklungsländer.

Die Struktur des Vorbereitungsverfahrens erweckte besonderes Interesse. Sie war auf drei Ebenen organisiert:

Die *erste* Ebene war den wissenschaftlichen und konzeptionellen Fragen gewidmet, insbesondere der Suche nach wichtigen Gebieten des intellek-

tuellen Konsensus und einer umfassenden Untersuchung des Wissensstandes und der wissenschaftlichen Meinungen über die Beziehungen der Menschen mit ihrer Umwelt. Der wichtigste Beitrag, der aus diesen Arbeiten und Diskussionen entstand, war der Bericht über den Zustand der Umwelt von Barbara Ward und René Dubos; er entstand mit Hilfe von 152 Mitarbeitern und Korrespondenten in 58 Ländern und prägte das Motto der Konferenz: „Only one earth"[4].

Die *zweite* Ebene galt de Vorbereitung eines Aktionsplanes der Konferenz und eines UNO-Arbeitsprogrammes für die Jahre danach. Dieser Fragenkomplex forderte in der Vorbereitungsphase und während der Konferenz den wohl grössten Zeitaufwand. Der Entwurf des Aktionsplanes sollte alle Elemente enthalten, über welche Einverständnis herrschte, sodass genügend Konferenzzeit für die Regelung der Ausführung des Planes und für die notwendigen organisatorischen Massnahmen zur Verfügung stand.

Auf der *dritten* und konkretesten Ebene versuchte man Vorschläge durchzuarbeiten, die an der Konferenz bereits verabschiedet und danach in Kraft gesetzt werden könnten. In diesem Zusammenhang wurde viel über eine internationale Konvention einer Abfallordnung auf den Weltmeeren diskutiert. Dieses Ziel erwies sich als zu ehrgeizig, doch führten die Arbeiten – dank der Teilnahme von staatlichen Experten und Entscheidungsträgern (neben den üblichen Wirtschaftsdiplomaten) zu verschiedenen Neuerungen auf dem Gebiet des Schutzes der Ozeane (internationale Arbeitsgruppen über Meeresverschmutzung, Beobachtungs- und Messverfahren) und der Erhaltung der Erdböden in gefährdeten Gebieten. Die Teilnehmer dieser dritten Ebene der Vorbereitungen halfen auch bei der Erarbeitung von Konsens in schwierigen Teilfragen und bei der Redaktion der „Erklärung von Stockholm".

Die Arbeiten, Vorschläge und Formulierungen, die aus den drei Ebenen des Vorbereitungsverfahrens resultierten, wurden vom Konferenzsekretariat aufeinander abgestimmt, zusammengefasst und durch einen stetigen Konsultationsprozess mit den Hauptstädten, namentlich in der dritten Welt, verfeinert. Im Zusammenhang mit den speziellen Massnahmen für Entwicklungsländer sind überdies viele nationale Bestandesaufnahmen und Umweltszenarien zusammengestellt worden, welche die lokalen Umweltprobleme artikulierten und deren internationale Zusammenhänge analysierten.

Besonders nützlich im Vorbereitungsverfahren war die Methode, die wichtigsten Themen der Konferenz periodisch mit nationalen Schlüsselpersonen, in deren nicht-offiziellen persönlichen Eigenschaft, in informellen Gesprächsrunden zu überprüfen. Dank diesem Konsultationsverfahren konnten die meisten technischen und wissenschaftlichen Fragen der internationalen

4 Barbara Ward and René Dubos, *Only one earth: the care and maintenance of a small planet*. New York, W. W. Norton 1972.

Umweltproblematik, sowie deren regionale/nationale Folgerungen schon vor Konferenzbeginn gelöst und die Konferenz selber auf die politischen Hauptfragen der multilateralen Zusammenarbeit ausgerichtet werden.

Das grösste Hindernis der Vorbereitungsphasen, das sich auf allen Ebenen bemerkbar machte und welches das Abhalten der Konferenz mitunter sogar in Frage stellte, war die sogenannte „Umwelt- und Entwicklungsdebatte". Die Debatte, die noch heute von zentraler Bedeutung ist, führte direkt ins Zentrum der Entwicklungsvorstellungen der Nachkriegszeit und steht, sozusagen, am Anfang eines radikalen Umbruches im Entwicklungsdenken[5].

In der Entwicklungspolitik beginnt die Debatte mit der Frage, ob Entwicklung und ökologische Vorsicht überhaupt vereinbar sind – oder vereinbar sein sollen. Ist Entwicklung wirtschaftliches Wachstum, Modernisierung, technischer Fortschritt, mehr Zugang zu Gütern und Diensten? Oder steckt etwas anderes dahinter: menschliche Entfaltung, Qualität des Lebens und der Gesellschaft in einer begrenzten Welt und einem delikaten Wechselspiel mit der Natur, mit Voraussicht über Möglichkeiten und Grenzen unserer Eingriffe in den Lauf der Dinge?

Es gibt heute wohl wenige Denker und Praktiker, die vom Umweltschutz nichts wissen wollen, wohl aber noch viele, die glauben, ökologische Romantik sei fehl am Platz, denn Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze, gesicherte Ausbeutung von Rohstoffen kommen zuerst, und Verteilungs- und Umweltprobleme mag man lösen, wenn der zu verteilende Kuchen gross genug geworden ist. Auf der anderen Seite gibt es immer noch jene, die den industriellen Zauberlehrling mit masslosem Umweltschützlertum retten wollen.

Wenn die „Umwelt- und Entwicklungsdebatte" einen Sinn hatte, vermochte sie zu zeigen, dass beide Gedanken in einer Synthese vereinbar sind – in unserer Epoche sogar als ein und dasselbe Problem behandelt werden *müssen*.

