

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Rechkemmer

Globale Umweltpolitik 2005

Perspektiven im Kontext der
Reform der Vereinten Nationen

S 45
November 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Umwelt, Politik und Globalität**
- 7 Globale Umweltpolitik als Globalisierungsphänomen
- 8 Was sind heute die wichtigsten globalen Umweltprobleme?
- 9 Frühere Lösungsansätze und Vorstöße der internationalen Politik
- 11 **Johannesburg als Prüfstein globaler Umweltpolitik**
- 11 Der Gipfel von Johannesburg als Stunde der Wahrheit?
- 13 Klassischer Multilateralismus vorläufig außer Kraft?
- 15 **Wege zu einer neuen Weltumweltarchitektur**
- 15 Diversifikation, Fragmentierung, klassische Reformansätze
- 18 Zwei wissenschaftliche Szenarien für eine Weltumweltorganisation
- 19 Zu den politischen Verhandlungsprozessen: Cartagena-Paket und UNEO-Initiative
- 22 Zur Rolle von Politiknetzwerken, Partnerschaften und anderen Initiativen
- 23 Staatliche Governance-Strukturen und neue umweltpolitische Instrumente
- 24 Zu den völkerrechtlichen Aspekten einer Weltumweltorganisation
- 25 **Beispiele für globales Umweltmanagement im Post-Johannesburg-Prozeß**
- 25 Wasser
- 25 Klima und Energie
- 27 **Ausblick**
- 29 **Abkürzungen**

**Globale Umweltpolitik 2005.
Perspektiven im Kontext der
Reform der Vereinten Nationen**

Über 30 Jahre nach der ersten Weltumweltkonferenz in Stockholm stellt sich die globale Umweltzusammenarbeit institutionell weitgehend fragmentiert dar. An der komplexen Architektur der internationalen Umwelt-Governance sind Abteilungen des UN-Sekretariats, das Umweltprogramm UNEP, Sonderorganisationen wie FAO, IFAD, UNESCO, UNDP und die Weltbank, partikuläre Umweltkonventionen sowie eine Vielzahl zwischenstaatlicher Ausschüsse und Arbeitsgruppen beteiligt. Allein 900 multilaterale Übereinkommen zum Umweltschutz (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) werden gezählt, auf keinem anderen Politikfeld gibt es so viele Konferenzen und Vertragsstaaten-Treffen. Viele der genannten Organe sind mit Einzelaufgaben befaßt, die wenigsten, wie UNEP, verfolgen Querschnittsaufgaben. Die Folge ist ein weitgehend unkoordiniertes und ineffizientes System autonomer Prozesse mit zahlreichen unbeabsichtigten und oft auch ignorierten Überschneidungen, kontraproduktiven, weil isolierten Einzelentscheidungen und ungenutzten Synergien. Für die Entwicklungsländer ist dieses System unüberschaubar und wenig hilfreich, denn es fehlt ihnen an Ressourcen, um bei dem globalen Konferenz-Marathon mitzuhalten. Sie sind eindeutig benachteiligt.

Dem gegenüber stehen eine Vielzahl ungelöster Probleme, wie der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) in Johannesburg 2002 durch eine detaillierte Auflistung der Umweltphänomene von lokaler, regionaler und globaler Tragweite gezeigt hat. Doch der Aktivitätenkatalog, der »Johannesburg Plan of Implementation«, enttäuscht angesichts vager Zeit- und Zielvorgaben und weitgehend fehlender Sanktionsmechanismen. Fast hätte der WSSD auf eine Krise des Multilateralismus schließen lassen, hätte es nicht Initiativen einiger Vorreiterstaaten gegeben, die im ursprünglichen Konferenzprogramm nicht vorgesehen waren und sich zum Beispiel auf das Thema Erneuerbare Energien oder auf eine Reform des institutionellen Gefüges globaler Umweltpolitik richteten.

Mehrere Regierungen, darunter Deutschland und Frankreich, und die EU, haben wiederholt eine Institutionenreform bis hin zur Schaffung einer neuen

Weltumweltbehörde gefordert. Seit zwei Jahren ist Bewegung in der Sache. Zwei Reformprozesse sind politisch angestoßen worden, die allerdings bislang noch parallel verlaufen: zum einen der sogenannte Cartagena-Prozeß, der 2002 in Johannesburg festgeschrieben wurde und die nachhaltige Stärkung UNEPs, die Teilnahme aller Mitglieder der VN im Verwaltungsrat des Umweltprogramms (universelle Mitgliedschaft) und eine bessere Koordination des bestehenden Umwelt-Governance-Systems auf ministerieller Ebene zum Ziel hat, aber die Schaffung einer neuen Organisation ausklammert; und zum anderen die auf der 58. UN-Generalversammlung im September 2003 von Frankreich gestartete UNEO-Initiative, die zwar auf Cartagena aufbauen will, aber wesentlich weiter geht und die Umwandlung UNEPs in eine UN-Sonderorganisation mit eigenem Rechtsstatus anstrebt. Zugleich nimmt die Bedeutung sogenannter informeller oder horizontaler Steuerungsformen für den globalen Umweltschutz zu, weil vermehrt Partnerschaften und Politiknetzwerke, Koalitionen von »willigen« Staaten und Vorreiterlösungen zustande kommen. Diese Entwicklung kann multilaterale Prozesse nicht substituieren, bedeutet aber Mehrwert.

Der deutschen Außenpolitik wird folgendes empfohlen:

1. Soll die globale Umwelt-Governance nachhaltig gestärkt werden, so bedarf es einer institutionellen Reform, die Effektivität und Effizienz der weltweiten Anstrengungen verbessert und eine zentrale Anlaufstelle für die zunehmenden Umweltprobleme schafft. Konkret sind folgende Schritte wichtig:
 - ▶ Die Verhandlungen zur Einführung der universellen Mitgliedschaft bei UNEP durch Beschluß der UN-Generalversammlung müssen intensiviert und zum Erfolg geführt werden.
 - ▶ Das Globale Ministerforum Umwelt (Global Ministerial Environment Forum, GMEF) sollte weiter gestärkt und das oberste Direktiv- und Kontrollorgan UNEPs werden. Das GMEF sollte ein Executive Board bestellen, das als oberstes Verwaltungsgremium den bestehenden UNEP-Verwaltungsrat (Governing Council) ablöst. Die Pläne Klaus Töpfers sind zu unterstützen, das GMEF zum politischen Dreh- und Angelpunkt globaler Umweltpolitik auszubauen.
 - ▶ Ist dies realisiert, sollte das reformierte UNEP per Beschluß der UN-Generalversammlung in eine UN-Sonderorganisation mit eigener Rechts- und Budgethoheit umgewandelt werden, die als gleichrangiger Partner neben UNESCO, WHO, WTO und anderen multilateralen Akteuren fungiert und dem Politik-
2. Der 1991 eingerichtete Umweltfonds Global Environment Facility (GEF) sollte der zentrale Finanzierungsmechanismus aller internationalen umweltpolitischen Maßnahmen werden. Als zusätzliche Finanzierungsmittel sind marktwirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Zertifikatehandel in Betracht zu ziehen.
3. Deutschland sollte sich im Cartagena-Prozeß und bei der UNEO-Initiative weiter als Vorreiter engagieren. Da der UNEO-Prozeß die Ziele des Cartagena-Pakets mit einschließt, umgekehrt Cartagena allein aber die mit einer UNEO verbundenen Ziele nicht erfüllt, ist es ratsam, einerseits eine schrittweise Verhandlungsstrategie nach dem Motto »Cartagena-Umsetzung zuerst, UNEO als Option danach« zu verfolgen und andererseits durch weltweite diplomatische Vorstöße bereits jetzt dafür zu sorgen, daß sich die Länderbasis für eine UNEO verbreitert. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungsländer, deren Bedürfnissen und Gestaltungswünschen Rechnung zu tragen ist.
4. Die wissenschaftliche Basis muß unbedingt verstärkt werden. Ein International Panel on Global Environmental Change, mit hochkarätigen Experten besetzt, ist einer reformierten Umweltarchitektur als Frühwarn-, Beratungs- und Evaluierungsorgan an die Seite zu stellen.
5. Zugleich sollte der informelle Sektor gefördert werden. Partnerschaften, Politiknetzwerke und Nichtregierungsorganisationen sind zu unterstützen, wo immer es sinnvoll erscheint. Die Rolle Deutschlands als technologischer und politischer Vorreiter im globalen Umweltschutz ist weiter ausbaufähig.
6. Die 1992 in Rio geschmiedete Einheit von Umwelt und Entwicklung ist zu bewahren und fortzuführen, und zwar, indem die Entwicklungsländer in das globale Umweltmanagement enger eingebunden und bei Technologie und Kapazitätsaufbau verstärkt unterstützt werden. Eine reformierte Umweltarchitektur muß mit den internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen vernetzt werden.
7. Alle Schritte müssen mit den aktuellen Vorhaben zur Reform der UN und des internationalen Systems abgestimmt sein. Eine enge Koordination mit der Arbeit der New Yorker »Group of eminent persons«, dem Generalsekretär und der Generalversammlung ist geboten.

Umwelt, Politik und Globalität

Globale Umweltpolitik als Globalisierungsphänomen

Der Begriff »Globalisierung« wurde vor allem geprägt, um das weltweite Zusammenwachsen der Wirtschafts- und Finanzmärkte zu bezeichnen. Die globalen Waren- und Kapitalströme haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten auf eine vormals nie gekannte Weise vernetzt, mit drastischen Folgen sowohl für die internationalen Beziehungen als auch die nationalen gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Deregulierung der Märkte, die Möglichkeit zu grenzüberschreitenden Direktinvestitionen und die Herausbildung weltweit operierender Großkonzerne, sogenannter *transnational corporations* oder *TNCs*, haben das Leben auf unserem Planeten revolutioniert. Aber nicht nur wirtschaftliche Aspekte charakterisieren diese Revolution: das Internet und andere Neuerungen im Bereich der globalen Kommunikation und des Datentransfers und nicht zuletzt die exponentiell angestiegene globale Mobilität haben dazu beigetragen, daß heute vom *global village*, von der Welt als Dorf, die Rede ist. Die Menschheit ist durch den technischen Fortschritt ohne Frage enger zusammengerückt. Und diese Entwicklung hat Auswirkungen auch und vor allem auf die Umwelt, die sowohl Parameter als auch Variable der derzeitigen internationalen Politik ist.

Im Zeitalter der Globalisierung ist zunächst zwischen drei Ebenen von Umweltproblemen zu differenzieren: den lokalen, regionalen und globalen. Bei *lokalen* Umweltproblemen handelt es sich um nationale Phänomene wie zum Beispiel Schadstoffemissionen in Industriegebieten, Luftverschmutzung durch Verkehr in Ballungsräumen oder Kontamination von Flüssen durch örtliche Chemieindustrie. *Regionale* Umweltprobleme sind grenzüberschreitende, aber gleichwohl räumlich begrenzte, das heißt zwei oder mehrere Staaten betreffende Phänomene wie etwa die Verschmutzung grenzüberschreitender Flüsse oder Dürreperioden in Trockenzonen. Als *globale* Umweltprobleme lassen sich zum Beispiel Klimaveränderungen wie die durch den Treibhauseffekt verursachte Erderwärmung, die Verschmutzung der Weltmeere oder auch der Verlust der genetischen Vielfalt durch die Rodung tropischer Regenwälder klassifizieren. Wenn auch

nach diesen Unterscheidungen nur die letztgenannten Phänomene von weltweiter Tragweite zu sein scheinen, so darf doch nichts darüber hinwegtäuschen, daß sich unter Umständen auch lokale oder regionale Umweltbelastungen rasch zu globaler Dimension ausweiten können. Man denke etwa an regionale Dürrekatastrophen, die Produktionsausfälle, Hunger und Armut, soziale Unruhen und Migrationsbewegungen nach sich ziehen. Die daraus entstehenden Krisen können rasch zu Verwerfungen internationalen Ausmaßes eskalieren.

Eine zweite Kategorisierung neben dieser räumlichen folgt der Frage nach der Art des Zusammenhangs zwischen Globalisierung und Umweltproblemen. Auch wenn nicht alle globalen oder – wie oben beschrieben – global gewordenen Umweltbelastungen in einem direkten Zusammenhang mit der Globalisierung stehen, so ist doch zweierlei zu konstatieren: Erstens gibt es gravierende Entwicklungen, die eindeutig durch Globalisierungseffekte erzeugt oder verstärkt werden. Zweitens erfordert die Globalisierung eine ordnungspolitische Antwort im Umweltbereich, eben eine globale Umweltpolitik, denn globale und durch Globalisierung hervorgerufene oder verschärfte Umweltprobleme können nur auf internationaler Ebene angegangen und bewältigt werden. Unterschieden werden Probleme, die durch die Globalisierung unmittelbar erzeugt oder verschärft werden, von indirekten Globalisierungseffekten. Zu ersteren zählen zum Beispiel die durch Industrialisierungsprozesse und einen verstärkten CO₂-Ausstoß eingetretene Klimaerwärmung oder der durch gesteigerte Mobilität von Personen und Gütern erhöhte Verbrauch von – überwiegend endlichen – Energieressourcen; zu letzteren können Umweltprobleme gerechnet werden, die aus der unter internationalem Wettbewerbsdruck vorgenommenen Senkung nationaler Hemmschwellen, das heißt ordnungspolitisch gesetzter Standards im Umweltschutz, resultieren. Ein Beispiel hierfür wäre die durch die neuen Chancen des Welthandels motivierte Freigabe immenser Regenwaldflächen zur Rodung.

Der Zusammenhang dieser Umweltprobleme mit der Globalisierung ist ebenso offensichtlich wie die Wechselwirkungen zwischen lokaler, regionaler und globaler Ebene. So werden durch Globalisierungseffekte

te nationale Umweltprobleme provoziert, die in der Summe ihrerseits wiederum regionale oder globale Tragweite erreichen können. Die erwähnte Rodung tropischer Regenwaldflächen ist ein gutes Beispiel hierfür. Globale und durch Globalisierung (mit)bedingte Umweltprobleme verlangen jedenfalls offensichtlich nach globalen Lösungsansätzen. Hier ist die Völkergemeinschaft mehr denn je zuvor gefragt, Strategien und Regularien zu entwickeln, die analog zur Internationalisierung von Wirtschaft, Handel, Finanzen und Technologie über die staatliche Ebene hinausgehen. Die Rede ist von globaler Umweltpolitik oder *Global Environmental Governance*.¹

Was sind heute die wichtigsten globalen Umweltprobleme?

