

Globalisierung und internationale Umweltpolitik

von Andreas Rechkemmer

Hintergrund und Problemstellung

Nach etwa fünfunddreißig Jahren internationaler Zusammenarbeit im Umweltschutz ergibt sich für den Beobachter das hochkomplexe Bild einer weitgehend differenzierten und fragmentierten institutionellen Architektonik aus Abteilungen des UN-Sekretariats, dem von der UN-Generalversammlung bestellten Umweltprogramm UNEP, ausgelagerten Zuständigkeiten und Kapazitäten bei Sonderorganisationen wie FAO, IFAD, WHO, UNESCO, UNDP und der Weltbank, autonomen internationalen Regimen und Konventionen mit ihren jeweiligen spezialisierten und dezentral angesiedelten Sekretariaten sowie einer Vielzahl zwischenstaatlicher Ausschüsse und Arbeitsgruppen. Etwa 900 Übereinkommen zum Umweltschutz wurden gezählt, davon etwa 400 regionale und multilaterale.¹ Auf keinem anderen Politikfeld hat es seit 1972 eine annähernd große Zahl an Konferenzen, Vertragsstaaten- und Folgeprozess-Treffen gegeben.² Viele der genannten Organe und Prozesse sind mit Einzelaufgaben befasst, die wenigsten, wie UNEP, verfolgen Querschnittsaufgaben. Die Folge ist ein weitgehend unkoordiniertes System autonomer Prozesse mit zahlreichen Ineffizienzen, Duplikationen, unbeabsichtigten sowie oft unberücksichtigten Überschneidungen und isolierten Einzelentscheidungen einerseits und ungenutzten Synergien andererseits. Diese Situation ist sowohl für die Umwelt-Governance im Ganzen als auch für die Behandlung der Sachthemen von großem Nachteil. Nicht zuletzt für Entwicklungsländer ist die Lage unüberschaubar und wenig nutzbar, da es ihnen an personellen und finanziellen Ressourcen fehlt, beim globalen Konferenz-Marathon mitzuhalten. Sie sind eindeutig benachteiligt.

Der geschilderten Situation steht eine Phalanx ungelöster Probleme gegenüber, wie der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg 2002 durch eine detaillierte Auflistung aller bekannten Umweltphänomene von lokaler, regionaler und globaler Tragweite gezeigt hat. Allein der Aktivitäten-Katalog, der *Johannesburg Plan of Implementation*, enttäuscht weitgehend ange-

¹ Vgl. den Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, New York 2005 (UN document UNGA A/59/2005).

² Vgl. dazu Michael Zürn: The Rise of International Environmental Politics, in: World Politics 50, July 1998, S. 617-649.

sichts vager Zeit- und Zielvorgaben und fehlender Sanktionsmechanismen. Der WSSD hätte auf eine ernsthafte Krise des Multilateralismus auch im Umweltbereich schließen lassen,³ hätte es nicht die im ursprünglichen Konferenzprogramm gar nicht vorgesehenen Initiativen einiger Vorreiter-Staaten gegeben, z.B. zum Thema erneuerbare Energien oder, im Anschluss an den Weltgipfel, in Richtung auf eine durchgreifende Reform des institutionellen Gefüges globaler Umweltpolitik.

Das letztgenannte Thema wird seit Jahren von einer Reihe international renommierter Wissenschaftler bearbeitet – Analysen, Modelle und konkrete Vorschläge sind hierzu vorgelegt worden. Mehrere Regierungen, darunter Deutschland, Frankreich und die EU als Ganzes, haben wiederholt eine Institutionenreform bis hin zur Schaffung einer Weltumweltbehörde gefordert. Seit etwa drei Jahren ist eine gewisse Dynamik in diese Frage gekommen. Zwei bislang parallel verlaufende Reformprozesse wurden politisch angestoßen: (a) der so genannte Cartagena-Prozess, der 2002 auch vom Johannesburggipfel festgeschrieben wurde und die nachhaltige Stärkung von UNEP, dessen „universelle Mitgliedschaft“, eine bessere Koordination des bestehenden Umwelt-Governance-Systems auf ministerieller Ebene und eine Aufwertung des Engagements der Entwicklungsländer zum Ziel hat, aber die Schaffung einer neuen Organisation weiterhin ausklammert. Des Weiteren wurde (b) auf der 58. UN-Generalversammlung von Frankreich die Initiative zur Schaffung einer internationalen Umweltorganisation unter dem Dach der Vereinten Nationen gestartet (*UNEO-Initiative*), die zwar auf dem Cartagena-Prozess aufbaut, aber wesentlich weiter geht und die Umwandlung UNEPs in eine UN-Sonderorganisation als eigenem Rechtskörper fordert.