Vor der Stockholm-Konferenz kam die Wachstumsmilitanz, und damit die Skeptik und Opposition gegenüber dem globalen Umweltschutz vorallem aus der dritten Welt, allen voran aus Brasilien, mit Unterstützung anderer Entwicklungsländer, die einem schnellen Industrialisierungsmodell schon einigermassen verpflichtet waren. Die brasilianischen Diplomaten behaupteten in verschiedenen UNO-Gremien, die Konferenz drohe zu einem Zirkus der reichen Länder und zu einem Ablenkungsmanöver von den wirklichen Be-

5 Dazu: "The 1975 Dag Hammerskjöld Report: What now? Prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly", *Development Dialogue 1975 (No. 1/2)*; Marc Nerfin (ed.), *Another development: approaches and strategies*. Uppsala, Dag Hammerskjöld Foundation 1977; und Marc Nerfin, "A new UN development strategy for the 80s and beyond: the role of the Third System", in: Anthony J. Dolman and Jan van Ettinger (eds.), *Partners in tomorrow: strategies for a new international order* (to Jan Tinbergen on the occasion of his 75th birthday). New York, E. P. Dutton 1978, pp. 71–82.

dürfnissen der Entwicklungsländer zu werden; Umweltprobleme seien Krankheiten der reichen Länder, und die Industrieländer versuchten nun, das Wirtschaftswachstum der dritten Welt zu bremsen, damit ihre Wirtschaftsmacht sichergestellt bleibe; überhaupt müsse jeder Versuch, durch internationale Massnahmen die Ausbeutung der einheimischen Rohstoffe zu beschränken, als unerträglicher Eingriff in die nationale Souveränität gewertet werden.

Dieser scharfen Sprache wurde von Seiten westlicher Industrieländer widersprochen, insbesondere von Seiten Kanadas, der Niederlande, Schwedens und der Vereinigten Staaten von Amerika. Diese wandten ein, Umweltprobleme fände man in Ländern aller Wirtschaftsstufen und -systeme; Entwicklungsländer hätten ihre eigenen ernsten Umweltprobleme (Bodenverödung, Gewässerverschmutzung, Verstädterung, negative Auswirkungen von Dammbauten, Verlust natürlicher Ökosysteme), die ohnehin in die Entwicklungsplanung einbezogen werden müssten; es sei wesentlich, dass Entwicklungsländer von ihrem Recht Gebrauch machten, an der Formulierung internationaler Umweltpolitik teilzunehmen und ihre Interessen zu wahren; und schliesslich hätten die Armen in der Bevölkerung von einer Verbesserung der Umweltbedingungen am meisten zu gewinnen.

Maurice Strong und sein Konferenzsekretariat versuchten, diesen Streit zu schlichten und die auseinanderklaffenden Meinungen in Einklang zu bringen – wenn möglich noch vor Konferenzbeginn. Es war klar, dass die Debatte einen wichtigen Platz auf der Tagesordnung einnehmen würde, und es galt deshalb zu verhindern, dass der Streit unversöhnt auf die Konferenz übergriff. Strong reagierte mit dem Einberufen der wichtigsten Gesprächsrunde, angefangen mit der Tagung von Founex (am Genfersee) im Sommer 1971. Der Versuch zur Synthese im prosaischen Motel von Founex gelang, und der „Founex-Bericht" wurde zum wichtigsten entwicklungspolitischen Ereignis für den globalen Umweltschutz[6]. Die Tagung erarbeitete ein ausgewogenes Verständnis der Umweltfragen im Entwicklungsprozess, für Industrie- und Entwicklungsländer ebenso bedeutsam, einschliesslich der Umweltprobleme traditioneller und moderner Landwirtschaft, der Industrie (insbesondere der chemischen Industrie); der Entwicklung von Flusslandschaften, des Transport- und Besiedlungswesens. Ferner enthielt der Bericht Vorschläge zur Erarbeitung von Umweltpolitik auf nationaler Ebene, Folgerungen für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und ein erster Aktionsplan für den globalen Umweltschutz. Der Founex-Bericht wurde im Herbst desselben Jahres zum Hauptdokument von Regionaltagungen in Asien, Afrika, Latein Amerika und im mittleren Osten und vermochte damit

6 *Development and Environment. Report and Working Papers of a panel of experts convened by the Secretary General of the United Nations Conference on the Human Environment* (at Founex, Switzerland, June 4–12, 1971). Paris, Mouton 1972; siehe auch den Neudruck in: *In Defence of the Earth*. Executive Series No. 1. Nairobi, UNEP 1981, pp. 3–38.

am Vorabend der Konferenz einen wichtigen Beitrag zu neuem Verständnis zu erbringen. Der weltweite Erfolg des Founex-Berichtes schuf die Anfangsbedingungen einer erfolgreichen Konferenz.

III. Die Weltkonferenz von Stockholm und die Errichtung des UNEP

Gemessen an den üblichen Massstäben der multilateralen Zusammenarbeit waren die Resultate der Stockholm-Konferenz eindrucksvoll. Die Konferenz, an der 113 Staaten und eine grosse Zahl von aktiven privaten Organisationen (innerhalb der und parallel zur Konferenz) beteiligt waren[7], verabschiedete einstimmig eine „Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt" (Erklärung von Stockholm), die zum ersten Mal in der Geschichte – ungeachtet der politischen, ideologischen und wirtschaftlicher Interessen der Teilnehmer – eine gemeinsame Sorge der Welt zum Schutz der Umwelt zum Ausdruck brachte. Die Erklärung[8] enthält zwei Teile, (1) eine allgemeine Erklärung zum globalen Umweltschutz, die den Menschen, sein Recht zur Freiheit, Gleichheit und angemessener Lebensqualität ins Zentrum der Entwicklungsproblematik stellte und den historischen Wendepunkt in der Entwicklungsgeschichte unterstrich, und (2) ein Manifest von 26 Umweltgrundsätzen, das die wichtigsten Umweltgebote hervorhob – einschliesslich ökologische Vorsicht zu Gunsten zukünftiger Menschengenerationen, Schutz der wilden Natur und der nicht-erneuerbaren Rohstoffe, Kontrolle der Ablagerung von Giftstoffen (insbesondere Hydrokarbone und schwere Metalle) und industrieller Wärmeerzeugung, sowie der Luft-, Wasser- und Meeresverpestung; Beschleunigung der Entwicklung der dritten Welt einschliesslich Zusicherung genügender und stabiler Einkünfte aus der Rohstoffproduktion, Verbesserung und Vermenschlichung der Besiedlungsmöglichkeiten und der umweltbewussten Wissenschaft und Technologie, um den schlimmsten Umwelteffekten von Unterentwicklung und von Naturkatastrophen abzuhelfen; verbesserte Planung und internationale Zusammenarbeit, sowie Entwicklung der internationalen Rechtsmittel für den globalen Umweltschutz.