Die Agenda gegenwärtiger Umweltpolitik auf internationaler Ebene ist lang. Die meisten der darin aufgeführten Probleme lassen sich in die folgenden Hauptkategorien einordnen:

Klimaveränderungen. Die Palette der unter diesem Schlagwort zusammengefaßten schädlichen Umweltentwicklungen reicht von der durch Fluorkohlenwasserstoffe angegriffenen Ozonschicht bis zur globalen Erwärmung und dem durch vermehrten CO₂-Ausstoß und andere Treibhausgase wie Methan verstärkten Treibhauseffekt. Als dessen mittelbare Folgen rechnet man mit einem Ansteigen der Meeresspiegel, einer Verstärkung des El-Niño-Phänomens und einer statistischen Zunahme von Naturkatastrophen zum Beispiel in Küstenregionen.

Verlust der genetischen Vielfalt. Artensterben, Überfischung und Ausbeutung der Weltmeere, Abholzung tropischer Regenwälder sowie der Schwund von Waldressourcen aus wirtschaftlichen Gründen zum Beispiel in Entwicklungsländern führen zum Verlust der Vielfalt des gemeinsamen genetischen Erbes und stellen eine ernste Bedrohung des Gleichgewichts unserer Biosphäre dar.

Bodenerosion und Desertifikation. Unter Desertifikation versteht man die durch menschliche Eingriffe wie Überweidung, Abholzung und unsachgemäße

Landwirtschaft ausgelösten oder verstärkten Prozesse der Bodendegradation und Versteppung in den Trockenzonen der Erde. Damit verbunden sind ein Absinken der Grundwasserspiegel, die Ausbreitung der Wüsten und sozioökonomische Probleme wie Verlust von Weideland, Ernteausfälle, Armut und Hunger, aber auch Migration und Konflikte um Ressourcen. Auch durch Verseuchung mit Chemikalien werden Bodenressourcen vernichtet. Globale Folgen der Desertifikation sind – durch den Verlust von Wald- und Grünflächen – ein Schwinden der Artenvielfalt und die Verschärfung des Klimaproblems.

Belastung der Weltmeere. Das bereits genannte Überfischen, aber auch die Verschmutzung der Meere, die daraus folgende Bedrohung der Fischbestände und schließlich die durch Klimaveränderungen bedingte Erhöhung der Wassertemperaturen stellen ein weiteres globales Phänomen dar.

Verknappung der Süßwasserressourcen. Klimaveränderungen und Desertifikationsprozesse führen vor allem in Trockenzonen zu einer Verknappung von Süßwasservorräten, die durch Bevölkerungswachstum und Wasserverschwendung weiter verschärft wird. Es gibt Szenarien, denen zufolge mittelfristig über die Hälfte der Weltbevölkerung von Wasserknappheit betroffen sein wird – Tendenz steigend. Wissenschaftler gehen davon aus, daß künftig vermehrt Kriege um Wasser geführt werden.

Verbrauch nicht erneuerbarer Energien. Die in der weiter wachsenden Weltwirtschaft fundamental benötigten fossilen Brennstoffe sind nicht nur Hauptverursacher des Klimaproblems und seiner Epiphänomene, sie werden auch in absehbarer Zeit zur Neige gehen. Die Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energien ist daher dringend geboten.

Müll- und Schadstoffbelastungen. Der Handel mit gefährlichem Sondermüll und eine mittlerweile lange Liste diverser organischer und nichtorganischer Gifte und Pestizide, Chemikalien und Abfallstoffe stellen eine weitere ökologische Herausforderung dar, mit der sich internationale Umweltpolitik befassen muß.²

¹ Ausführlichere Angaben und Studien zu den geschilderten Bezügen sind u.a. in folgenden Veröffentlichungen nachzulesen: Elmar *Altwater*/Birgit *Mahnkopf*, Grenzen der Globalisierung, Münster 1999; *dies.*, Globalisierung der Unsicherheit, Münster 2002; Hans-Joachim *Schellnhuber*/Frank *Biermann*, Eine ökologische Weltordnungspolitik, in: Internationale Politik, 55 (Dezember 2000) 12, S. 9.

² Vertiefende Studien zu den global auftretenden Umweltphänomenen sind u.a. in folgenden Publikationen zu finden: Udo E. *Simonis*, Global Environmental Problems – Searching for Adequate Solutions, Berlin 1999 (WZB Policy Paper); James *Gustave Speth*, The Global Environmental Agenda: Origins and Prospects, in: Daniel C. *Esty*/Maria H. *Ivanova*, Global Environmental Governance: Options and Opportunities, New Haven, Ct., 2002, S. 11–39.

Frühere Lösungsansätze und Vorstöße der internationalen Politik

Bis Anfang der siebziger Jahre spielte Umweltschutz in der internationalen Politik kaum eine Rolle. Das Bewußtsein für die Notwendigkeit eines nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen drückte sich nur in nationalen Initiativen aus. Auch bei der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 war die Umwelt kein Thema, in der UN-Charta gibt es keinerlei Verweise auf diese Problematik. Die Weltorganisation war zunächst auf Friedenserhaltung, Förderung internationaler Zusammenarbeit und Wahrung der Menschenrechte fixiert. Mit dem Prozeß der Entkolonialisierung und der rapiden Erweiterung der Staatenfamilie traten dann nach und nach auch die Bereiche Entwicklung, Wirtschaft und Soziales ins Blickfeld internationaler Politik, erst danach gelangte schließlich auch die Umwelt auf die Agenda.

Im Jahr 1972 fand unter der Ägide der Vereinten Nationen die erste Weltumweltkonferenz in Stockholm statt. Ihr Eröffnungstag, der 5. Juni, wird auch heute noch alljährlich als »Weltumwelttag« begangen. Das Ergebnis dieser Konferenz, die eine Bestandsaufnahme aller bis dahin bekannten Umweltbelastungen globalen Ausmaßes zum Ziel hatte, war die Gründung des UN-Umweltprogramms (United Nations Development Programme, UNEP). Dessen primäre Funktion besteht im *mainstreaming*, das heißt darin, die dringendsten Umweltprobleme des Planeten zu identifizieren und auf die Tagesordnung aller Staaten, Organisationen, Konferenzen und Verhandlungen zu bringen. UNEP war bald nach seiner Gründung wesentlich an der Ausarbeitung bedeutender internationaler Umweltkonventionen, sogenannter Regime, beteiligt, wie zum Beispiel des Washingtoner Artenschutzabkommens (1973), des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht (1985) und der Basel-Konvention über grenzüberschreitenden Transport von Sondermüll (1989).

Der Durchbruch für globale Umweltpolitik aber kam Ende der achtziger Jahre. Der Abschlußbericht der vom damaligen UN-Generalsekretär eingesetzten Brundtland-Kommission verband erstmals die Politikfelder »Umwelt« und »Entwicklung« miteinander und zeigte, daß Armut, Unterentwicklung und Naturzerstörung wechselseitig miteinander verknüpft sind und globale Umweltpolitik künftig mit Entwicklungspolitik zu kombinieren sei. In der Folge avancierte der Begriff »Nachhaltige Entwicklung« zum Leitbild. Damit gemeint ist eine Politik, die ökonomische und soziale

Entwicklung nicht auf Kosten der Umwelt fördert, sondern nachfolgenden Generationen die gleichen Chancen auf unversehrte Naturressourcen gewährt.

Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Ende des Kalten Krieges war die Bereitschaft der Staatenwelt für eine kurze Zeit sehr ausgeprägt, auf internationalen Konferenzen zu zwischenstaatlichen Abkommen zu gelangen, in denen kollektive Belange unter einer gewissen Preisgabe nationaler Souveränität geregelt werden. Dies galt besonders für globale Umweltpolitik. Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand und an der Repräsentanten aus etwa 180 Ländern teilnahmen, markierte innerhalb dieses Politikfelds eine Zäsur, weil sie erstmals durchgängig eine Verknüpfung von umwelt- und entwicklungspolitischen Themen propagierte. Das Schlagwort der Konferenz, »Nachhaltige Entwicklung«, leitete einen Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit ein. UNCED verabschiedete wichtige multilaterale Resolutionen und Abkommen, allen voran das globale Aktionsprogramm »Agenda 21«, außerdem die Konventionen zum Klimawandel, zur Biodiversität und zur Desertifikationsbekämpfung sowie die Forstprinzipien. In der Folge wurden weitere, konkretisierende Vereinbarungen getroffen, darunter das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung von klimaverändernden Treibhausgasen. Der nachfolgenden Dekade wurde allgemein mit großen Hoffnungen entgegengesehen. Man erwartete entscheidende Schritte zur Abwendung globaler Umweltkatastrophen, zu einer gerechten Organisation globalisierender Märkte und zur Bekämpfung von Armut und Unterernährung. In den neunziger Jahren – so schien es – sollte sich ein weltweiter Bewußtseinswandel vollziehen.

UNCED löste eine Euphorie aus. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen machten sich Prinzipien und Programmatik des Gipfels zu eigen und propagierten eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der internationalen Politik. Das Medieninteresse an umwelt- und entwicklungspolitischen Themen nahm ebenso zu wie deren wissenschaftliche Bearbeitung. Staatliche Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene begannen, die Ideen der »Agenda 21« in Projekte umzusetzen, und eine wachsende Zahl von Verbrauchern und Unternehmen trug dazu bei, daß nachhaltige Entwicklung auch zu einem Marktfaktor wurde.

Die Rio-Konferenz wollte aber auch einen Beitrag zur institutionellen Ausgestaltung globaler Umwelt-Governance leisten. Reformiert werden sollten neben dem institutionellen Rahmen zur Umsetzung der neu-

en Abkommen auch die Prinzipien zwischenstaatlicher Zusammenarbeit: Den Großbehörden UNEP und UNDP wurden kleine, flexible Konventionssekretariate, sogenannte *facilitating agencies*, an die Seite gestellt, die eher Aufgaben eines Brokers und Animateurs bzw. Katalysators als solche einer zentralen Administration erfüllen sollten. Zugleich wurde konsequenter Multilateralismus als effektive Alternative zum klassischen Entwicklungshilfeansatz gefordert.

Schon vor der zehn Jahre später folgenden Konferenz von Johannesburg zeichnete sich jedoch ab, daß die Bilanz der Rio-Dekade, was Effektivität und Erfolg der genannten Abkommen und Aktivitäten betraf, sehr dürftig ausfiel. Insofern hielten sich Erwartungen und Skepsis die Waage: Würde der neue Weltgipfel endlich die von vielen seit langem geforderte globale Ökowende einleiten und der Entwicklungszusammenarbeit einen entscheidenden Impuls geben können?³

³ Detailliertere Informationen zur Umweltpolitik der Vereinten Nationen vor Eintritt in die Johannesburg-Vorbereitungsphase können u.a. in folgenden Veröffentlichungen gefunden werden: Imke Keil, Die Umweltpolitik der Vereinten Nationen, in: Klaus Hüfner (Hg.), Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994, S. 81–98, und Thomas Gehring/ Sebastian Oberthür (Hg.), Internationale Umweltregime, Opladen 1997.

Johannesburg als Prüfstein globaler Umweltpolitik

Der Gipfel von Johannesburg als Stunde der Wahrheit?

Zehn Jahre nach Rio, vom 26. August bis 4. September 2002, kam die Staatengemeinschaft zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg erneut zusammen. Diese bis dato größte internationale Konferenz bot Raum für eine umfassende Bestandsaufnahme des seit Rio Erreichten. Zugleich sollte sie Impulse für einen Durchbruch in den drängendsten Problembereichen geben. In den Mittelpunkt der Verhandlungen rückten dann jedoch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereits vereinbarter Ziele. Dies ist möglicherweise der Grund, warum der WSSD keine solche Breitenwirkung erzielte wie die berühmte Vorgängerkonferenz von 1992. Die neue Ausrichtung der Tagungsagenda war jedoch notwendig, um die Glaubwürdigkeit der Umweltpolitik der Industrienationen nach der Enttäuschung über die Rio-Dekade wiederherzustellen. Leider sind die vor dem Gipfel von UN-Generalsekretär Kofi Annan klar definierten Prioritäten – die Themen Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft und Biodiversität –, die in direktem Bezug zu den »Millennium Development Goals« der UN-Generalversammlung stehen, nicht vollständig in den WSSD-Implementierungsplan eingeflossen. Ähnlich negativ ist zu bewerten, daß zu dem in Rio etablierten Verursacherprinzip (*polluter pays principle*) erneut Verhandlungen aufflammten und die Unterordnung multilateraler Umweltabkommen unter WTO-Regelungen nur in letzter Sekunde verhindert werden konnte.

Wenn man die Ergebnisse des WSSD im einzelnen begutachtet, so weisen die Abschlußdokumente zwar einige Fortschritte auf, doch die fast jedem Beschluß auferlegten Einschränkungen machen skeptisch. Auf der Agenda standen unter anderem: Erhaltung der Fischbestände und Schutz der Weltmeere, Bannung der gefährlichsten Umweltgifte, Streichung von Subventionen für fossile Energieträger und Förderung nichtfossiler Energiegewinnung, Verankerung des Grundrechts auf freien, demokratischen Zugang zur Ressource Süßwasser sowie Entschuldung der ärmsten Länder. Ein durchschlagender Erfolg der Beschlüsse scheint allerdings fraglich, denn es fehlen Konkre-

tisierungen, klare Sanktionsmechanismen und Konzepte, wie die Fülle an guten Vorsätzen institutionell und organisatorisch umgesetzt werden könnte. Einige Beispiele: Die Fischbestände der Weltmeere *sollen möglichst bis 2015 geschützt werden*. Die gefährlichsten Umweltgifte sollen gebannt werden, Zuwiderhandelde haben jedoch *keine Sanktionen* zu befürchten. Subventionen für fossile Energieträger sollen *ohne strikten Zeitrahmen* reduziert werden. Weiche Zeitrahmen und Zielvorgaben, offene Finanzierungsfragen – zu mehr konnte sich die Staatenfamilie nicht durchringen, zu groß waren die nationalen Eigeninteressen.

Die deutschen Vertreter auf der Konferenz, die Minister Jürgen Trittin und Heidemarie Wieczorek-Zeul, hingegen zogen eine positivere Bilanz. Vor allem eines der großen Ziele der EU, die Priorisierung der Wasser- und Trinkwasserversorgung für die Armen der Welt, sei erreicht worden. Auch sei es ein Erfolg, daß sich die USA trotz ihrer Ablehnung konkreter Zeit- und Quotenvorgaben auf das grundsätzliche Ziel der Beendigung des Artensterbens und der Reduzierung schädlicher Folgen von Chemikalien eingelassen hätten. Außerdem wiesen die Regelungen zur Unternehmenshaftung, zur Fischerei, zur Überprüfung der Konsum- und Produktionsmuster in den Industriestaaten und die Erwähnung der »gemeinsamen öffentlichen Güter« wie Luft und Meere »in die richtige Richtung«.