Meiner Auffassung nach ist bei all diesen Prozessen darauf zu achten, dass die Anstrengungen zur Reform und Stärkung internationaler Umweltzusammenarbeit im Kontext der laufenden Reformvorhaben des UN-Systems in toto stehen müssen. Das Jahr 2005 hat ein neues Momentum für ernsthafte Schritte in Richtung auf ein modernisiertes, den neuen Schwerpunktthemen globaler Ordnungs- und Strukturpolitik angepasstes und mit effektiveren Instrumenten versehenes UN-System unter breiterer Beteiligung wichtiger Staaten und stärkerer Legitimationsbasis hervorgebracht. Auch wenn sich die Staatengemeinschaft nach wie vor schwer tut, sich auf durchgreifende Reformschritte politisch verbindlich zu einigen, so ist doch klar geworden, dass Umwelt, Ressourcenbe-

³ Zu diesem Schluss kommt etwa Marc Pallemarts: 'Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as a Comprehensive Vision of the Future of Humanity' in: *Environment, Development and Sustainability* 5 (January/February 2003), S. 275-295.

drohung und menschliche Sicherheit mittlerweile auf der Agenda internationaler Politik ganz oben rangieren.

Umwelt, Politik und Globalität: Zur Genese internationaler Umweltzusammenarbeit

Im Zeitalter der Globalisierung ist zunächst zwischen drei Ebenen von Umweltproblemen zu differenzieren: den lokalen, regionalen und den globalen. Bei lokalen Umweltproblemen handelt es sich um Phänomene wie Schadstoffemissionen in Industriegebieten, Luftverschmutzung durch Verkehrsaufkommen in Ballungsräumen oder die Kontamination von Flüssen durch örtliche Industrieaktivitäten. Regionale Umweltprobleme sind grenzüberschreitende, aber regional begrenzte, das heißt zwischen zwei oder mehreren Staaten bestehende Phänomene wie etwa die Verschmutzung grenzüberschreitender Flüsse oder Dürreperioden in Trockenzonen. Globale Umweltprobleme sind etwa die Klimaveränderungen, die Verschmutzung der Weltmeere oder auch der Verlust der genetischen Vielfalt durch die Rodung tropischer Regenwälder. Wenn auch nach streng definatorischen Gesichtspunkten nur die letzteren Phänomene von weltweiter Tragweite zu sein scheinen, so darf doch nichts darüber hinwegtäuschen, dass unter Umständen sich auch lokale oder regionale Umweltprobleme rasch zu globaler Dimension auswachsen können. Man denke etwa an die Auswirkungen regionaler Wasserknappheit und damit verbundene Dürrekatastrophen, Produktionsausfälle, Hunger und Armut, soziale Unruhen und Migrationsbewegungen. Solche Krisen können sich rasch zu Verwerfungen internationalen Ausmaßes entwickeln.

Eine zweite Kategorisierung, neben dieser Mehrebenentypologie, folgt der Frage nach dem Charakter des Zusammenhangs zwischen Globalisierung und Umwelt. Auch wenn nicht alle globalen – oder im Sinne des oben Beschriebenen global gewordenen – Umweltprobleme in einem direkten Zusammenhang zur Globalisierung stehen, so ist doch zweierlei zu konstatieren: erstens können gravierende Phänomene identifiziert werden, die durch Globalisierungseffekte erzeugt oder verstärkt werden. Zweitens verlangt Globalisierung nach einer ordnungspolitischen Entsprechung (im Umweltbereich eben der globalen Umweltpolitik), denn globale und durch Globalisierung erzeugte oder verstärkte Umweltprobleme können auch nur auf internationaler Ebene adressiert werden. Unterschieden werden Probleme, die durch die Globalisierung unmittelbar erzeugt oder verschärft werden, wie zum Beispiel das durch Industrialisierungsprozesse verstärkte CO₂- und damit Klimaproblem oder der durch gesteigerte Mobilität von Personen und Gütern erhöhte Verbrauch von fos-

silen Energieressourcen, von mittelbaren Globalisierungseffekten wie etwa die aus internationalem Wettbewerbsdruck resultierende Senkung nationaler Hemmschwellen, das heißt ordnungspolitisch gesetzter Standards im Umweltschutz – man denke nur an die nicht zuletzt durch den Welthandel motivierte Rodungsfreigabe immenser Regenwaldflächen.

Die Verwobenheit solcher im Zusammenhang mit Globalisierung zu nennender Umweltprobleme ist ebenso offensichtlich wie es die Wechselwirkungen zwischen lokaler, regionaler und globaler Ebene sind – so werden durch Globalisierungseffekte nationale Umweltprobleme provoziert, die ihrerseits wiederum summarisch zu regionaler oder globaler Tragweite kulminieren können. Die genannte Rodung tropischer Regenwaldflächen ist ein einschlägiges Beispiel hierfür. Globale und durch Globalisierung (mit-)bedingte Umweltprobleme verlangen jedenfalls augenscheinlich nach globalen Lösungsansätzen - hier ist die Völkergemeinschaft mehr als je zuvor gefragt, Strategien und Regularien zu entwickeln, die in Analogie zur Internationalisierung von Wirtschaft, Handel, Finanzen und Technologie die staatliche Ebene transzendieren. Die Rede ist von globaler Umweltpolitik oder *Global Environmental Governance*.⁴

Was sind heute die wichtigsten globalen Umweltprobleme?