Die Kontrolle der Kernwaffen und anderer Mittel der Massenzerstörung, und (vielleicht als wichtigstes Element) das Prinzip der internationalen Verantwortung der Staaten für ihr Umweltgebaren wurden ebenfalls hervorgehoben.

7 Dazu Peter Stone, *Did we save the earth at Stockholm? The people and politics in the conference on the human environment*. London, Earth Islands 1973.

8 United Nations General Assembly, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Document A/CONF. 48/14 and Corr. 1. New York, 1972, siehe auch *In Defence of the Earth*, op. cit., pp. 41–106.

Ferner nahm die Konferenz einen umfangreichen Aktionsplan an, der aus drei Teilen bestand[9]:

1. einem Katalog von 109 spezifischen Empfehlungen, welche an alle Staaten, alle internationalen Organisationen, an private Körperschaften und zukünftige Weltkonferenzen gerichtet war, und welche die Substanz der gesamten Entwicklungsproblematik umfassten – vorallem auf den Gebieten der menschlichen Besiedlungen, der Wissenschaft und Technologie, Bewirtschaftung von Bodenschätzen und anderen Rohstoffen, Qualität von Luft und Wasser (besonders der Meere); und welche die Essenz der Umwelt- und Entwicklungssynthese enthielten;
2. dem eigentlichen Aktionsplan – zusammengefasst aus den 109 Empfehlungen – für die globale Umweltüberwachung (earth watch), Umweltbewirtschaftung und für Unterstützungsmassnahmen einschliesslich Erziehung, Ausbildung, öffentliches Informationswesen und Massnahmen zur technischen Zusammenarbeit; und
3. einer Resolution betreffend institutionelle und finanzielle Massnahmen, insbesondere Modalitäten zur Schaffung des UNEP.

Der Founex-Bericht, der in regionalen Gesprächen in Bangkok, Addis Abeba, Mexico und Beirut gutgeheissen worden war, fand an der Konferenz breite Unterstützung. Den Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und deren Bedeutung für die nationalen Entwicklungsmöglichkeiten in der dritten Welt wurde einige Bedeutung beigemessen. Es wurde beschlossen, dass Sorge um die Umwelt nicht als Vorwand für benachteiligende Handelspraktiken benützt werden und Umweltprobleme der Industrieländer nicht auf die Entwicklungsländer abgewälzt werden dürfen; dass für Entwicklungsländer, deren Handel wegen strenger Umweltmassnahmen beeinträchtigt werden könnte, genügend Hilfe und Kompensation zur Verfügung gestellt werden sollten. Das GATT, die UNCTAD und andere verantwortliche UNO-Spezialorganisationen wurden beauftragt, für wichtige Handelsgüter tragbare Umweltnormen zu erarbeiten.

Dank der umfassenden politischen und technischen Vorarbeiten konnte auf diesen und anderen Gebieten (Planung, Technologie, Verhinderung von Verschmutzung, Erarbeitung von sozialen Umweltnormen) Einigung erzielt werden.

Unter den Hauptthemen der Konferenz trat die Verschmutzung der Weltmeere hervor; das Traktandum konnte jedoch nicht mit dem erhofften Erfolg – einem internationalen Vertragswerk – erledigt werden. Das Thema der Weltmeere war unter einzelnen Gesichtspunkten bereits Gegenstand verschiedener UNO-Gremien, so der Generalversammlung, im Rahmen der Vorbereitung der UNO-Seerechtskonferenz und der Diskussion um das „gemeinsame Erbe der Menschheit" (common heritage of mankind, besonders die Kontrolle der Meeresresourcen, die unter keinen nationalen Rechts-

9 Ibid., Part II.

ansprüchen standen) und der IMCO (International Maritime Consultative Organization) im Rahmen der Meeresverschmutzung durch Schiffe. Die Konferenz versuchte die Meeresverschmutzung durch Ausflüsse aus den Landgebieten zu erfassen und einen Koordinationsmechanismus für alle Meeresfragen vorzuschlagen. Diese Anstrengungen wurden jedoch durch einige latein-amerikanische Staaten gebremst, weil diese die kommenden Verhandlungen der Seerechtskonferenz nicht präjudiziert wissen wollten. Einiger Fortschritt wurde jedoch beim Entwurf einer internationalen Abfallordnung auf den Weltmeeren (ocean dumping) erzielt.

Wie schon bei anderen UNO-Initiativen war die Universalität der Konferenz durch die Deutschlandfrage beeinträchtigt, weil die Sowjetunion – im Rahmen ihrer allgemeinen UNO-Politik, und gegen die Opposition der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs und Grossbritaniens (in enger Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland) – die Zulassung und Gleichberechtigung der Deutschen Demokratischen Republik verlangte. Die Frage wurde erst im Jahre 1973 durch die UNO-Mitgliedschaft beider deutscher Staaten gelöst, und die Sowjetunion sowie andere sozialistische Staaten (mit Ausnahme von Jugoslawien, Rumänien und China) blieben der Konferenz fern.