Ein zentrales Anliegen der Deutschen war das Thema Energie. Den zwei Milliarden Menschen auf der Welt ohne Zugang zu Elektrizität eine umweltverträgliche Form dieser Energie verfügbar zu machen, das sollte neben dem schon erwähnten Zugang zu Wasserressourcen das andere der beiden großen Ziele des Gipfels sein. Denn Energie und Wasser, so Wieczorek-Zeul und Trittin, seien die zwei Ressourcen, durch deren Sicherung das entwicklungspolitische Prinzip der Nachhaltigkeit am besten zu erreichen sei. Durch eine Grundversorgung mit Strom und Wasser bekämpfe man die Armut, verbessere die Gesundheit, steigere die wirtschaftlichen Chancen und schone – den Einsatz regenerativer Energien vorausgesetzt – die Umwelt. Allerdings hatte die EU in diesem Punkt bereits vor der Konferenz Abstriche gemacht: Sie beschied sich mit dem Vorschlag, bis 2010 einen Anteil von insgesamt 15 Prozent Strom aus erneuerbaren Energien

anzustreben, und dies, obwohl er bereits jetzt etwa 13 Prozent beträgt. Trotzdem wurde der maßvolle Vorstoß der EU durch die USA und die OPEC-Staaten abgeschmettert.

Klaus Töpfer, der als Bundesumweltminister den Rio-Gipfel von 1992 mitgestaltet hatte, zog als Chef des UN-Umweltprogramms seine eigene Bilanz. In Johannesburg seien wichtige Fortschritte erzielt worden. Er habe zunächst befürchtet, daß sich der Gipfel am Ende doch als umweltpolitisches Feigenblatt entpuppen könne. Gleichwohl ließ auch Töpfer erkennen, daß er den »Aktionsplan für nachhaltige Entwicklung«, das wichtigste Abschlußdokument des WSSD, letztlich für unzureichend halte.

Es wäre dennoch unangemessen, von einem Scheitern des Johannesburg-Gipfels zu sprechen. Wichtig ist, daß er überhaupt stattgefunden hat: Globale Umweltpolitik steht seither wieder auf der internationalen Agenda, und auch die Identifikation der zentralen Themen und Ziele nachhaltiger Entwicklung durch die WSSD-Abschlußdokumente ist bedeutsam, weil damit ein aktualisierter und nahezu vollständiger Bezugsrahmen geschaffen wurde, auf den sich künftige Initiativen und Verhandlungen, seien sie uni- oder multilateral, stützen und berufen können. Immerhin haben sich 190 Staaten auf eine detaillierte Aktionsliste einigen können, wovon vor dem Gipfel durchaus nicht ohne weiteres ausgegangen werden konnte. Die gemeinsame Vision ist also grundsätzlich vorhanden. Wirklich gescheitert ist der Gipfel vor allem darin, der ökonomischen Globalisierung ein Profil der Nachhaltigkeit zu geben, etwa indem das Verhältnis von multilateralen Umweltschutzabkommen und WTO-Regelungen auf die Agenda gesetzt worden wäre. Ebenso kritisiert wird die Unfähigkeit der Regierungen, sich in zentralen Problembereichen, insbesondere beim Klimawandel, zu einigen und zu kollektivem Handeln überzugehen.

Allgemein ist festzuhalten, daß der WSSD wirklich ein Gipfel der nachhaltigen Entwicklung war, wobei die Vertreter von Entwicklungspolitik und Wirtschaft Johannesburg deutlich zufriedener verließen als diejenigen des Umweltschutzes. In einem Beitrag für *Global Environmental Politics* hinterfragt Paul Wapner die Tauglichkeit des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung.⁴ Zwar sei es durchaus nützlich gewesen, das

Mandat des Umweltschutzes auf das Ziel nachhaltige Entwicklung auszuweiten, doch sei es nun unumgänglich, sich erneut auf Kernbereiche des Umweltschutzes zu konzentrieren. Nur so könne – in Arbeitsteilung mit den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit – die politische Vision nachhaltiger Entwicklung tatsächlich verwirklicht werden.

Bezweifelt werden muß auch, ob es unter den derzeit bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen der internationalen Zusammenarbeit und angesichts der schwindenden Bereitschaft gerade der reichen Staaten, über multilaterale Mechanismen zu kooperieren, zu einer effektiven Umsetzung des ohnehin nur einen Minimalkonsens darstellenden Aktionsprogramms kommen wird. Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang, daß in Johannesburg noch kein Konsens über eine dauerhafte Stärkung der Institutionen globaler Umweltpolitik erzielt werden konnte.

Alles in allem sind die Ergebnisse des Gipfels letztlich als bescheiden, aber doch eher positiv zu bewerten. Insbesondere die zahlreichen Parallelveranstaltungen zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure zeugen von einer neuen Qualität der Partizipation dar. Als aussichtsreiche »Kandidaten« für eine erfolgreiche Umsetzung gelten die EU-Energie-Initiative für erneuerbare Energien und die im gleichen Zusammenhang von Bundeskanzler Schröder in Johannesburg angekündigte und inzwischen mit Erfolg abgehaltene Konferenz zu erneuerbaren Energien (Renewables, Bonn, Juni 2004) samt ihrem geplanten Folgeprozeß sowie eine Initiative der 15 artenreichsten Staaten zu Maßnahmen im Bereich Biodiversität.

Besonderes Augenmerk ist also auf die breite Beteiligung der Zivilgesellschaft am Gipfel, besonders auf die gut 200 in Johannesburg etablierten Partnerschaften oder sogenannten »Typ-2-Abkommen« zu legen, welche die beiden offiziellen Dokumente (Johannesburg-Deklaration und Implementierungsplan) substantiell ergänzten. Hier sei nochmals verwiesen auf die EU-Initiative für erneuerbare Energien und auf die Partnerschaft zur Implementierung des Prinzips 10 von Rio (Informationszugang, Teilhabe an Entscheidungen, juristische Klagerechte). Beide Vorstöße haben gute Chancen auf Verwirklichung. Die Tendenz zu solchen Partnerschaften ist an sich als Erfolg zu bewerten, weil damit diejenigen informellen Mechanismen, die bereits in der Vergangenheit große Bereiche der Implementierungsarbeit übernahmen, nun auch als offizielle Träger globaler Umweltpolitik anerkannt werden.

⁴ Paul Wapner, *World Summit on Sustainable Development: Toward a Post-Jo'Burg Environmentalism*, in: *Global Environmental Politics*, 3 (Februar 2003) 1, S. 1–10, hier besonders das Kapitel »New Guiding Principles for a Post-Jo'Burg World«.

Klassischer Multilateralismus vorläufig außer Kraft?

In Johannesburg gehörte es zu den Ritualen, die USA zu kritisieren und für die Stagnation gerade in der Klimapolitik anzuprangern. Bei genauerem Hinsehen erscheint diese Kritik jedoch als zu einseitig. Japan zum Beispiel schmetterte die Forderung nach mehr Auslandshilfe ab, Brasilien weigerte sich, seine Urwälder nach internationalen Vorgaben zu schützen, und Frankreich beharrte auf den EU-Agrarsubventionen. Nationalstaatliche Partikularinteressen prägten das globale Treffen. Es ist inzwischen ein stabilisierter Trend, daß sich gerade OECD-Staaten nach der kurzzeitigen Wiederbelebung des Multilateralismus Anfang der neunziger Jahre nun wieder mehr mit der Wahrung eigener Interessen und der Lösung nationaler Probleme beschäftigen. Sie sind nicht mehr gewillt, unter Preisgabe eigener Vorteile den Ausgleich mit der Staatengemeinschaft im Sinne der Global-Governance-Idee zu suchen. Als Gründe hierfür müssen wohl Wirtschaftskrisen und protektionistische Tendenzen angeführt werden.

Multilateralismus ist da anzutreffen, wo es gefällt – »à la carte«. Der belgische Forscher Marc Pallemmaerts hat diesbezüglich ein ernüchterndes Resümee des Zustands globaler Umweltpolitik vor und nach Johannesburg gezogen.⁵ Er legt äußerst kenntnisreich dar, wie wenig sich seit der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972, der ersten ihrer Art, substantiell bewegt hat und daß globale Umweltpolitik auf internationalem Parkett vielfach zum leeren Ritual geworden ist. Auch dem durch die »Agenda 21« motivierten »Zwischenhoch« folgte alsbald die Desillusionierung angesichts der schleppenden Implementierung der Rio-Beschlüsse. Pallemmaerts befaßt sich auch intensiv mit den Partnerschaften von Johannesburg. Seinen Beobachtungen zufolge haben die Vereinten Nationen in Vorwegnahme unbefriedigender Verhandlungsergebnisse der Regierungen (Typ-1-Abkommen) die Öffnung hin zu den über 200 Partnerschaften (Typ-2-Abkommen) selbst forciert, um diese ebenfalls als greifbare Konferenzergebnisse präsentieren zu können. Zwar lehnt Pallemmaerts diese Abkommen nicht völlig ab, sie reichen jedoch seiner Meinung nach nicht aus, um die Aufgaben unwilliger Regierungen zu übernehmen.

⁵ Marc Pallemmaerts, Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as a »Comprehensive Vision of the Future of Humanity«, in: Environment, Development and Sustainability, 5 (Januar/Februar 2003) 1/2, S. 275–295.

Für einige Beobachter ist nun die Zeit gekommen, um einen praktikableren Mittelweg einzuschlagen, wie ihn die Bundesregierung mit ihrer in Johannesburg außerhalb des offiziellen Gipfelgeschehens vorangetriebenen Energieoffensive vorgezeichnet hat: Initiativen einzelner Staaten und Staatengruppen und ihrer Zweckverbündeten, sogenannter *coalitions of the willing*, könnten zumindest in einigen ausgewählten Problembereichen zu Etappenerfolgen führen und damit einen geeigneten Ausweg aus dem Dilemma jenes globalen Stillstands darstellen, der in puncto Umsetzung wichtiger umwelt- und entwicklungspolitischer Maßnahmen eingetreten ist.

Bundeskanzler Schröder hat es in Johannesburg geschafft, die EU und mehrere Dutzend anderer Staaten zur Unterzeichnung einer gipfelunabhängigen Erklärung zu bewegen, die die Förderung und Verankerung erneuerbarer Energien proklamiert und erheblich über das Abschlußdokument hinausgeht. Solche bedeutsamen und über die offiziellen Konferenzergebnisse weit hinausreichenden Resultate wurden abseits der Gipfeldebatten erzielt und sind nicht in den mühsam ausgehandelten Abschlußdokumenten festgehalten. Die Stärke dieser Initiativen liegt darin, daß sie sich gerade nicht am Kriterium des kleinsten gemeinsamen Nenners orientieren, sondern Manifestationen der politischen Ziele derer sind, die Fortschritt und Veränderung auch wirklich wollen. Das erhöht ihre Erfolgsaussichten. So gibt es, um den Übergang in globale Nachhaltigkeit doch noch zu schaffen, derzeit möglicherweise nur eine Strategie: »Vorreiter aller Länder, vereinigt euch«. Die Hoffnung ruht hier vor allem auf der EU und auf jenen Staaten, die auch ohne konkrete Johannesburg-Zielvorgaben vorankommen wollen, sowohl auf nationaler Ebene als auch in Kooperation mit den Entwicklungsländern.

Von den Vereinten Nationen organisierte Weltkonferenzen wird es auch weiterhin geben müssen, da nur sie die Plattform bieten, die für globale Interaktion, nicht zuletzt auch mit der Zivilgesellschaft, erforderlich ist. Es bleibt aber kritisch zu fragen, ob man sich nicht von dem Ziel, daß *alle* Teilnehmerstaaten die Abschlußerklärungen und Formelkompromisse mitzutragen haben, verabschieden sollte. Würde man sich bei künftigen Gipfeln zu umwelt- und entwicklungspolitischen Themen vom Druck der Einstimmigkeit befreien und statt dessen – solche Gipfel als globale Foren nutzend – in entscheidenden Fragestellungen häufiger *coalitions of the willing* anstreben, wäre den Belangen der von Umweltzerstörung und Unterentwicklung betroffenen Menschen womöglich besser gedient.

Wünschenswert ist gleichwohl und um so mehr eine konsequente Ausweitung der kollektiven Anstrengungen im internationalen Umweltschutz: Um dies zu erreichen scheint eine Reform der bestehenden institutionellen Strukturen und Programme der Vereinten Nationen dringend geboten. Mehrere wichtige Regierungen haben inzwischen signalisiert, daß sie zur Schaffung einer neuen Weltumweltarchitektur bereit sind, möge diese in einer neuen, die bisherigen Programme und Regime einverleibenden Großbehörde oder aber einer verbesserten Netzwerkstruktur mit zentraler Steuerung bestehen. Dahinter steckt die Einsicht, daß globale Umweltpolitik eine neue Globalisierung der Ordnungspolitik, Global Governance genannt, erfordert. Solange sich nicht *alle* Staaten hierauf verständigen können, ist es wichtig, daß Vorreiter, unter denen sich lobenswerterweise auch Deutschland und die EU befinden, auf eigene Initiative handeln und zumindest in einigen zentralen Feldern, in denen Fortschritt auch ohne ein von allen Staaten mitgetragenes Konferenzergebnis möglich ist – so zum Beispiel bei der Forderung nach einer neuen Umweltarchitektur – Koalitionen der Willigen schließen.⁶

⁶ Mehr zum Johannesburg-Gipfel ist u.a. in folgender Literatur zu finden: Antonio *La Viña*/Gretchen *Hoff*/Marie *DeRose*, The Outcomes of Johannesburg: Assessing the World Summit on Sustainable Development, in: *SAIS Review*, 23 (Winter/Frühjahr 2003) 1, S. 53–70; James Gustave *Speth*, Perspectives on the Johannesburg Summit, in: *Environment*, 45 (Januar/Februar 2003) 1, S. 24–29.