Die wohl wichtigste Erneuerung, die aus der Konferenz hervorging, war der Versuch der Schaffung einer organisatorischen Neuheit, die den Schwächen des UNO-Systemes entgegenwirken sollte. Aus zwei wichtigen Gründen war das vorgesehene UNEP ein einmaliges Gebilde. *Erstens* erforderte das weltweit empfundene Umweltproblem neue, innovative organisatorische Lösungen, weil sich die Überzeugung durchsetzte, dass die angestammten, nach dem Sektorenprinzip funktionierenden Spezialorganisationen diese neue Problematik nicht in allen erforderlichen Dimensionen, und jedenfalls nicht koordiniert erfassen können. Es musste eine intersektorale, multidisziplinäre Einheit geschaffen werden, welche umfassend und den wirklichen Problemen angepasst zu wirken vermochte. *Zweitens* verstanden die Förderer und Planer des UNEP ihre Aufgabe als ein umfassendes Mandat, als eine tiefgreifende Erneuerung der gesamten internationalen Entwicklungspolitik und Zusammenarbeit. Entwicklung sollte von nun an als ein Prozess der menschlichen Entfaltung und Befreiung verstanden werden, durch welchen die materiellen und nicht-materiellen Grundbedürfnisse im Einklang mit der natürlichen und sozialen Umwelt, abgestützt auf das eigene kulturelle Erbe und mit einem Optimum von Eigenständigkeit, verwirklicht werden. Man glaubte zu Recht, dass keine der angestammten UNO-Spezialorganisationen allein im Stande war, diese Aufgabe zu erfüllen.

Die wachsende Bedeutung und Verinnerlichung des globalen Umweltgedankens bot die Gelegenheit, dieses umfassende Mandat in die Tat umzusetzen. Das UNEP wurde infolgedessen als Avant-garde-Organisation konzipiert, mit der Aufgabe, das überholte Entwicklungsgebaren des UNO-Systems herauszufordern, erneuern zu helfen, und damit entscheidend zum Strukturwandel der UNO und überhaupt zu einer besseren Qualität der

internationalen Beziehungen beizutragen. Dieses Gedankengut wurde in dreifacher Weise auf das vorgesehene UNEP übertagen:

1. Man wollte die *politische Gelegenheit* wahrnehmen, mit dem globalen Umweltgedanken als verbindende Kraft, einen Ausweg aus der Sackgasse der Ost-West und Nord-Süd Konflikte zu finden, wobei das gemeinsame Erbe des Planeten und die schwindende Basis des menschlichen Überlebens in einer zunehmend interdependenten Welt in den Vordergrund rücken sollten;
2. Man wollte die bestehende, von wenigen kontrollierte internationale Ordnung herausfordern, *neue Konzepte* der Entwicklungszusammenarbeit erarbeiten, den Widerspruch zwischen Umwelt und Entwicklung auch in der Praxis lösen und damit die Grundlage einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung schaffen;
3. Auf *organisatorischem* Gebiet sollte das UNEP die verfassungsmässig und administrativ neuartige Aufgabe erhalten, die Umweltdimension aller UNO-Spezialorganisationen zu koordinieren und, vorallem, für die herkömmlichen Programme eine neue Entwicklungsdimension zu ermöglichen und zu überwachen; dabei sollte die Verantwortung und Federführung für einen kollektiven Arbeitsprozess übernommen werden, durch welchen unter Mitwirkung aller Beteiligten (neben den betroffenen UNO-Organisationen auch private, nicht-gouvernementale Organisationen) die globale Zielsetzung und Programmpolitik des Umweltschutzes zu formulieren und von den entsprechenden Organen auszuführen war.

Der Bericht der Stockholm-Konferenz wurde programmgemäss im Herbst 1972 der UNO-Generalversammlung vorgelegt. Mit der Annahme des Berichtes wurden in Resolution 2997(XXVII) die organisatorischen Anordnungen zur Schaffung des UNEP getroffen, um damit die Empfehlungen und den Aktionsplan in die Tat umzusetzen.

Das UNEP erhielt ein anfänglich bescheidenes Sekretariat und einen intergouvernementalen Verwaltungsrat von 58 Mitgliedstaaten (einschliesslich der Schweiz), der wie üblich bei den Vereinten Nationen geographisch ausgewogen und mit einer periodischen Rotation von Mitgliedstaaten versehen wurde.

Ein durch freiwillige Beiträge gespiesener Umweltfonds wurde ferner geäufnet und dem UNEP anvertraut, sowie eine uno-interne Koordinationskommission für Umweltfragen geschaffen.

IV. Kritische Betrachtung zum globalen Umweltschutz auf UNO-Ebene

Man kann sich fragen, ob der Todesstoss dem globalen Umweltschutz schon vor dem Beginn des UNEP verabreicht worden war. Mit der Schaffung eines ausschliesslich intergouvernementalen Verwaltungsrates wurde die Ausführung der Erklärung von Stockholm, die politische Aufsicht über die Koordi-

nationsaufgaben und die direkte Programmaufsicht den Mitgliedstaaten – das heisst deren Diplomaten übertragen. Es wurde auf eine andere Lösungsmöglichkeit (zum Beispiel UNO-interne Aufsicht, „think tank" des UNO-Generalsekretärs, Aufsicht durch die unabhängige Wissenschaft, oder Mischform – UNO, Regierungen, Wissenschaft) verzichtet. Im weiteren Widerspruch zum heraufbeschworenen Geist der Innovation wurde die unointerne Koordinationskommission dem bestehenden administrativen Koordinationsapparat des UNO-Systemes unterstellt, auf dessen Feudalstruktur (ohne Kaiser) schon oben hingewiesen wurde. Die kritische Betrachtung des UNEP muss unter diesem Fragezeichen geführt werden.

Der UNEP Verwaltungsrat hielt seine erste Session im Juni 1973 in Genf ab. Die folgenden Sessionen sind seither jedes Jahr am Sitz der Organisation in Nairobi abgehalten worden [10]. Hauptaufgabe der ersten Sessionen bestand darin, die Richtlinien, Tragweite und Substanz eines mehrjährigen Arbeitsprogrammes vorzubereiten und die Grundlagen für dessen Ausführung zu schaffen.

Die zahlreichen analytischen Erkenntnisse und operationellen Vorschläge des Aktionsplanes von Stockholm sind zunächst in fünf Kategorien gruppiert worden, aus denen sich in der Folge die heute geltenden sechs thematischen Arbeitsgebiete entwickelten: Habitat (menschliche Besiedlungen), Ökosysteme der Erde, Umwelt und Entwicklung, Ozeane, Energie, und Naturkatastrophen.