Wege zu einer neuen Weltumweltarchitektur

Experten sind sich einig darin, daß der Stand der Implementierung zum Beispiel der Rio-Konventionen, aber auch einer Vielzahl weiterer internationaler Abkommen zum Umweltschutz nicht befriedigend ist. Weniger eindeutig fällt jedoch das Urteil dahingehend aus, inwieweit dies primär eine Folge der stark fragmentierten Governance-Strukturen globaler Umweltpolitik oder mangelnden politischen Willens ist. Was die strukturelle Dimension der Defizite globaler Umweltpolitik angeht, drängt sich die Frage auf, ob durch eine Stärkung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) allein oder erst durch eine neu zu schaffende internationale Organisation für Umweltfragen den gegenwärtigen Herausforderungen angemessener begegnet werden kann. Eine besondere Aktualität hat diese Diskussion durch die zur Zeit wegweisende französische Initiative zur Gründung einer United Nations Environment Organization (UNEO) gewonnen, denn mit diesem Vorschlag, der unter anderem auch von der Bundesregierung unterstützt wird, hat die oftmals rein akademische Debatte um eine »Weltumweltorganisation« (WEO/GEO) nun die Ebene der politischen Entscheidungsfindung erreicht.

Diversifikation, Fragmentierung, klassische Reformansätze

Nach nunmehr über 30 Jahren globaler Umweltkooperation ergibt sich das Bild eines hochdiversifizierten und -fragmentierten Politikfelds mit einer Reihe internationaler Institutionen (Abteilungen des UN-Sekretariats, UN-Sonderorganisationen, Weltbank/IWF, WTO, zwischenstaatliche Ausschüsse, Programme, Fonds und autonome Konventionssekretariate), die alle mit Umweltfragen befaßt sind, und mehr als 900 multilateralen Umweltabkommen (MEAs), darunter so bedeutende wie das Ozon-Protokoll oder die Rio-Konventionen zum Schutz des Weltklimas, der Biodiversität und zur Bekämpfung der Wüstenausbreitung. UNEP hat sich dabei in seiner bisherigen Form ebensowenig wie die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) als fähig erwiesen, dieses zersplitterte Gefüge wirkungsvoll zu koordinieren (siehe Abb. 1, S. 16).

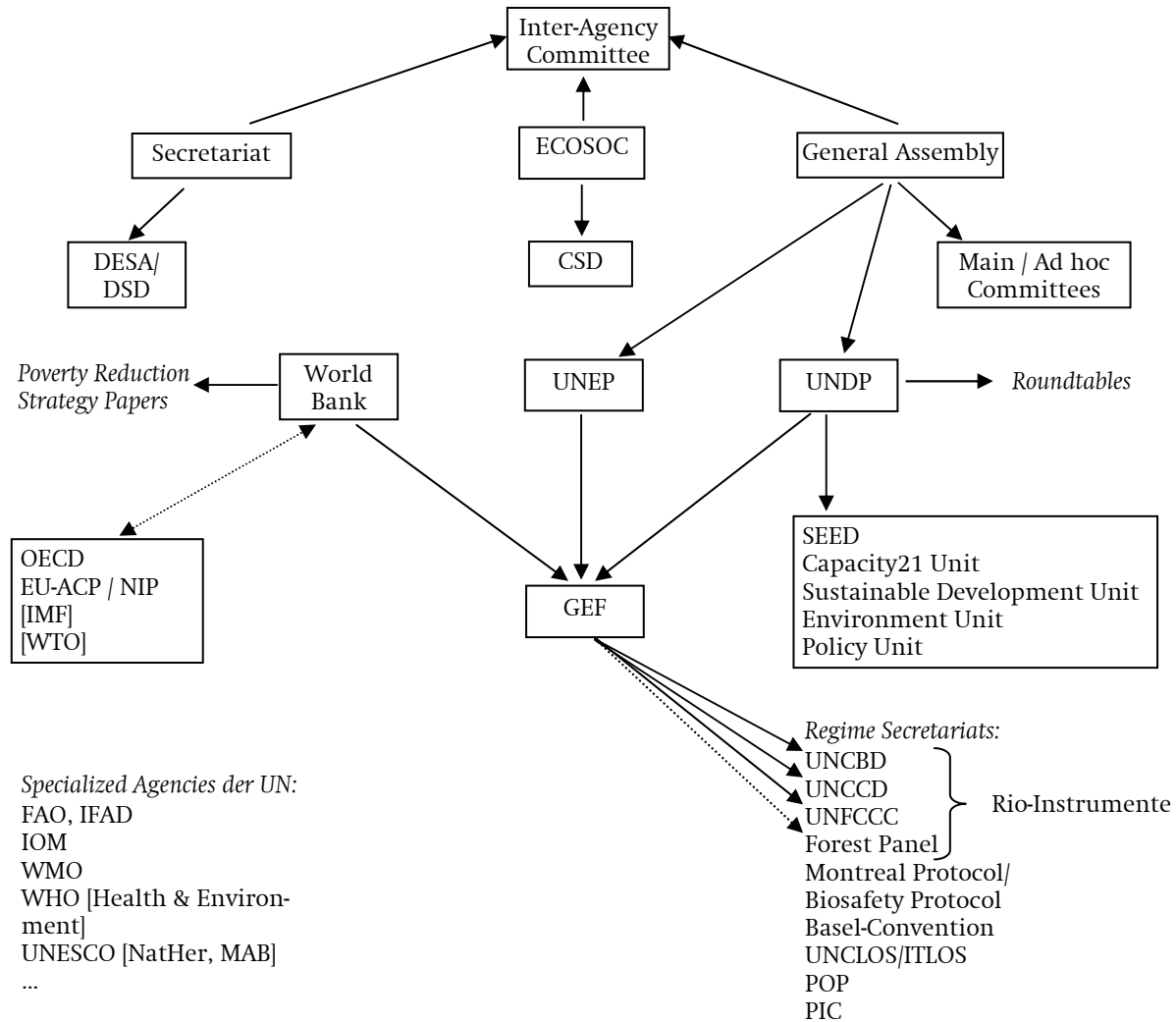
Seit langem wird von Experten moniert, daß die bestehende Weltumweltarchitektur an zahlreichen Profilüberschneidungen leidet, die ihrerseits erstens überhöhte Verwaltungs- und Personalkosten mit sich bringen, zweitens die Stellung des globalen Umweltschutzes gegenüber großen Regimen und Organisationen wie etwa der WTO schwächen und das Politikfeld drittens auch als Völkerrechtsfaktor vergleichsweise schwach aussehen lassen.

Der Trend hin zu weitgehend autonomen Umweltregimen wurde bereits mit der Stockholm-Konferenz von 1972 eingeleitet und in Rio 1992 fortgesetzt und verstärkt. In der aktuellen wissenschaftlichen Debatte wird diese Fragmentierung zwar nicht rundweg negativ bewertet, da autonome Regime auch gewisse Vorteile aufweisen, nämlich zum Beispiel den, flexible und sachbezogene Antworten auf oftmals spezielle und regional auftretende Umweltprobleme bieten zu können. Diskutiert wird aber zum einen, ob UNEP in seiner derzeitigen Form jemals in der Lage sein wird, die geforderten Koordinationsfunktionen zu übernehmen, wie es in dem eigenen Anspruch, »the principal United Nations body in the field of the environment«⁷ zu sein, zum Ausdruck kommt; zum anderen ist nicht zu übersehen, daß die Vielzahl parallel operierender politischer Steuerungsprozesse in internationalen Organisationen und Regimen Probleme im Hinblick auf Synergien, Effektivität und Effizienz aufwerfen. Angesichts der sich weiter verschlechternden Situation der globalen Umwelt ist – und dies wird kaum noch bestritten – eine durchgreifende Reform der Architektur der Weltumweltpolitik dringend geboten.

In der Frage, welcher Reformweg nun beschritten werden soll, gehen die Meinungen, auch unter den Regierungen, erwartungsgemäß auseinander. Auf der einen Seite gibt es »Minimalisten«, die betonen, daß die bestehenden Strukturen ausreichend seien, jedoch – verstärkten politischen Willen vorausgesetzt – weit besser genutzt werden müßten. Auf der anderen Seite vertritt mittlerweile eine große Mehrheit der Regierungen und Experten die Position, daß UNEP mit deutlich mehr finanziellen Mitteln und Fachpersonal, mit

⁷ UNEP, Nairobi Declaration, Juni 1997, <www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=287&ArticleID=1728>.

Abbildung 1
Die fragmentierte Architektur globaler Umweltpolitik



Quelle: Verf.

Abkürzungen:

CSD	Commission on Sustainable Development (New York)	PIC	Prior Informed Consent
DESA/DSD	Department of Economic and Social Affairs/ Division for Sustainable Development (UN)	POP	Persistent Organic Pollutants
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)	SEED	Sustainable Energy and Environment Division
EU-ACP/NIP	European Union-Countries of Africa, Caribbean and Pacific Regions / National Indicative Programmes	UNCBD	United Nations Convention on Biological Diversity
FAO	Food and Agriculture Organization (UN, Rom)	UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (Bonn)
GEF	Global Environment Facility	UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Rom)	UNDP	United Nations Development Programme
IMF	International Monetary Fund	UNEP	United Nations Environment Programme (Nairobi, Kenia)
IOM	International Organization for Migration (Genf)	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Paris)
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Bonn)
MAB	Man and Biosphere Programme	WHO	World Health Organization (Genf)
NatHer	Natural Heritage Programme	WMO	World Meteorological Organization (Genf)
		WTO	World Trade Organization

einer größeren Autonomie, wirklicher Sanktionsmacht sowie einer stärkeren demokratischen Legitimation auszustatten sei. Im Zeitalter der Globalisierung und der Zunahme der politischen Bedeutung nichtstaatlicher Akteure kann internationale Regimebildung nicht Staaten allein überlassen werden, sondern bedarf der aktiven Mitwirkung ziviler Kräfte. Schließlich wird von mehr und mehr Regierungen geltend gemacht, daß mit der französischen Initiative zur Gründung einer UNEO ein vielversprechender und unterstützenswerter Vorschlag vorliegt, auf dessen Grundlage das UN-Programm UNEP in eine UN-Sonderorganisation mit eigenem Rechtsstatus überführt werden könnte.

Seit die Frage der Reform globaler Umwelt-Governance Ende der neunziger Jahre ins Blickfeld von Wissenschaft und Politik gerückt ist, haben sich vier klassische Lösungsansätze herauskristallisiert:⁸

Upgrade-Ansatz. Kern dieses Ansatzes ist die Idee, das UN-Umweltprogramm UNEP schrittweise auszubauen und zu stärken. Mit dem Konzept verbunden ist eine erhebliche personelle wie auch finanzielle Aufstockung an den Standorten Nairobi, Genf und Paris und die Umstellung der Finanzierung von dem auf Freiwilligkeit basierenden *trust fund*-Prinzip zu festen *core budget*-Zuwendungen der Mitgliedsstaaten gemäß UN-Schlüssel. Die politische Durchsetzungsfähigkeit UNEPs soll erhöht werden, indem der Verwaltungsrat an das inzwischen gegründete Globale Ministerforum Umwelt (GMEF) gekoppelt wird, das zugleich die autonomen Konventionen (MEAs) koordinieren und damit zu einem besseren Management beitragen soll. Außerdem wird erwogen, das Umweltprogramm, an dem sich derzeit 58 Staaten beteiligen, für alle UN-Mitgliedstaaten zu öffnen (*universelle Mitgliedschaft*), um die Weltumweltpolitik auf eine globale Basis zu stellen.

Mainstream-Ansatz. Dieser vor allem von NGOs favorisierte Ansatz möchte es im wesentlichen bei der derzeit bestehenden institutionellen Lösung und der dezentralen Steuerung der verschiedenen umweltpolitischen Prozesse durch Regime und Verhandlungszyklen belassen. Seine Befürworter plädieren allerdings für eine vollständige und dauerhafte Integration des Politikfelds Umwelt und seiner Einzelbelange in diejenigen Organisationen und Prozesse, die gegenwärtig unter Globalisierungsgesichtspunkten die tat-

sächlichen politischen Machtverhältnisse am ehesten repräsentieren, nämlich WTO, Weltbank und IWF.

Specialized Agency-Ansatz. Dieser Ansatz zielt auf die Gründung einer Weltumweltorganisation mit dem Status einer UN-Sonderorganisation, die – ähnlich der Weltgesundheitsorganisation WHO – als eigener Rechts- und Verwaltungskörper agieren könnte. Die entsprechende Behörde soll nach einhelliger Meinung aus UNEP hervorgehen, über die weitere Ausgestaltung allerdings scheiden sich die Geister: Ungeklärt ist zum Beispiel die Frage, ob die autonomen Regime und Konventionssekretariate unter dem Dach der neuen Organisation vereint werden oder vielmehr selbständig bestehenbleiben sollen. Die Entwicklungsländer sollen den Verfechtern dieses Ansatzes zufolge entschieden mehr politischen Einfluß ausüben können als unter UNEP; ob aber eine solche neue Institution auch Kompetenzen auf entwicklungspolitischem Gebiet erhalten soll, ist ebenso strittig wie die Frage, ob mit Umwelt befaßte Abteilungen anderer internationaler Organisationen in die neue Behörde überwandern sollen. Allenfalls scheint klar, daß der Global Environment Facility (GEF) eine zentrale Bedeutung in Fragen der Finanzierung der verschiedenen globalen Umweltprogramme und -projekte zukommen soll.

Global Governance-Ansatz. Die Anhänger dieses Ansatzes gehen davon aus, daß Steuerungsformen, die sich allein auf zwischenstaatliche Verträge und die Zusammenarbeit in internationalen Organisationen gründen, in Anbetracht beschleunigter Globalisierungsprozesse einerseits und des Hinzutretens nichtstaatlicher Akteure andererseits keine adäquaten Antworten mehr darstellen. Umweltpolitik im besonderen ist schließlich längst kein ausschließlich staatliches Unterfangen mehr. Auch die Privatwirtschaft und ihre Interessenverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sind auf diesem Feld aktiv. Eine reformierte Weltumweltarchitektur müßte daher so konzipiert sein, daß der Zivilgesellschaft ermöglicht wird, sich angemessen an ihr zu beteiligen.⁹

Zu bemerken bleibt an dieser Stelle noch, daß alle genannten vier »klassischen« Reformansätze untereinander durchaus nicht inkompatibel sind. Mischformen sind ohne weiteres denkbar und werden auch von einer Reihe von Experten favorisiert.

⁸ Siehe Achim Brunnengräber, Schöne neue Umweltarchitektur – einige kritische Anmerkungen, in: Andreas Rechkemmer/Falk Schmidt (Hg.), Reform der Architektur globaler Umweltpolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Konferenzbericht), S. 12-16. .

⁹ Vgl. ebd.

Zwei wissenschaftliche Szenarien für eine Weltumweltorganisation

Seit Gründung der Töpfer-Kommission 1998, die eine Reform UNEPs vorbereiten und damit die Parameter der künftigen internationalen Umweltzusammenarbeit festlegen sollte, haben auf deutscher Seite vor allem zwei von Wissenschaftlern eingebrachte Vorschläge zur Ausgestaltung einer internationalen Umweltbehörde für Aufsehen gesorgt: das Modell der *Earth Alliance* des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)¹⁰ und das von Frank Biermann und Udo Ernst Simonis entworfene Konzept einer *Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung* (WEDO).¹¹ Beide Ansätze, die einander durchaus ergänzen, haben die bisherigen politischen Initiativen zur Gründung einer globalen Umweltbehörde stark beeinflusst und sollen daher im folgenden dargestellt werden.

Der WBGU-Vorschlag sieht die Schaffung einer globalen Allianz für Umweltfragen vor. Diese soll aus drei Säulen bestehen: *Earth Assessment* (wissenschaftliche Beratung und Bewertung), *Earth Organization* (organisatorischer Kern und Verwaltung, das heißt die eigentliche Weltumweltorganisation) und *Earth Funding* (Finanzierungsmechanismus). Ein Rat unabhängiger, prominenter Persönlichkeiten nach Vorbild der Brandt- oder der Brundtland-Kommission soll die internationale Gemeinschaft auf besonders persistente oder risikoreiche Entwicklungen im Umweltbereich hinweisen und langfristige Lösungsvorschläge erarbeiten (*Earth Assessment*). Ihm werden gemäß dem Modell des Inter-Governmental Panel on Climate Change (IPCC) diverse Fach-Panels beigeordnet, die mit international renommierten Experten besetzt sind. Die Herausbildung der eigentlichen *Earth Organization* folgt einem Stufenplan: Zunächst soll das Augenmerk auf eine bessere Effektivität und Koordination der bestehenden dezentralen Organe gerichtet werden. Gegebenenfalls könnte UNEP parallel oder in einer zweiten Phase zu einer UN-Sonderorganisation nach WHO-Vorbild umgewandelt werden. Falls auch dies nicht ausreichen sollte, könnte schließlich die Neugründung einer Dachorganisation erfolgen, unter

¹⁰ Siehe Hauptgutachten des WBGU, *Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin/Heidelberg 2001, <www.wbgu.de/wbgu_jg2000.pdf>.

¹¹ Siehe Frank Biermann/Udo Ernst Simonis, *Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 1998 (SEF Policy Paper Nr. 9).

deren Schirm dann alle bisher eigenständigen Organe vereint würden. Die Finanzierung globaler Umweltpolitik soll quantitativ verbessert werden, für das Finanzierungsverfahren schlägt die WBGU einerseits eine Orientierung an bestehenden Mechanismen, vor allem der GEF, vor, andererseits sollen auch innovative Formen der Finanzierung wie zum Beispiel die Erhebung von Nutzungsentgelten für Gemeingüter oder die Einwerbung privater Mittel angewendet werden (siehe Abb. 2, S. 19).

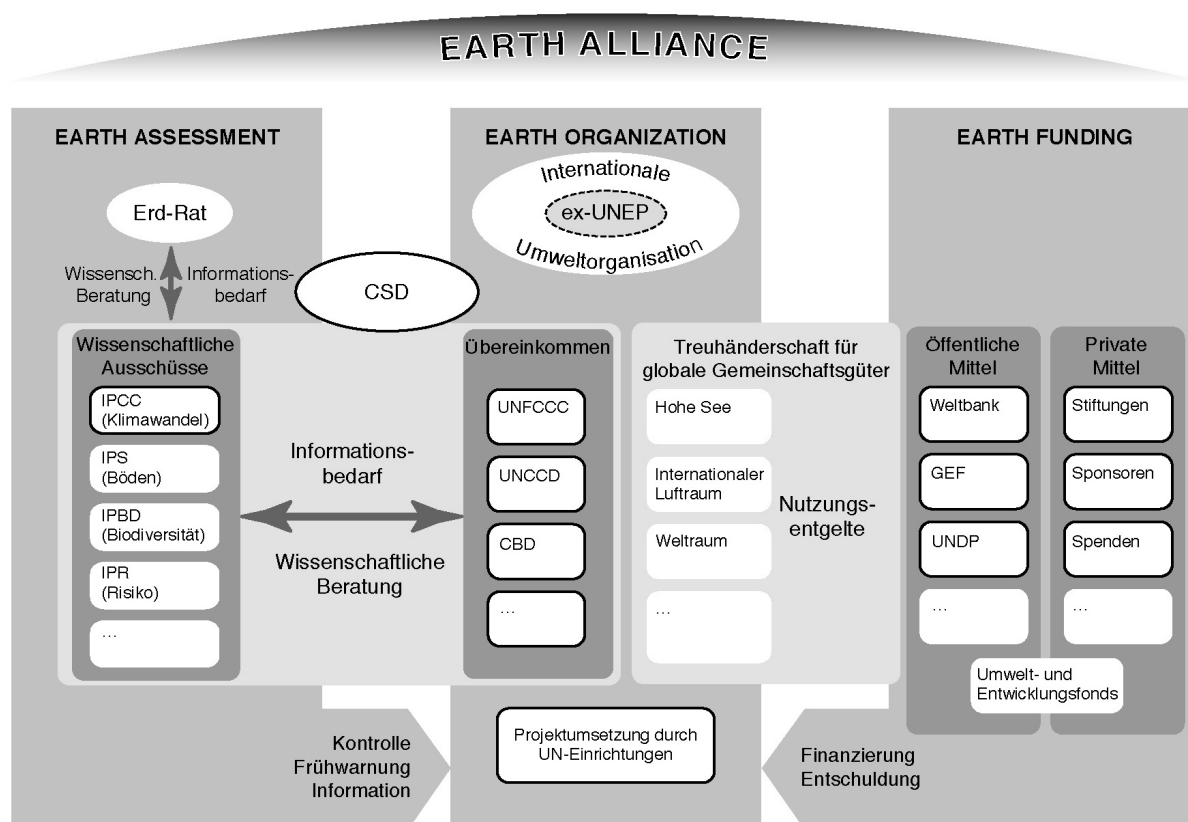
Das Besondere am Biermann/Simonis-Vorschlag ist die institutionelle Verzahnung von Umwelt- und Entwicklungspolitik. Er lehnt sich damit konsequent an die Ergebnisse der Brundtland-Kommission und die Rio-Beschlüsse an. Nach diesem Modell soll aus UNEP, der CSD und den Konventionssekretariaten eine neu zu gründende Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (WEDO) hervorgehen, die eng mit der WTO, den Bretton-Woods-Institutionen sowie allen mit Umweltfragen befaßten Organen des UN-Systems zusammenarbeitet. Wie beim WBGU-Vorschlag sollen die Entwicklungsländer größere Handlungskapazitäten als bisher erhalten. Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP soll künftig als operative Behörde der WEDO angegliedert sein (siehe Abb. 3, S. 20). Grundsätzlich soll eine reformierte Weltumweltarchitektur neben einer verbesserten Koordination des fragmentierten Politikfelds einen effizienteren Ressourceneinsatz und -transfer sowie eine Weiterentwicklung und bessere Durchsetzung des Umweltvölkerrechts gewährleisten.

An den genannten wie auch an weiteren Vorschlägen zur Gründung einer Weltumweltorganisation hat sich im Lauf der vergangenen Jahre eine intensive Debatte entzündet, in der auch kritische bis ablehnende Stimmen laut wurden. So wird von Skeptikern eingewandt, daß es sich bei der angestrebten Institution um ein überdimensioniertes »Monster« handle und eine Beschäftigung mit derlei organisatorischen Fragen wichtige Ressourcen von den konkreten Herausforderungen des globalen Umweltschutzes abziehe. Eine solche Wahrnehmung ist vor allem auf Seiten der Entwicklungsländer anzutreffen, die darüber hinaus befürchten, daß eine solche von wenigen Industrieländern getragene Initiative erneut die in Rio erzielte Einheit von Umwelt und Entwicklung zu Lasten der Entwicklungskomponente verschieben könnte.

Andere Stimmen verweisen darauf, daß eine globale »Superorganisation« nicht in der Lage sei, die vielfach regional auftretenden Umweltprobleme angemessen zu erfassen. Gerade in diesem Punkt sei die funktionale und institutionelle Fragmentierung globaler

Abbildung 2

WBGU-Modell einer institutionellen Verankerung globaler Umweltpolitik



Quelle: WBGU, Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin/Heidelberg 2001, S. 4.

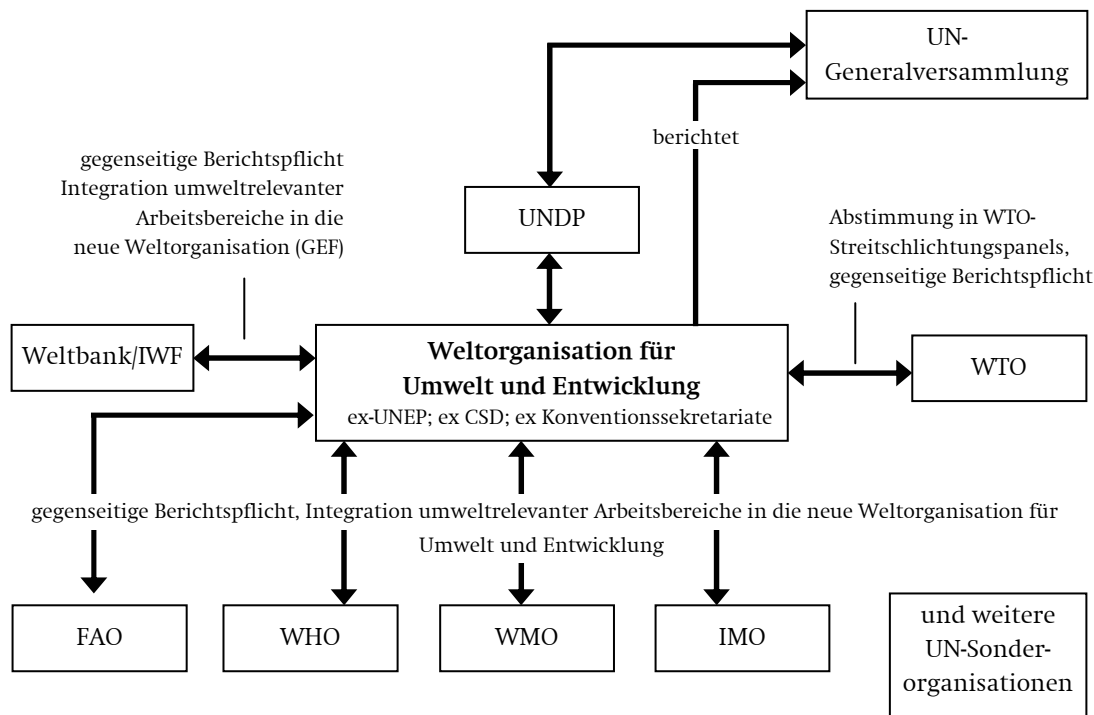
Umweltpolitik vorteilhaft und verdiene es, gewürdigt zu werden. Mitunter wird dieser Einwand mit dem bereits in Johannesburg 2002 vorgetragenen Argument unterfüttert, daß es oftmals informelle Prozesse, Soft-Law-Initiativen oder für konkrete Herausforderungen geschaffene Multiakteurs-Politiknetzwerke und nicht »schleppende multilaterale Arrangements« seien, mit denen die anstehenden Aufgaben erfolgreich bewältigt würden. Der Hauptgrund für die immer noch schwache Stellung der Umweltpolitik sei im fehlenden politischen Willen einzelner Regierungen zu suchen, und zwar sowohl, was die Nutzung bereits bestehender Optionen betreffe, als auch hinsichtlich der Aufgabe des *mainstreaming*, das heißt des Eintragens umweltpolitischer Fragestellungen in fachfremde Institutionen (zum Beispiel UNDP, Weltbank oder WTO). Es sei mehr als fraglich, ob eine Umwandlung von UNEP in eine UN-Sonderorganisation diesen notwendigen politischen Willen auf Seiten der Nationalstaaten erzeugen könne.

Zu den politischen Verhandlungsprozessen: Cartagena-Paket und UNEO-Initiative

Die bereits erwähnte Töpfer-Kommission erarbeitete bereits 1998 zwei Reformvorschläge, die im Juli 1999 per Resolution 53/242 von der UN-Generalversammlung angenommen wurden: Der eine führte zur Einrichtung der Environmental Management Group (EMG) zur besseren Koordinierung der Umweltaktivitäten zwischen den Organen des UN-Systems, der andere zur Gründung des Global Ministerial Environment Forums (GMEF), das aufgrund seiner hochrangigen Besetzung über mehr Autorität und politisches Durchsetzungsvermögen verfügt, aber auch für eine verbesserte Koordination der Einzelregime sorgen soll.

Die erste internationale Umweltministerkonferenz des GMEF fand im Mai 2000 in Malmö statt. Bereits dort wurde der institutionelle Reformbedarf globaler Umweltpolitik festgestellt. Im Februar 2001 gründete der UNEP-Verwaltungsrat (GC) daraufhin die zwischen-

Abbildung 3
Modell einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (WEDO)



CSD: Kommission für Nachhaltige Entwicklung IWF: Internationaler Währungsfonds WHO: Weltgesundheitsorganisation
 FAO: UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation UNDP: UN-Entwicklungsprogramm WMO: Weltorganisation für Meteorologie
 UNEP: UN-Umweltprogramm WTO: Welthandelsorganisation
 IMO: Internationale Schifffahrtsorganisation

Quelle: Carsten Helm/Udo E. Simonis/Frank Biermann, Weltökologie und globale Umweltpolitik. Institutionelle und instrumentelle Innovationen zum globalen Umweltschutz, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hg.), Globale Trends 2004/2005, Frankfurt a.M. 2003, S. 183, nach Biermann/Simonis, Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung [wie Fn. 11], S. 4.

staatliche Arbeitsgruppe Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance (IGM/IEG) mit dem Auftrag, vorhandene institutionelle Schwächen zu analysieren und Möglichkeiten für eine Aufwertung UNEPs zu definieren. Die IGM/IEG tagte insgesamt sechs Mal. Auf der dritten Sitzung im September 2001 in Algier präsentierte UNEP-Exekutivdirektor Töpfer einen überarbeiteten Bericht zur IEG.¹² Außerdem brachte der Vorsitzende des GC, David Anderson, ein Thesenpapier mit konkreten Ideen zu möglichen Reformen ein. Auf der Basis dieser beiden Vorlagen wurden in Algier konkrete Schritte zur Reform des Globalen Umweltministerforums (GMEF) sowie zur nachhaltigen Stärkung UNEPs diskutiert: Das GMEF –

so der Plan – sollte sich für eine universelle Mitgliedschaft öffnen und als Steuerungsorgan UNEPs ausgebaut werden sowie der verbesserten Koordination der internationalen Umweltzusammenarbeit dienen. Darüber hinaus enthielt der Töpfer-Bericht Ideen zur Erhöhung der Kapazitäten und der Durchsetzungsfähigkeit UNEPs im Hinblick auf operative Projekte in Entwicklungsländern.