Schon in Stockholm wurde darauf hingewiesen, dass jede arbiträre (oder auch gut gemeinte) Kategorisierung der Umweltproblematik dazu führen würde, wichtige Beziehungen und Verbindungen unter den einzelnen Problemgruppen zu verundeutlichen und damit das Gesamtverständnis und die Suche nach globalen Lösungen der Umweltproblematik zu erschweren, oder gar zu verunmöglichen [11]. Schon die Konferenz hat deshalb versucht, einen allgemeinen Tätigkeitsrahmen zu entwerfen, welcher den Gefahren der Kategorisierung entgegenwirkte und welcher ein integriertes Zusammenspiel der sechs Arbeitsgebiete ermöglichte. Die drei ursprünglichen Elemente dieses Organisationsrahmens bestimmen heute noch die Aufteilung der Sekretariatsarbeit:

- *Global:* Beurteilung des Zustandes der Umwelt (*erste* Ebene)
- *Programme:* Umweltschutztätigkeit, -verwaltung und Koordinationsaufgaben (*zweite* Ebene)

10 Mit der Wahl des Sitzes in Nairobi kam erstmals das Hauptquartier einer internationalen Organisation in die Dritte Welt. Das UNEP verfügt heute über weitere, regionale Zweigsitze in Genf, Beirut, Bangkok, Mexico und New York, und Spezialabteilungen in Paris (Bureau de l'industrie et de l'environnement) und in Genf (Centre d'activité du programme pour les mers régionales).

11 David Munro, *Programme des Nations Unis pour l'environnement*. Nairobi, PNUE 1980.

– *Umweltfonds:* Spezifische UNEP Unterstützungsmassnahmen (*dritte* Ebene)

Man muss sich vor Augen halten, dass das ursprüngliche Wesen des UNEP darin bestand, die neuen Ansätze zum globalen Umweltschutz in die Tat umzusetzen, Möglichkeiten und Verfahren zu entwickeln, wie solche neuen Ansätze durch bestehende und neue Organisationen verwirklicht werden könnten. Wie ist diese Aufgabe in der kurzen Geschichte des UNEP verstanden und ausgeführt worden?

Zum Mittelpunkt der Aufgaben der *ersten* Ebene wurde schon nach der ersten Session des Verwaltungsrates der jährliche Bericht über den Zustand der Umwelt, der ein Instrument zur Definition der globalen Umweltprobleme, zur Übersicht über weltweite Umweltschutzmassnahmen und Katalog aller unerfüllten Erfordernisse werden sollte. Die ersten Berichte versuchten alle Umweltprobleme auf einmal zu erfassen und dabei einige Schwergewichte zu bestimmen – zum Beispiel im Zusammenhang mit Klimawechsel, Giftstoffen, Ernährung und Umwelt, Rohstoffen (einschliesslich Energie), Bevölkerungswachstum, sozialen Spannungen, menschlichen Grundwerten und Grundbedürfnissen. Spätere Berichte wurden auf Wunsch des Verwaltungsrates auf einzelne thematische Überblicke beschränkt (Wasser, Land und Wüstenbildung; Naturschutz/Tierschutz und genetische Vielfalt; Meere, und andere), wobei mehr als ein thematischer Überblick pro Jahr erscheinen konnte und alle fünf Jahre ein globaler Gesamtbericht erstellt werden sollte.

Die frühen Berichte waren unvollständig und haben zu viel Diskussion Anlass gegeben, allerdings ohne dass die Frage der anvisierten Leserschaft je gelöst worden wäre. Die Berichte haben heute einen „public relations" Charakter, sind zu oberflächlich für Wissenschafter und Techniker und sind auch nicht sehr nützlich für die öffentliche Verwaltung oder die nationale Umweltpolitik. Die Funktion der *ersten* Ebene hat sich leider zu einem Berichteschreiben – nicht aber zu einem Prozess der stetigen Umwelterhebung auf globaler Ebene entwickelt, und ist infolgedessen auch für die Funktion der *zweiten* Ebene, der Programmierung, immer noch wenig brauchbar.

Der Arbeitskreis der Programme (*zweite* Ebene) hat sich als der schwierigste, wichtigste und bis vor kurzem erfolgloseste erwiesen. Das Mandat besteht darin, (a) alle laufenden umweltbezogenen Programme und Projekte aller UNO-Organisationen dokumentarisch zentral zu erfassen, (b) zum Zweck der Harmonisierung und umweltbezogenen Beurteilung dieser laufenden Aktivitäten einen Koordinationsprozess auf der Ebene der Substanz (nicht der Verwaltung wie beim CAC) aufzubauen, und (c) diesen Koordinationsprozess auf die Zukunftsstrategie und die integrierte Programmplanung auszudehnen, um damit gemeinsam mit den Beteiligten die Ausführung des Stockholm-Aktionsplanes in den Programmen aller UNO-Organisationen sicherzustellen. Die Idee bestand darin, eine konsolidierte Umweltdimension zu erfassen und strategisch richtig weiterzuentwickeln, und in alle Sektoren und Organisationen hineinzubilden.

Zu diesem Zweck wurde der „Environment Coordination Board (ECB)" gebildet, an dem alle Organisationen teilnehmen sollten und der (unter der Federführung des UNEP) die Umweltfragen von der Substanz her koordinieren sollte. Aber angesichts des allgemeinen Widerstandes im UNO-System gegenüber dem UNEP hat es Jahre gedauert, bis überhaupt ein brauchbares Programmdokument der laufenden Tätigkeiten erstellt werden konnte. Der zweite Schritt, die koordinierte und gemeinsame Planung aller UNO-Organisationen, konnte bis heute noch nicht durchgesetzt werden.

Auch der Umweltfonds – die Tätigkeit der *dritten* Ebene – hatte einen schwierigen Anfang und ist oft missverstanden worden. Die ursprüngliche Annahme war, dass die umweltbezogenen Arbeiten der UNO-Organisationen – die „Umweltdimension" aller UNO-Entwicklungstätigkeiten (erfasst durch den Programmierungszyklus der *zweiten* Ebene) – durch deren eigene Mittel finanziert werden sollte. Der Umweltfonds, dessen Mittel ohnehin bescheiden sind, sollte eine „katalytische" Funktion haben und durch begrenzte, gezielte Intervention einige offensichtliche, wichtige Lücken schliessen.