Bei einer gemeinsamen Sondersitzung des UNEP-Verwaltungsrats mit dem Globalen Ministerforum Umwelt im Februar 2002 in Cartagena, Kolumbien, kam es schließlich auf Initiative der EU zu dem Beschluß, UNEP zu stärken, indem man das GMEF aufwertete: Das ministerielle Forum sollte häufiger als zuvor politische Entscheidungen in der globalen Umweltpolitik treffen, *political guidance* gegenüber diversen Organen des UN-Systems ausüben und als

¹² Siehe UN-Dokument UNEP/IGM/3/2, 17.8.2001, <www.unep.org/IEG/docs/K0135500.doc>.

Koordinator der verschiedenen multilateralen Umweltabkommen fungieren. Um UNEP noch mehr Gewicht zu verleihen, wurden auf der Konferenz in Cartagena die Forderung nach Einführung der universellen Mitgliedschaft und ein strategischer Plan zur technologischen Unterstützung und zum Kapazitätenaufbau in Entwicklungs- und Schwellenländern verabschiedet. Das im Bericht der IEG-Arbeitsgruppe vollständig enthaltene Cartagena-Paket und alle weiteren Empfehlungen wurden der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) vorgelegt und schließlich auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg als Punkt 140 (d) des »Plan of Implementation angenommen«.¹³

Seither gelten die Beschlüsse des Cartagena-Pakets als allseits verbindliche Marschrichtung hin zu einer reformierten Weltumweltpolitik – eine definitive Annahme durch die UN-Generalversammlung steht freilich noch aus. Im Zentrum dieses Weges stehen zwar die Stärkung und der Ausbau UNEPs; der Begriff »Weltumweltorganisation« wird im Zusammenhang mit dem Cartagena-Paket aber nur mit Zurückhaltung verwendet. Und dies, obwohl eine Reihe von staatlichen und zwischenstaatlichen Akteuren seit Jahren immer wieder die Schaffung einer solchen Behörde fordern. Um ein paar Beispiele zu nennen:¹⁴

- ▶ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung (WBGU), Jahresgutachten 2000;
- ▶ Bericht der Bundesregierung zum WBGU-Jahresgutachten 2000;
- ▶ Gemeinsamer Antrag der Bundestagsfraktionen »Die Vereinten Nationen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend«, Juni 2001;
- ▶ Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages »Globalisierung der Weltwirtschaft«, Abschlußbericht 2002 (Kapitel 7.6);
- ▶ Koalitionsvereinbarung Oktober 2002 (Punkt »Internationale Umweltpolitik«);

¹³ Siehe diverse UNEP-Dokumente unter <www.unep.org/IEG/WorkingDocuments.asp> sowie den Schlußbericht der *Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages*, Globalisierung der Weltwirtschaft. Herausforderungen und Antworten, 12.6.2002, <www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/>. In Resolution 57/251 der UN-Generalversammlung wird ein Bericht des Generalsekretärs zu diesem Thema vor der 60. Sitzungsperiode in Aussicht gestellt.

¹⁴ Die nachgenannten Dokumente sind in einer von Falk Schmidt erstellten SWP-Dokumentation nachzuschlagen: *Die Architektonik globaler Umweltpolitik*. Neueste Beiträge zu ihrer Reform, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2003 (Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, 37/2003)

- ▶ Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, Januar 2001;
- ▶ Europäischer Rat von Nizza, Dezember 2000;
- ▶ Europäischer Rat von Barcelona, März 2002;
- ▶ Europäischer Rat von Brüssel, März 2003;
- ▶ »Rio+5 Erklärung« der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 1997;
- ▶ Johannesburg Plan of Implementation (Chapter XI), September 2002.

Im Einklang mit diesen Vereinbarungen und Absichtserklärungen, und wohl auch aus dem Bewußtsein heraus, daß der Cartagena-Prozeß unzureichend ist, lancierte Frankreichs Staatspräsident Chirac auf der 58. UN-Generalversammlung im September 2003 eine Initiative zur Gründung einer United Nations Environment Organization. In der Folge wurde am 10. Februar 2004 in New York eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe gegründet, deren Ziel es ist, die Möglichkeiten einer Umwandlung UNEPs zu einer UN-Sonderorganisation mit Sitz in Nairobi zu eruieren. Dabei sollen ausdrücklich zwei Reformansätze besonders beachtet werden: der Cartagena-Prozeß und die Erträge der von Generalsekretär Kofi Annan initiierten Arbeitsgruppe »Group of eminent persons responsible for proposing a reform of the international system/ High-Level Panel on Threats, Challenges and Change«, auch bekannt als »Blue Ribbon Panel«.

Die UNEO-AG will bis 2005 klare Vorschläge und Empfehlungen zur Gründung einer Weltumweltorganisation vorlegen und sich dabei an folgenden Leitlinien orientieren:

1. das Profil internationaler Umweltaktivitäten und deren politischen Einfluß zu stärken;
2. die institutionellen Kapazitäten der Entwicklungsländer zu stabilisieren und auszubauen;
3. die Ineffizienzen des bestehenden fragmentierten Systems zu überwinden.

Ein Interim-Report über die Arbeit der UNEO-AG soll dem Generalsekretär und dem Blue Ribbon Panel noch während der 59. Generalversammlung 2004 zugehen.

Inhaltlich grenzt sich der UNEO-Vorschlag gegenüber dem Modell einer Global Environment Organization (GEO) ab, wie es beispielsweise vom WBGU, dort insbesondere in den Stufen 2 und 3, vertreten wird. Das WBGU-Konzept sieht eine deutliche Machtkonzentration in den Händen der GEO vor. Eine solch stark hierarchische Lösung wird mit der UNEO-Initiative nicht verfolgt, was sich beispielsweise darin ausdrückt, daß die einzelnen Vertragstaatenkonferenzen der Konventionen (COPs) ihre Autonomie

bewahren sollen. Auch soll die UNEO weder eine Implementierungsbehörde sein noch mit der WTO konkurrieren. Verschiedene Anregungen nimmt der UNEO-Vorschlag aus der laufenden IEG-Debatte (siehe oben S. 20) auf, so zum Beispiel die Überlegungen zur universellen Mitgliedschaft des UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum (GMEF), zu Fragen der Beitragszahlungen, zu Fragen des *capacity building* und *fund-raising* in den Entwicklungsländern sowie zu deren verbesserter Einbindung in die globalen Verhandlungsprozesse. Auch bei ihren Empfehlungen zur Stärkung der wissenschaftlichen Basis und der *monitoring and assessment*-Kapazität globaler Umweltaktivitäten knüpft die UNEO-Initiative an die IEG-Vorarbeiten an.

Der französische Vorschlag stellt die an sich gute Arbeitsweise von UNEP, besonders in der Amtszeit Klaus Töpfers, nicht in Abrede. Er ist aber von der Überzeugung getragen, daß die gegenwärtigen und zu erwartenden umweltpolitischen Herausforderungen gesteigerter Anstrengungen bedürfen. In diesem Zusammenhang kann auch nicht davon gesprochen werden, daß die UNEO eine »Superorganisation« oder ein »organisatorisches Monstrum« sei, vielmehr ist das Bild zutreffender, daß sich das Domizil der Weltumweltpolitik vom Zustand einer Hütte (UNEP Ist-Zustand) in den eines Hauses (UNEO) verbessern würde – weit gefehlt also, von einem »UNEO-Palast« zu sprechen. Schließlich würde eine UNEO in der Lage sein, die bereits mit dem GMEF eingeleitete Funktion der *political guidance* und eine verbesserte Koordination im UN-System zu übernehmen und somit globaler Umweltpolitik eine stärkere Stimme zu verleihen.¹⁵

Zusammengefaßt kann festgehalten werden, daß der Reiz der UNEO-Initiative darin besteht, daß diese auf den bestehenden Strukturen aufbaut, pragmatische Veränderungsperspektiven aufzeigt und doch eine Wirkung erzielen könnte, die nicht allein symbolischer Natur ist. Denn der UNEO-Vorschlag trägt den früher – im Rahmen des WEO/GEO-Diskussionsprozesses – vorgetragenen Gegenargumenten bereits Rechnung und bindet zudem die aktuellen Bemühungen zur Reform des Systems der Vereinten Nationen und der International Environmental Governance (IEG) mit ein.

¹⁵ Damit korrespondiert der UNEO-Vorschlag mit der moderaten Interpretation einer GEO der Stufe 1 im WBGU-Modell. Vgl. dazu das Jahresgutachten 2000 der WBGU, Welt im Wandel [wie Fn. 10], bes. S. 141–144.

Zur Rolle von Politiknetzwerken, Partnerschaften und anderen Initiativen

Bei den geschilderten Bemühungen um eine institutionelle Reform des Umwelt-Governance-Systems im Rahmen der Vereinten Nationen sollte die manchmal »horizontal« genannte Dimension globalen Regierens allerdings nicht ganz außer acht gelassen werden. Unter den Bedingungen der Globalisierung und des verstärkten Auftretens nichtstaatlicher Akteure im internationalen Bereich können multilaterale Vertragswerke und die zwischenstaatliche Abstimmung in internationalen Organisationen allein der Komplexität globaler Phänomene nicht mehr vollends gerecht werden. Deshalb empfiehlt es sich, den zentralen Prozeß der Reform internationaler Umweltzusammenarbeit, die stufenweise Stärkung von UNEP und die Gründung einer zentralen Umweltbehörde innerhalb des UN-Systems, durch die Einbeziehung privater Akteure und Netzwerke in die Verantwortung globalen Regierens (Global Governance) zu flankieren. Auch wenn es schon früher einzelne informelle Partnerschaften in der globalen Umweltpolitik gab, zum Beispiel in Form der Trägerschaft des Washingtoner Artenschutzabkommens durch die World Conservation Union (IUCN), so fand dieser Ansatz doch erst im Zusammenhang mit der Johannesburg-Konferenz sprunghaft Verbreitung, so daß heute rund 260 Partnerschaften bestehen.

Diese Entwicklung hat eine Reihe von Vorzügen. So zeigen Partnerschaften eine spezifische Stärke, wenn es darum geht, an der Umsetzung der in internationalen Organisationen getroffenen Entscheidungen aktiv mitzuwirken oder den Implementierungsprozeß zu überwachen. Darüber hinaus lassen sich nationale und lokale Belange in Fragen globaler Umweltpolitik mit ihrer Hilfe besser einbinden, was zugleich *ownership* auf Seiten der betroffenen Länder und Teilhaber erzeugen kann. Partnerschaften bieten die Möglichkeit, neue Finanzquellen zu erschließen und sind in bestimmten Fällen in der Lage, Blockaden im multilateralen Entscheidungsprozeß durch »Koalitionen der Willigen« zu überwinden, wie das Beispiel der Bonner Konferenz zu erneuerbaren Energien im Juni dieses Jahres gezeigt hat. Hier soll nicht einem allgemeinen »Abschied vom Multilateralismus«, sondern einer »Politik der zwei Geschwindigkeiten« das Wort geredet werden, die es sogenannten Vorreitern erlauben würde, neben weiterhin notwendigen multilateralen Vereinbarungen in der globalen Umweltpolitik voranzugehen. Zugleich kann über zivilgesellschaftlich mit-

getragene Partnerschaften und Politiknetzwerke ein zusätzliches Moment globaler Demokratie verwirklicht werden, wobei die politischen Entscheidungen freilich weiterhin in den Händen der demokratisch legitimierten Staaten verbleiben müssen.

Problematisch ist allerdings, daß trotz der mittlerweile bestehenden internationalen Praxis zur Förderung von Partnerschaften und Politiknetzwerken diese bislang kaum systematisch erforscht oder bewertet wurden. So bedarf es klarer Regeln, die die Beteiligungsmöglichkeiten und -grenzen der Akteure festlegen. Zudem müssen neben dem allgemeinen Gebot der Transparenz auch geeignete Evaluationsstandards festgesetzt werden, um beispielsweise eine (willkürliche) »Kultur der niedrigen Erwartungen« zu verhindern – eine Gefahr, die nach Auffassung einiger Beobachter gegenwärtig beispielsweise bei der Überprüfung des Global Compact besteht.¹⁶ Immerhin, Partnerschaften und Politiknetzwerke stellen einen vielversprechenden flankierenden Ansatz dar. Gefordert ist jedoch ein Mindestmaß an klaren, auch in Selbstorganisation setzbaren Vorgaben, die diese neuen Instrumente in die globale Umweltpolitik einbinden. Nur so können Partnerschaften den gewünschten Effekt im Sinne einer »Kultur der hohen Erwartungen« erzielen.

An dieser Stelle sei auf James N. Rosenau, Professor an der Elliott School, verwiesen, der in der Zeitschrift *Internationale Politik und Gesellschaft*¹⁷ die Zusammenhänge von Globalisierung und Global Governance analysiert hat. Noch sei es nicht gelungen, globale Umweltpolitik an die veränderten Verhältnisse in der internationalen Politik anzupassen. Nachhaltigkeit könne als ein Prozeß umschrieben werden, in dem eine Vielzahl von Sachverhalten integrativ erfaßt und gleichzeitig fragmentiert bearbeitet werde, etwa dann, wenn es an die Umsetzung von Einzelmaßnahmen auf lokaler Ebene gehe. Um die unbefriedigenden Ergebnisse des Prozesses von Rio zu überwinden, gelte es zuvorderst, konzeptionelle Blockaden abzubauen. So

¹⁶ Einen ersten Entwurf von Evaluationsstandards stellen die »Ground Rules for Partnerships« dar: Jan Martin Witte/Charlotte Streck/Thorsten Benner, *The Road from Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance?*, in: *dies.*, *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda*, Washington, D.C., 2003 S. 59–84, bes. S. 72–80.

¹⁷ James N. Rosenau, *Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2003) 3, S. 11–25.

sei es unmöglich geworden, den Staat als *alleinigen* Akteur globaler Umweltpolitik anzusehen. Ein effektives System globaler Umweltregulierung sei dementsprechend, so Rosenau, am ehesten mit einem Möbius-Netz zu charakterisieren, in welchem Regelungsbefugnisse in vertikale, horizontale und in beide Richtungen zugleich fließen müßten.