Ob das Missverständnis über den Fonds beabsichtigt war oder nicht bleibe dahingestellt. Die Schwierigkeit bestand jedoch darin, Mitgliedländer und UNO-Organisationen davon zu überzeugen, dass das UNEP nicht entstand, um einfach die Anzahl von „Umweltprojekten" zu vergrössern, sondern es entstand, damit die Umweltperspektive in der allgemeinen Entwicklungstätigkeit – innerhalb und ausserhalb des UNO-Systemes – verankert und in strategisch wichtigen Fällen durch Intervention des Fonds angeregt wird.

Man kann den Erfolg der strategischen oder „katalytischen" Rolle des Fonds mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln messen, die durch seine Intervention mobilisiert werden. Von den 100 Mio. US-Dollar an Fondsmitteln, die bis 1978 verpflichtet worden sind, konnten schätzungsweise 200 Mio. US-Dollar zusätzliche Mittel aus anderen Quellen mobilisiert werden[12]. Dieses Verhältnis von 1:2 kann aber nicht als Erfolg bezeichnet werden.

Eine andere Schwierigkeit bestand darin, zwischen „katalytischen" und „guten" Umweltvorhaben zu unterscheiden. Zum Beispiel ist im Jahre 1978 das UNEP-Regionalprogramm für das Mittelmeer („blauer Plan") nach fünf Jahren Unterstützung durch den Fonds um drei weitere Jahre verlängert worden. Man kann dabei entgegenhalten, dass eine Unterstützungsperiode von acht Jahren kaum als begrenzt oder „katalytisch" bezeichnet werden kann. Aber die Befürworter finden, es wäre falsch, eines der erfolgreichsten UNEP-Unternehmen einfach aus Zeitgründen abzubrechen. Dieses Dilemma

12 Dazu und zu den Koordinationsfragen im allgemeinen: Nancy K. Hetzel, *Evaluation of the coordination role of UNEP* (mimeographed manuscript, March 1979); siehe auch Nancy K. Hetzel, "A sustainable development strategy", *IFDA Dossier 9, July 1979.*

hat sich auch in anderen Gebieten der Fondstätigkeit gezeigt, aber die Mitgliedländer im Verwaltungsrat waren und sind nicht gewillt die notwendige Entscheidung zu treffen: entweder die Fondstätigkeit einzuschränken oder die Fondsmittel zu erhöhen.

In der bestechenden Logik des UNEP-Konzeptes hätte sich der globale Umweltschutz, angefangen mit der *ersten* Ebene, über die *zweite* Ebene auf die *dritte* Ebene entfalten sollen. Der neue Ansatz zur Koordination und gemeinsamen Planung war jedoch den angestammten UNO-Organisationen so fremd, unverständlich und unerwünscht, dass sie sich nach Möglichkeit davon fernhielten. Die UNEP-Logik entfaltete sich in Wirklichkeit im umgekehrten Sinne: man stürzte sich auf den Fonds als neue Finanzquelle, erfand Umweltprojekte bevor überhaupt Klarheit bestand, was die neue „Umweltdimension" in den laufenden Entwicklungsarbeiten in der Praxis bedeuten sollte und wie sie sich im Sinne des Stockholm-Plans in allen Programmen einfügen könnte.

Diese Tendenz wurde durch Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat verstärkt, die politischen Druck zum raschen Handeln ausübten und die Fondsmittel verpflichtet sehen wollten. Noch schlimmer: das Fondssekretariat sah sich einem ständigen und demoralisierenden Zwang ausgesetzt, unter Drohung des Entzuges von Fondsbeiträgen die Lieblingsprojekte einzelner Mitgliedstaaten zu finanzieren.

Im übrigen herrschten zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten über den wirklichen Zweck des UNEP. Viele Entwicklungsländer waren in erster Linie an allgemeiner Entwicklungszusammenarbeit interessiert, nicht am Verhältnis zwischen Umwelt und Entwicklung, und sahen im UNEP einfach ein neues multilaterales Finanzmittel. Industrieländer – wenn es um das „Prinzip" ging – waren aber entschieden gegen jede Ausweitung des Mandates oder der bescheidenen Mittel des Fonds. Einige Industrieländer liessen diesen Standpunkt sogar auf die Ebene der Programme hinüberwirken, indem sie zum Beispiel behaupteten, es bestünde kein Zusammenhang zwischen Umweltproblemen und menschlichen Besiedlungen, der von Interesse für das UNEP sein könnte. Diese Behauptung entstammte jedoch nicht wissenschaftlichen Überlegungen, sondern bezweckte lediglich, die Verwendung von Fondsmitteln auf diesem Gebiet zu erschweren.

Das wohl schwerwiegendste Hindernis der Ausführung des Stockholm-Planes war die Tatsache, dass die wichtigsten UNO-Spezialorganisationen das innovative Koordinationsmandat im Grunde zurückwiesen. Die Injektion einer Umweltdimension in ihre Programme bedeutete für sie eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten, in ihre sektorielle Entwicklungszusammenarbeit, in welcher sie schon seit Jahrzehnten Expertise und Kompetenz aufgebaut hatten. Das UNEP stiess zwar nicht in allen Fällen auf Widerstand. In technisch klar abgegrenzten Gebieten wie globale Meteorologie (WMO) oder Gesundheit und hygienische Einrichtungen (WHO) war die Koordinationsaufgabe des UNEP komplementär und verursachte keine

grundsätzlichen Probleme. Das Gegenteil war aber der Fall bei Entwicklungsprojekten, welche die Gefahr von negativen Umwelteffekten in sich trugen, wie die Verwendung von chemischen Pestiziden zur Ausrottung der Malaria (WHO) und von agrochemischen Produkten zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion (FAO, Welt Bank).