Staatliche Governance-Strukturen und neue umweltpolitische Instrumente

So sehr die Globalisierung zu einem verstärkten umweltpolitischen Engagement in horizontaler Richtung zwingt, so wenig hat der Nationalstaat seine Bedeutung und Fähigkeit in diesem Politikfeld eingebüßt. Im Gegenteil, die Globalisierung begünstigt die Umweltpolitik insoweit, als Staaten, die auf dem Gebiet der Umwelttechnik und der umweltpolitischen Initiativen als Vorreiter agieren, zunehmend in weltweite Konkurrenz zueinander treten. Damit werden zugleich Lernprozesse eingeleitet, von denen nicht nur der Umweltschutz, sondern auch die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit eines Landes profitieren kann. Unersetzlich für innovative Technologien ist jedoch ein nationaler »Führungsmarkt« – wie ihn etwa Deutschland für Windkraftanlagen darstellt –, in dem die risikoreiche Einführungsphase dieser Produkte durch geeignete Anreize bzw. Fördermechanismen unterstützt wird. Kein anderer Akteur besitzt letztlich so viel Potential wie der Nationalstaat, um umweltpolitische Maßnahmen voranzubringen, was sich nicht zuletzt auch daran zeigt, daß Reformen – sei es das Cartagena-Paket, sei es die UNEO-Initiative – gegenwärtig nur mit und keinesfalls gegen die Staaten zu verwirklichen sind.

Als weitere Maßnahme, die die institutionellen Reformbemühungen begleiten sollte, ist den Regierungen ferner die Verbreitung neuer Instrumente der Umweltpolitik, sogenannter NEPIs (New Environmental Policy Instruments), zu empfehlen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Öko-Labels, Energie/CO₂-Steuern, nationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspläne sowie eine liberale Informationspraxis. Daß diese Instrumente insbesondere seit der Rio-Konferenz 1992 vermehrt genutzt werden, hängt mit der Dynamik der Globalisierung von Politikfeldern zusammen: Bei allen verbleibenden Unterschieden der nationalstaatlichen Umweltpolitik können sich die Länder nämlich vor allem dann schwer der Übernahme neuer Instrumente verwehren, wenn Vorreiterstaaten diese bereits an-

wenden. Die Motivation der Staaten zur Übernahme umweltpolitischer Instrumente wird darüber hinaus durch die katalytische Funktion internationaler Organisationen erhöht sowie dadurch, daß Gesellschaften umweltbewußten Entscheidungsträgern und Regierungen Legitimität zuerkennen.¹⁸

Des weiteren muß sich globale wie nationale Umweltpolitik mit einem zentralen Instrument der »Agenda 21« befassen – der Einbeziehung der lokalen Politikebene (Stichwort »Lokale Agenda 21«). Da umweltpolitische Maßnahmen in starkem Maße die lokale Ebene berühren, muß sichergestellt werden, daß sie hinreichend eingebunden wird. Es sind, ob in Industrie- oder Entwicklungsländern, die Kommunen, die den Bürgern eine nachhaltige Entwicklung am besten vermitteln können. Das bedeutet vor allem, daß die lokale Bevölkerung über Informations- und Partizipationsrechte verfügen muß. Dabei macht es prinzipiell keinen Unterschied, ob es sich um eine große Metropole oder eine ländliche Gemeinde handelt, wenngleich es vor allem die Metropolen des Südens sind, in denen immense Umweltbelastungen bewältigt werden müssen.¹⁹

Schließlich ist zu klären, welche Rolle die private Wirtschaft innerhalb einer künftigen Umweltarchitektur spielen soll. Paul Rutherford, Professor an der Universität Strathclyde, analysierte in *Environmental Politics* die Reden von Wirtschaftsvertretern auf dem Gipfel von Johannesburg.²⁰ Die Hauptforderung der *business community* sei, so Rutherford, die Lösung von Umweltproblemen Marktmechanismen zu überlassen, die von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen flankiert würden. Dies sei staatlichen Regulierungen vorzuziehen. Die in Johannesburg etablierten Partnerschaften würden von den Wirtschaftsvertretern als geeignetes Instrument angesehen. Den gesteigerten Einfluß der Unternehmen, der nun auch im Bereich des umweltpolitischen »Agenda-Settings« zum Tragen komme, zu sichern, sei ein weiteres wichtiges Anliegen der Wirtschaft in Johannesburg gewesen. Die

18 Vgl. Martin Jänicke, Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik. Zehn Thesen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (Juni 2003) B27, S. 6–11, und Kerstin Tews/Per-Olof Busch/Helge Jörgens, The Diffusion of New Environmental Policy Instruments, in: *European Journal of Political Research*, 42 (Juni 2003) 4, S. 569–600.

19 Vgl. Andreas Brunold, Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung und Konzept einer innovativen kommunalen Außenpolitik: Die Lokale Agenda 21, in: *Nord-Süd aktuell*, 17 (2003) 2, S. 301–311.

20 Paul Rutherford, Talking the Talk. Business Discourse at the WSSD, in: *Environmental Politics*, (2003) 2.

Veranstaltungen hätten jedoch häufig nicht nur äußerlich, sondern auch inhaltlich einer weitgehend substanzlosen Werbeshow geglichen, bei der die Frage der legitimen Beteiligung der Wirtschaft an der künftigen Umweltarchitektur durch Selbstbestätigung, überzogene Beschwörungen der moralischen Verantwortung und die Abwehr komplexer Anfragen durch den Verweis auf gelungene Einzelfälle (*best practices*) völlig unzureichend abgehandelt worden sei. So seien umweltbezogene Themen letztlich unter dem Blickwinkel der Gewinnmaximierung in den Diskurs eingebracht und dieser dazu benutzt worden, das unternehmerische Denken zunehmend auch im Umweltbereich zu verankern. Gelegentlich könnten damit zwar sowohl umwelt- als auch unternehmenspolitische Ziele erreicht werden (sogenannte »win-win«-Lösungen), oft aber eben auch nicht – wie bei der Frage der Abschaffung nicht nachhaltiger Produktionsmuster. Die Rolle der Wirtschaft müsse daher insgesamt differenziert betrachtet werden.

Zu den völkerrechtlichen Aspekten einer Weltumweltorganisation

Aus völkerrechtlicher Perspektive wird gelegentlich vor Universallösungen gewarnt. Demnach sei es an vielen Stellen weder möglich noch wünschenswert, mit einer großen Architekturreform die Komplexität globaler Umweltpolitik zu reduzieren. Erfolgversprechender seien ergänzende, problemorientierte Regeln, die sich entlang der drei Prinzipien Pluralismus, Verantwortung und Öffentlichkeit entfalten sollen. Von solchen Lösungen seien wichtige Impulse zu erwarten. Als Beispiel wird in diesem Zusammenhang gelegentlich auf die Aarhus-Konvention zu Fragen des Informationszugangs, Beteiligungsmöglichkeiten und Klagerchten in Umweltfragen verwiesen.²¹ Von Befürwortern des UNEO-Vorschlags werden diese Überlegungen nicht bestritten, sie halten ihnen aber entgegen, daß die UNEO-Initiative eine andere Zielsetzung verfolge, und zwar, die Wirksamkeit der Strukturen globaler Umweltpolitik durch konkrete Schritte zu erhöhen, was primär eine Frage der pragmatischen Verbesserung der Organisation globaler Umweltpolitik sei.

21 Siehe Peter H. Sand, Zur Rolle des Umweltvölkerrechts im Rahmen einer Reform globaler Umweltpolitik, in: Andreas Rechkemmer/Falk Schmidt, Reform der Architektur [wie Fn. 8], S. 33.

Beispiele für globales Umweltmanagement im Post-Johannesburg-Prozeß

Wasser

Zunehmend widmen sich Experten den Themen »Wasser als Konfliktursache« und »Wasser als knappes Gut« und fordern eine internationale Wasserstrategie. Die nationalen Maßnahmen müßten verstärkt in einem System globaler Wasserpolitik verankert werden, um den prognostizierten Verschärfungen auf diesem Gebiet begegnen zu können. Besondere Bedeutung kommt der Einrichtung eines Katastrophenmanagements zu, um die Auswirkungen zunehmender naturbedingter Risiken wie Dürreperioden oder Überschwemmungen besser bewältigen zu können. Dem kooperativen Wassermanagement in grenzüberschreitenden Flußeinzugsgebieten, in denen circa 40 Prozent der Weltbevölkerung leben, wird ebenfalls großer Stellenwert zugemessen. Da dieser Aufgabenbereich bislang nur begrenzt einer globalen Institutionalisierung unterliegt, sind verstärkt Anstrengungen hierauf zu verwenden.²²

Meredith A. Giordano vom International Water Management Institute in Colombo, Sri Lanka, und Aaron T. Wolf, Associate Professor für Geographie an der Oregon State University und Direktor des Datenzentrums für grenzüberschreitende Süßwasserkonflikte, haben sich mit dem internationalen Wassermanagement nach Rio befaßt, vor allem mit den 263 Flußeinzugsgebieten mit mehreren (insgesamt 145) Anrainerstaaten.²³ Sie kommen zu dem Ergebnis, daß wasserbezogene Probleme von den betroffenen Staaten bisher weitaus häufiger in kooperativer Weise bearbeitet wurden, als daß es zu Konflikten gekommen wäre. Konflikte würden bislang meist innerhalb nationaler Grenzen ausgetragen. Hinzuzufügen ist, daß im zwischenstaatlichen Bereich agierende Institutionen, etwa eine robust ausgestattete Flußkommission, die wasserbezogenen Probleme einer friedlichen Regelung zuführen können. Da der Wettbewerb um Wasser zunehmen wird, müssen also die zwischen-

staatlichen institutionellen Rahmenbedingungen ausgebaut werden. Die Prinzipien von Dublin von 1992, die UN-Konvention für die nicht der Schifffahrt dienende Nutzung von internationalen Gewässern von 1997 sowie eine Reihe bilateraler Verträge bieten hierfür gute Ansätze. Leider ist die UN-Konvention noch nicht in Kraft getreten und wird es wohl in naher Zukunft auch nicht, und viele der bilateralen Verträge sind in ihrer Wirkungsmacht beschränkt.

Die Prognose, daß in 25 Jahren die Hälfte der Menschen an Wasserknappheit leiden werde, belegt eindringlich die Dringlichkeit dieses Themas. Zur Minimierung des Konfliktpotentials ist es aus juristischer Sicht vor allem wichtig, daß Verträge zu wasserbezogenen Problemen adäquat ausgestaltet werden. Um der höchst flexiblen Regelungsmaterie Wasser zu entsprechen, müssen sie ihrerseits über eine »eingebaute Flexibilität« verfügen. Dazu können verschiedene Optionen gewählt werden. Die ausgereifteste Form stellt die Einrichtung einer gemeinsamen Institution – zum Beispiel einer internationalen Flußkommission – dar, die die Autorität besäße, Anpassungsmaßnahmen im Rahmen eines hochgradig dynamischen Regelungszusammenhangs durchzuführen.²⁴

Klima und Energie

Das Thema »Energie und nachhaltige Entwicklung« konnte sich im Lauf der letzten Dekaden erst allmählich auf globalen Umweltgipfeln durchsetzen: Gemeint sind die Konferenzen von Stockholm (1972), Rio (1992) und Johannesburg (2002). Erst in Johannesburg ist das Thema Energie schließlich in all seinen Facetten erfaßt worden. Das hängt nach Auffassung von Experten damit zusammen, daß Energie sowohl eine ökologische (Emissionsanstieg durch Nutzung fossiler Energiequellen), ökonomische (Energie als Wachstumsmotor) als auch soziale (Energie zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse) Dimension besitzt und erst in Johannesburg alle diese drei »Säulen der

²² Vgl. Udo Ernst Simonis, Wasser als Konfliktursache. Plädoyer für eine internationale Wasserstrategie, in: Universitas, 58 (Januar/ Februar 2003) 1/2, S. 53–63 und S. 143–150.

²³ Meredith A. Giordano/Aaron T. Wolf, Sharing Waters: Post-Rio International Water Management, in: Natural Resources Forum, 27 (Mai 2003) 2, S. 163–171.

²⁴ Stephen C. McCaffrey, The Need for Flexibility in Freshwater Treaty Regimes, in: Natural Resources Forum, 27 (Mai 2003) 2, S. 156–162.

Nachhaltigkeit« auf der Agenda standen. Insbesondere die Hinzunahme der sozialen Implikation steht in direktem Zusammenhang mit den »UN Millennium Development Goals«. Nach Ansicht vieler Beobachter hat der Gipfel mit den schlechtesten Vorzeichen in Sachen Energie am meisten erreicht.²⁵

Schaut man nach Wegen zu einer nachhaltigen Klima- und Energiepolitik und verfolgt dabei insbesondere die Optionen zur Vermeidung von CO₂ (durch gesteigerte Effizienz der konventionellen, fossilen Energienutzung und vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien), so würde ein solches Management primär im »Einfangen« und Lagern der CO₂-Emissionen (in geologischen Formationen) bestehen. Um dies zu erreichen, könnten bestimmte marktwirtschaftliche Instrumente genutzt werden. Letztlich muß eine nachhaltige Klima- und Energiepolitik drei Forderungen erfüllen: Sie muß technisch und finanziell machbar sein, sich ökonomisch zumindest wachstumsneutral verhalten und dem Ziel Klimaschutz dienen.²⁶

Joachim Nitsch vom DLR-Institut für Technische Thermodynamik in Stuttgart und Manfred Fishedick vom Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie, zeigten in der *Zeitschrift für Energiewirtschaft* langfristige Perspektiven für den Ausbau erneuerbarer Energien auf.²⁷ Dazu diskutierten sie mehrere denkbare Entwicklungen und traten schließlich für das Szenario »Nachhaltigkeit« des Umweltbundesamts von 2002 ein. Dieses folgt der Forderung des International Panel on Climate Change (IPCC), bis 2050 eine CO₂-Reduzierung von 80 Prozent sicherzustellen, was (bezogen auf Deutschland) einer Senkung des heutigen Primärenergieverbrauchs um 50 Prozent entspricht. Um dieses Ziel zu erreichen, sei es vor allem notwendig, die Umstrukturierung der Energieversorgung zeitlich koordiniert einzuleiten, nicht zuletzt um die finanzielle Mehrbelastung zu strecken. Dafür sei schon für den Zeitraum bis 2010 neben Maßnahmen zur Verstärkung der Effizienz konventioneller Energieerzeugung eine Verdoppelung erneuerbarer

Energien anzustreben, eine Entwicklung, die in zwei weiteren Ausbauphasen (bis 2030 bzw. 2050) konsequent fortgeführt werden soll. Das Ziel ist die Deckung des Energiebedarfs durch ein hoch diversifiziertes Spektrum erneuerbarer Energien (Wind, Geothermie, Biomasse, Solar usw.) zu annähernd 100 Prozent um das Jahr 2100. Eine solche Strategie könne sowohl dem prognostizierten steigenden Energiebedarf wie auch dem Klimaschutz Rechnung tragen, ohne die volkswirtschaftlichen Kapazitäten zu überlasten. Zugleich wird dadurch das Risiko der Abhängigkeit von knapper werdenden fossilen Energieressourcen verringert, die zu gut 80 Prozent in höchst instabilen Regionen der Welt vorkommen.