Der Auftrag des Gesetzgebers – der UNO-Generalversammlung – an das UNEP war, den Umweltgedanken im UNO-System zu verbreiten und als Grundsatz zu verankern, wie die Menschenrechte und die Befriedigung der Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Alle beteiligten Organisationen hätten sich in positivem Geiste der Zusammenarbeit finden sollen, um in ihren Sektoren die Verwirklichung der Erklärung von Stockholm zu erarbeiten. Doch das war zu viel verlangt. Es hätte von Entwicklungstechnikern und -bürokraten ein Umdenken erfordert, zu dem sie zumindest in den Anfangsjahren des UNEP nicht bereit waren. Sie klammerten sich an die bestehenden Koordinationsformen, die üblicherweise auf juristische und aministrative Fragen und auf Territoriumsstreitigkeiten beschränkt waren. Die neuen Koordinationsideen des UNEP stiessen auf Unverständnis: wieso soll sich eine neue Organisation in Arbeitsgebiete einmischen, in welchen die angestammten UNO-Organisationen das Hauptmandat hatten? Das UNEP versuchte wiederholt sich auf die höhere Ebene seines Umweltmandates zu berufen, aber es bestand keine Gesetzeskraft, keine genügende Unterstützung des Verwaltungsrates und der Aufsichtsorgane der Spezialorganisationen, um dies durchzusetzen.

Die Versuchung für das UNEP war infolgedessen gross, angesichts dieser Marginalisierung einen eigenen Weg zu gehen – das UNO-System beiseite zu lassen und mit den interessierten Staaten direkt zu arbeiten. Doch führte dies zu „Umweltprojekten" und nicht zur geforderten Integration des Umweltgedankens in die laufende sektorielle Entwicklungszusammenarbeit. Man stiess auf die ungelöste Schwierigkeit der Definition des Umweltschutzes: ist Umweltschutz eine *technische* Disziplin, ein Aufräumen der Abfälle und Nebenerscheinungen des technischen Fortschrittes; oder ist er eine *strukturelle* Tätigkeit, welche diese Abfälle und Nebenerscheinungen gar nicht entstehen lässt? Es ist klar, dass die Stockholm-Erklärung die letztere Definition verlangte, aber die Schwierigkeiten ihrer Verwirklichung nicht voraussah.

Der Widerstand der sektoriellen UNO-Organisationen ist im Laufe der Jahre etwas milder geworden, und die Federführung des UNEP ist heute nicht mehr bis in alle Grundsatzfragen bestritten. Einiger Fortschritt wurde mit zwei neuen Formen der Zusammenarbeit erzielt: dem gemeinsamen und dem thematischen Programmieren („joint programming" und „thematic programming"). Gemeinsames Programmieren findet auf „bilateraler" Basis zwischen dem UNEP und einer bestimmten UNO-Spezialorganisation statt. Von Mitte 1975 bis Ende 1977 haben 19 solche Programmübungen stattgefunden, in welchen gemeinsame Interessen, laufende Arbeiten und Vorhaben in den notwendigen Einzelheiten untersucht, über Grundsätze der

Zusammenarbeit und Konsultation entschieden und neue, gemeinsame Programme begonnen wurden. Der grosse Gewinn dieser Zusammenarbeit war der persönliche Kontakt auf der Ebene der Sachbearbeiter – die Entzauberung des Methoden- und Territoriumsstreites, der Anfang der konkreten Arbeit. Doch war auch diese Form der Zusammenarbeit nicht problemlos. Es kam vor, dass das UNEP oder die fragliche Spezialorganisation die Resultate der gemeinsamen Programmierung nicht nachvollzog, die notwendigen Mittel nicht bereitstellte, oder die Aufsichtsorgane nicht mitmachten.

Die thematische Programmierung ist erstmals am Ende des Jahres 1977 nach den Weltkonferenzen über Wasser und Wüstenbildung versucht worden. Sie unterscheidet sich von der bescheideneren, gemeinsamen Programmierung dadurch, dass sie nicht „bilateral", sondern mit allen interessierten Organisationen durchgeführt wird und auf ein grosses, multidisziplinäres Umweltthema ausgerichtet ist. Sie ist vielleicht die Zukunft und Verwirklichung der UNEP-Koordinationsaufgabe, obwohl diese erste thematische Programmübung nicht erfolgreich war. Vorallem hat sich die FAO immer noch jeder Kompetenz oder gar Federführung des UNEP in Fragen des Wassers und der Wüstenbildung widersetzt. Andererseits hat die Übung Überschneidungen von wichtigen Arbeitsgebieten des ILO und der WHO ans Licht gebracht, die in der Folge gemeinsam korrigiert werden konnten. Die thematische Programmierung ist noch nicht von allen UNO-Spezialorganisationen akzeptiert, doch hat sie bereits zu nützlichen Korrekturen der Arbeitsprogramme geführt und könnte in der Zukunft (mit einigem guten Willen) dem neuen Koordinationskonzept zur Verwirklichung verhelfen.

Eine grosse Enttäuschung war schliesslich das wichtige Thema „Umwelt und Entwicklung", weil es zu wenig konkreten Resultaten im Felde geführt hat. Die intergouvernementale Verpflichtung zum integrierten Umwelts- und Entwicklungskonzept oder zur „Ökoentwicklung" war das entwicklungspolitisch bedeutsamste Resultat der Stockholm-Konferenz, aber hinter diesem allgemeinen Konsens verbargen sich wahrscheinlich Meinungsverschiedenheiten, die einer Vertiefung und Konkretisierung dieses Fragenkomplexes entgegenwirkte.

Man hat versucht, die globale Infrastruktur des UNEP vermehrt auf die Ökoentwicklung auszurichten: die sogenannte „Earth Watch", ursprünglich als weltweites Überwachungssystem gegen Umweltverschmutzung eingerichtet, ist im Begriffe auf die Überwachung von Rohstoffen und menschlichen Grundbedürfnissen ausgedehnt zu werden; das Programm der regionalen Meere, zur Bekämpfung der Verschmutzung begonnen, erfasst heute nicht nur das Meer, sondern auch die sozioökonomischen Entwicklungsprobleme der Küstengebiete; und das „International Referral System", das internationale Informationsnetz für Umweltfragen (INFOTERRA) wird mehr und mehr dezentralisiert, regt regionale und nationale Informationsstellen an und verbreitet Umwelt- und Entwicklungsdaten in den traditionellen Landessprachen.

Die Folgerungen der Umwelt- und Entwicklungsdebatte für die konkreten Entwicklungsarbeiten im Felde blieben jedoch weitgehend unverstanden.

In einer seiner wichtigsten Initiativen hat das UNEP versucht, mehr Klarheit über die Zusammenhänge der Ökoentwicklung zu schaffen. Daraus entstand das Symposium von Cocoyoc, im Herbst 1974 in Mexico, dessen „Erklärung von Cocoyoc" (über Verwendung von Rohstoffen, Umwelt und Entwicklungsstrategien)[13] heute noch als wegweisend für die neuere Entwicklungsdiskussion verstanden wird[14]. Es wurde unter anderem erklärt, dass die verzweifelte Lage der Menschheit in den herrschenden Wirtschafts- und Sozialstrukturen und im internationalen Wirtschaftsgebaren verwurzelt ist, dass die ungleichen nationalen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen direkt zur Belastung der Umwelt beitragen, und dass eine Lösung dieser Probleme nicht durch die automatischen Kräfte der Marktwirtschaft gelöst werden können. Unter den Vorschlägen der Erklärung von Cocoyoc findet man erstmals den Ruf nach einer neuen, partnerschaftlichen internationalen Ordnung, einer Neuverteilung der industriellen Produktionsstätten, einem neuen Entwicklungs- und Lebensstil, und nach einer Verjüngung des UNO-Systemes. Die Cocoyoc-Erklärung beinhaltet den strukturellen Ansatz zur Entwicklungspolitik und verneint im Grunde in ihrer radikalen Kritik der Nachkriegsentwicklung, dass die vorwiegend kapitalistische Ordnung im Stande sei, die Umweltprobleme der Gegenwart zu lösen. Dies bedeutete, dass Umwelt- und Entwicklungsprobleme nicht auf apolitischem, technokratischen Wege gelöst werden können. Es war natürlich nicht das, was westliche Industrieländer gerne hörten oder gar mit Entwicklungsmitteln zu unterstützen bereit waren.

In der Folge versuchte das UNEP das Konzept der Ökoentwicklung weiterzubilden und zu konkretisieren, aber seine praktische Prüfung und konkrete Ausführung hat stets notorische Schwierigkeiten bereitet oder zur stillen Ablehnung geführt. Das UNEP hat zum Beispiel bis heute keine regelmässigen Arbeitskontakte mit und keine Einflussnahme auf die Welt Bank und die regionalen Entwicklungsbanken in die Wege leiten können. Auch bei der Formulierung der neuen UNO-Strategie für die dritte Entwicklungsdekade (1980 bis 1989) war die Einflussnahme gering. Stockholm scheint im UNO-System vergessen zu sein, und das UNEP hat wiederum versucht, einen eigenen, direkten Weg zu gehen[15].

13 "The Cocoyoc Declaration", *Development Dialogue 1974 (No. 2)*, pp. 88–96; siehe auch *In Defence of the Earth*, op. cit., pp. 107–119.

14 Andreas Uhlig, „Entwicklungspolitik im Umbruch: Gedanken zu einer kontradiktorischen Auseinandersetzung", *Entwicklungspolitik im Umbruch*. NZZ Schriften zur Zeit 41. Zürich 1979, pp. 160–165.

15 *The World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development.* Gland, IUCN/UNEP/WWF 1980.

V. Schlussbemerkung

Bei der umfassenden Evaluation, die auf das zehnte Jahr des UNEP vorbereitet werden wird, ist es wichtig, dass die Verbindung zwischen der Erklärung von Stockholm, dem Aktionsplan und der heutigen Lage des globalen Umweltschutzes wieder hergestellt wird. Das UNEP und die UNO-Spezialorganisationen müssen wieder an das urprüngliche Mandat erinnert werden. In den Worten eines Stockholm-Mitarbeiters: „Le PNUE est devenu une agence. Il devrait être un chef d'orchestre." Das Mandat schliesst einen Alleingang des UNEP aus; es besteht aus zwei Funktionen – (a) der Schaffung von neuen, substanzbezogenen Koordinationsformen im UNO-System, die erlauben, die Umweltgedanken der Stockholm-Konferenz kollektiv zu verwirklichen, und (b) der Erarbeitung von innovativen Ansätzen zur Verwirklichung der Ökoentwicklung in der multilateralen Zusammenarbeit.

Grosse Schwierigkeiten sind vorallem auf den folgenden Gebieten aufgetreten:

- Mangel an Verständnis, Unterstützung und Zusammenhalt auf der intergouvernementalen, politischen Ebene des Verwaltungsrates,
- Widerstand, Feindseligkeit oder Gleichgültigkeit gegenüber dem UNEP-Mandat innerhalb des UNO-Systemes,
- Verständnisschwierigkeiten mit der Programmfunktion (*zweite* Ebene),
- Grundsätzliche Schwierigkeiten mit der Konkretisierung und Verwirklichung der Ökoentwicklung,
- Interne Organisationsprobleme des UNEP (auf die in diesem Aufsatz nicht eingegangen wurden, und die den fernen Sitz der Organisation in Nairobi einschliessen).

Die ersten zwei Punkte sind die wichtigsten, und der Schlüssel zu deren Lösung liegt in den Händen der Mitgliedstaaten. Sie müssen versuchen, die fortdauernden Meinungsverschiedenheiten über die Rolle und den Zweck des UNEP endgültig zu lösen. Sie können den zweiten Punkt ebenfalls unter Kontrolle bringen, indem sie in den Aufsichtsorganen der wichtigsten UNO-Spezialorganisationen den notwendigen Einfluss ausüben und zu diesem Zweck ihre entsprechenden Delegationen koordiniert, umweltbewusst einsetzen. Bei der Lösung dieser zwei Probleme würden auch die übrigen Punkte, einschliesslich der enttäuschende Fortschritt der Ökoentwicklungsansätze, nicht mehr auf grundsätzliche Schwierigkeiten stossen.