Schließlich ist das Thema transatlantische Klimapolitik von großer Bedeutung. Hier gilt es nach wie vor, Anstrengungen zu unternehmen, um die USA nach ihrem Ausstieg aus dem Kyoto-Protokoll als größten Verursacher klimaschädlicher Treibhausgase erneut in eine internationale Klimaschutzpolitik einzubinden. Trotz unilateraler Ansätze der Bush-Regierung sind die erfolgversprechenderen Aussichten transatlantischer Klimapolitik in neuen Allianzen zu sehen, etwa mit energiepolitischen Vorreitern auf der Ebene amerikanischer Bundesstaaten. Derartige frische Impulse sind notwendig, weil eine Rückkehr der USA zu den Bestimmungen von Kyoto keineswegs ausreicht und auch die EU, die gern ihre globale Vorreiterrolle im Klima- und Energiebereich bekräftigt, zur Einlösung des Anspruchs auf transatlantische Partnerschaften einerseits und *policy-learning*-Foren andererseits angewiesen ist. In dem von der Stiftung Wissenschaft und Politik initiierten Projekt INTACT (International Network to Advance Climate Talks) ist zum Beispiel ein solches alternatives, ausbauwürdiges Forum gegeben.²⁸

Sämtliche Bemühungen zur Reform der globalen Umwelt-Governance-Architektur müssen sich letztlich an den konkreten Problembereichen internationaler Umweltpolitik orientieren. Es bleibt die vordringliche Herausforderung, diese konkreten Aufgaben mittels einer gestärkten institutionellen Struktur künftig effektiver bearbeiten zu können.

²⁵ Adil Najam/Cutler J. Cleveland, Energy and Sustainable Development at Global Environmental Summits: an Evolving Agenda, in: Environment, Development and Sustainability, 5 (Januar/Februar 2003) 1/2, S. 117–138.

²⁶ Vgl. Ottmar Edenhofer, Wege zu einer nachhaltigen Klima- und Energiepolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (Juni 2003) B27, S. 18–26.

²⁷ Joachim Nitsch/Manfred Fishedick, Der Ausbau erneuerbarer Energien in längerfristiger Perspektive. Möglichkeiten und Herausforderungen, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 27 (März 2003) 1, S. 59–77.

²⁸ Vgl. Dennis Tänzler/Alexander Carius, Perspektiven einer transatlantischen Klimapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (Juni 2003) B27, S. 12–17.

Ausblick

Bei dem sich derzeit konstituierenden zwischenstaatlichen Diskurs über die Zukunft des UN-Systems, seiner Strukturen und Aufgaben sollte darauf geachtet werden, daß die Verengung der Debatte über die Effektivität der Vereinten Nationen auf friedens- und sicherheitspolitische Aspekte überwunden wird und die humanitären, wirtschaftlichen und sozialen Anteile des UN-Programms – wozu auch die globale Umweltpolitik zählt – angemessen berücksichtigt werden.

Allerdings werden entsprechende Bestrebungen auch auf Widerstände stoßen. Aus der Sicht UN-kritischer Akteure handelt es beim System der Vereinten Nationen um eine von souveränen Staaten vertraglich begründete Einrichtung, also nicht etwa um einen autonomen Akteur, sondern um ein Instrumentarium der Mitgliedstaaten, ein *set of tools*. Und in der Tat läßt die wechselhafte Geschichte der UNO den Eindruck aufkommen, als hätten sich in ihr letztlich immer nur die aktuellen weltpolitischen Konstellationen widerspiegelt, als sei die Organisation im Zweifelsfall eher *optional* denn ausschließlich beansprucht worden. Bei dieser Sicht handelt es sich allerdings um eine Fehlwahrnehmung. Denn während sich die UNO zum Zeitpunkt ihrer Gründung im wesentlichen auf sicherheits- und friedenspolitische Aufgaben beschränkte und um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte besorgt war, weitete sie ihre Zuständigkeitsbereiche im folgenden – vorangetrieben durch Prozesse wie Entkolonialisierung, Überwindung der Blockbildung und fortschreitende Globalisierung – von Dekade zu Dekade kontinuierlich aus und übernahm schließlich das strategische Management in globalen Angelegenheiten wie Umwelt-, Entwicklungs-, Sozial-, Handels- und Wirtschaftspolitik.

In Teilen der aktuellen Diskussion über Sinn und Zweck der Vereinten Nationen ist eine Verengung auf das Organ des Sicherheitsrats einerseits und auf den Aufgabenbereich »Friedenserhaltung und Sicherheit« andererseits festzustellen. Aus diesen Beobachtungen ergibt sich für die deutsche Außenpolitik die Notwendigkeit, auf folgendes Desiderat verstärkt hinzuweisen: Auf kaum einem Aufgabenfeld hat die UN ähnlich viele Fehlschläge zu verbuchen wie auf dem der friedenserhaltenden und friedenserzwingenden Maßnahmen. Statt dessen sollte sich die UNO auf andere Kern-

aufgaben wie etwa Flüchtlingshilfe, Menschenrechte und humanitäre Einsätze, Wahrung von einheitlichen Standards im technischen, sozialen und kulturellen Bereich, Umwelt und Entwicklung sowie Welthandel konzentrieren, da sie hier gegenüber bilateral ausgehandelten Regimen eindeutig im Vorteil ist. Das Blue Ribbon Panel wird sicherlich innovative und interessante Lösungsvorschläge zur Strukturreform vorlegen. Eine Aufwertung der ehemals als *soft policy fields* denunzierten Aufgabenbereiche wie gerade Umwelt und Entwicklung ist jedenfalls angesichts der starren machtpolitischen Verhältnisse rund um das Thema Sicherheitsrat allemal zu erwarten.

Die Vereinten Nationen haben in ihrer Geschichte wiederholt Renaissance erlebt. So steht auch jetzt zu erwarten, daß sich gerade Deutschland und Frankreich für ein Wiedererstarken des Multilateralismus engagieren werden. Hier liegt eine Chance für Deutschland, das sich heute in der Kernformation einer »Koalition der UN-Willigen« wiederfindet und von dieser Position aus seinen Einfluß und sein Ansehen im Rahmen von Verhandlungen über die künftige Gestalt des Systems multilateraler Kooperation ausbauen könnte – bis hin zu dem von der Bundesregierung ernsthaft geforderten ständigen Sitz im Sicherheitsrat. In diesem Zusammenhang ist sicher auch das erstarkte Interesse Deutschlands und Frankreichs an der Schaffung einer zentralen Behörde für globalen Umweltschutz zu sehen.

Mit dem Thema Weltumweltorganisation haben sich seit Ende der neunziger Jahre eine Reihe von Wissenschaftlern befaßt. Auch Regierungen, darunter Deutschland und Frankreich, und die EU haben seither wiederholt eine Institutionenreform bis hin zur Schaffung einer neuen Weltumweltbehörde gefordert. Der Cartagena-Prozeß, der 2002 in Johannesburg festgeschrieben worden ist und die nachhaltige Stärkung UNEPs, eine bessere Koordination des bestehenden Umwelt-Governance-Systems auf ministerieller Ebene und eine Aufwertung des Engagements der Entwicklungsländer zum Ziel hat, sowie die von Frankreich gestartete UNEO-Initiative, die die Umwandlung UNEPs in eine UN-Sonderorganisation als eigenem Rechtskörper fordert, stellen konkrete und zukunftsorientierte zwischenstaatliche Reformprozesse mit

vielversprechendem Potential dar. Parallel zu diesen Entwicklungen haben sich in jüngster Vergangenheit verstärkt sogenannte informelle oder horizontale Steuerungsformen wie Partnerschaften und Politiknetzwerke, Koalitionen von »willigen« Staaten und Vorreiterlösungen etabliert.

Der deutschen Außenpolitik wird daher empfohlen, die zwischenstaatlichen Verhandlungen zur Einführung der universellen Mitgliedschaft für das UN-Umweltprogramm UNEP durch Beschluß der UN-Generalversammlung forciert zu unterstützen und zum Erfolg zu führen. UNEP würde durch diesen Schritt deutlich gestärkt, weil es auf eine solidere Beitragsbasis gestellt und globale Umweltpolitik eine kollektivere und demokratischere Natur erhalten würde. Gerade die Entwicklungsländer würden dadurch motiviert, ihre Bemühungen im Umweltbereich zu verstärken. Das bereits etablierte Globale Ministerforum Umwelt (GMEF) sollte weiter aufgewertet und zum Direktiv- und Kontrollorgan UNEPs werden. Ein vom GMEF bestelltes »Executive Board« sollte den derzeitigen Verwaltungsrat (Governing Council) ablösen und als oberstes Verwaltungsgremium UNEPs fungieren. Die Pläne Klaus Töpfers sind zu unterstützen, das GMEF gleichzeitig zum politischen Dreh- und Angelpunkt globaler Umweltpolitik auszubauen, in dem alle maßgeblichen Entscheidungen und Weichenstellungen im Umweltbereich getroffen werden. Dadurch würde es Weisungs- und Koordinationsfunktionen für alle dezentralen Organe, das heißt Konventionen, Regime und mit Umwelt befaßten Sonderorganisationen und Programme der UN erhalten.

Die vorgenannten Schritte sind wichtig, aber nicht ausreichend. Nach ihrer Umsetzung sollte das reformierte UNEP per Beschluß der UN-Generalversammlung in eine UN-Sonderorganisation mit eigener Rechts- und Budgethoheit umgewandelt werden und dadurch als gleichrangiger Partner (nicht als Konkurrent!) neben UNESCO, WHO, WTO und anderen multilateralen Akteuren fungieren und dem Politikbereich Umwelt international höheres Ansehen und stärkere politische Durchsetzungskraft verleihen. Die Global Environment Facility (GEF) sollte in Zukunft prinzipieller Finanzierungsmechanismus aller umweltpolitischer Maßnahmen auf internationaler Ebene werden. Hierzu ist sowohl ein stärkeres *commitment* der einzahlenden Nationen nötig als auch eine Erweiterung der Gruppe der GEF-Implementing Agencies (IAs). Als zusätzliche Finanzierungsmittel sind verstärkt marktwirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Zertifikatehandel einzusetzen.

Deutschland sollte sich also sowohl im Cartagena-Prozeß als auch im Rahmen der UNEO-Initiative weiter engagieren und auf beiden Parketten als Vorreiter und verlässlicher Partner auftreten. Da der UNEO-Prozeß die Desiderate des Cartagena-Pakets durchaus mit einschließen kann, umgekehrt Cartagena allein aber die mit der UNEO-Initiative verbundenen Ziele nicht erfüllt, ist es ratsam, einerseits eine schrittweise Verhandlungsstrategie nach dem Motto »Cartagena-Umsetzung zuerst sicherstellen, UNEO als Option danach« zu verfolgen und andererseits durch weltweites Demarchieren und bilaterale Gespräche daran zu arbeiten, daß die Basis der Staaten, die eine UNEO befürworten, größer wird. Dabei sollte das Augenmerk insbesondere auf die Entwicklungsländer gerichtet werden, deren Bedürfnissen und Gestaltungswünschen Rechnung zu tragen ist.

Unerlässlich ist auch die Stärkung der wissenschaftlichen Basis künftiger Umwelt-Governance. Deshalb sollte ein mit hochkarätigen Experten besetztes »International Panel on Global Environmental Change« gegründet werden, das einer wie auch immer gearteten reformierten Umweltarchitektur als Frühwarn-, Beratungs- und Evaluierungsorgan zur Seite steht.

Parallel zu den genannten institutionellen Veränderungen wäre es wichtig, den informellen Sektor zu fördern und weiter auszubauen. Die Bundesregierung ist daher gut beraten, Partnerschaften, Politiknetzwerke und Nichtregierungsorganisationen dort zu unterstützen, wo immer es im Sinne globalen Umweltmanagements notwendig oder sinnvoll erscheint. Die Rolle Deutschlands als Vorreiter im internationalen Umweltschutz ist weiter ausbaufähig. Dies gilt sowohl in technologischer als auch politischer Hinsicht. Ziel ist, durch dieses Engagement möglichst viele Nachahmer zu gewinnen und Koalitionen mit Willigen zu schließen, um auf konkretem Terrain, wie zum Beispiel bei der Förderung erneuerbarer Energien, zu Etappenerfolgen zu gelangen.

Bei allen Bemühungen um Fortschritte und Verbesserungen im internationalen Umweltschutz ist die 1992 in Rio geschmiedete und den Vorschlägen der Brundtland-Kommission folgende Einheit von Umwelt und Entwicklung unbedingt zu bewahren. Dies kann einerseits, wie erwähnt, dadurch geschehen, daß die Entwicklungsländer stärker in globales Umweltmanagement eingebunden werden, andererseits aber auch, indem man sie in den Bereichen Technologie und Kapazitätsaufbau intensiver unterstützt. Ferner muß sichergestellt werden, daß eine reformierte Umweltarchitektur eng und nachhaltig mit den inter-

nationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen vernetzt wird.

Alle Schritte zur Neugestaltung der globalen Umwelt-Governance müssen im Einklang und Zusammenhang mit den aktuellen Planungen zur Reform der Vereinten Nationen und des internationalen Systems stehen. Daher ist eine enge Abstimmung mit der Arbeit der New Yorker »Group of eminent persons«, dem UN-Generalsekretär und der Generalversammlung geboten.

Abkürzungen

CO ₂	Kohlendioxid
COP	Conference of the Parties
CSD	Commission on Sustainable Development
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
EMG	Environmental Management Group
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization
GC	Governing Council
GEF	Global Environment Facility
GEO	Global Environment Organization
GMEF	Global Ministerial Environment Forum
IA	Implementing Agencies
IEG	International Environmental Governance
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGM	Intergovernmental Group of Ministers
INTACT	International Network to Advance Climate Talks
IPCC	Inter-Governmental Panel on Climate Change
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
IWF	Internationaler Währungsfonds
MEA	Multilateral Environmental Agreement
NEPI	New Environmental Policy Instruments
NGO	Non-Governmental Organization
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SEF	Stiftung Entwicklung und Frieden
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNEO	United Nations Environment Organization
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WEDO	World Environment and Development Organization
WHO	World Health Organization
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Johannesburg)
WTO	World Trade Organization