Die Agenda kontemporärer Umweltpolitik auf internationaler Ebene ist lang. Die meisten der darin enthaltenen Phänomene und Probleme lassen sich in die folgenden Hauptgruppen einteilen:

Klimaveränderungen: Die Palette reicht hier von der durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe angegriffenen Ozonschicht bis zur globalen Erwärmung und dem durch vermehrten, vor allem industrie- und verkehrsbedingten CO₂-Ausstoß und andere Treibhausgase wie Methan verstärkten Treibhaus-effekt mit prognostizierten mittelbaren Folgen wie dem Ansteigen des Meeresspiegels, der Verstärkung des El-Niño-Phänomens und der statistischen Zunahme von Naturkatastrophen zum Beispiel in Küsten- und Trockenregionen.

Verlust der genetischen Vielfalt: Artensterben, Überfischen und Ausbeutung der Weltmeere, Abholzung tropischer Regenwälder sowie der allgemeine Verlust von Waldressourcen aus wirtschaft-

⁴ Ausführlichere Angaben und Studien zu den geschilderten Bezügen sind u.a. in folgenden Veröffentlichungen nachzulesen: Udo E. Simonis: Globale Umweltpolitik. Ansätze und Perspektiven, Mannheim 1996; Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung, Münster 1999; dies.: Globalisierung der Unsicherheit, Münster 2002; Hans-Joachim Schellnhuber und Frank Biermann: Eine ökologische Weltordnungspolitik in: Internationale Politik, (Dezember 2000) 12.

lichen Gründen zum Beispiel in Entwicklungsländern führen zum Verlust der Vielfalt des genetischen Erbes und stellen eine ernste Bedrohung des Gleichgewichts unserer Biosphäre dar.

Bodenerosion und Desertifikation: Unter Desertifikation versteht man die durch menschliche Faktoren wie Überweidung, Abholzung und unsachgemäße Landnutzung verstärkten Bodendegradations- und Versteppungsprozesse in den Trockenzonen der Erde mit ihren Folgen des Absinkens der Grundwasserspiegel, der Ausbreitung der Wüsten und sozioökonomischen Problemen wie Verlust von Weideland, Ernteausfälle, Armut und Hunger, aber auch Migration und Konflikt. 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 Rückwirkungen auf das Klimaproblem.

Belastung der Weltmeere: Das bereits genannte Überfischen, aber auch Verschmutzung und damit verbunden bedrohte Fischbestände und schließlich die durch Klimaveränderungen evozierte Erhöhung der Wassertemperaturen stellen ein weiteres globales Phänomen dar.

Verbrauch nicht erneuerbarer Energien: Die in der durch Globalisierung weiter wachsenden Weltwirtschaft fundamental benötigten fossilen Brennstoffe sind nicht nur Hauptverursacher des Klimaproblems und seiner Epiphänomene, sondern werden auch in absehbarer Zeit zur Neige gehen und härter umkämpft werden. Die Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energieformen ist daher dringend geboten und stellt eine der Hauptherausforderungen nachhaltigen Wirtschaftens dar.

Müll- und Schadstoffbelastungen: Handel mit und grenzüberschreitender Verkehr von gefährlichem Sondermüll und eine mittlerweile lange Liste diverser organischer und nichtorganischer Gifte und Pestizide, Chemikalien und Abfallstoffe sind zusammengenommen eine weitere Themengruppe, mit der sich international ausgerichtete Umweltpolitik zu befassen hat.

Verknappung der Süßwasserressourcen: Klimaveränderungen und eine weiter wachsende Weltbevölkerung, vor allem aber ein unsachgemäßes Management führen insbesondere in ohnehin wasserarmen Regionen zu teilweise lebensbedrohenden Bedingungen. Szenarien gehen davon aus, dass mittelfristig über die Hälfte der Weltbevölkerung von Wasserknappheit betroffen sein kann, sofern nicht entschieden und unverzüglich gehandelt wird.

Wälder: Die Wälder der Erde werden oft unter Biodiversität oder genetischer Vielfalt verbucht. Solch einseitige Interpretation der Wälder als Naturreserve allein wird ihrer Komplexität nicht gerecht und schadet gar internationalen Bemühungen um einen angemessenen Umgang mit der Ressource Wald. Letztere ist zumindest für viele Entwicklungsländer ein privilegierter Wirtschafts-

faktor. Daher sind Armut, Überbevölkerung und unsachgemäße Waldwirtschaft die größten Treiber globaler Abholzung.

In den vergangenen Jahren ist darüber hinaus ein wesentlicher Zusammenhang mehr und mehr in den Fokus von Politik und Forschung gerückt: *Umwelt und menschliche Sicherheit*. Diese Formulierung zielt auf die menschliche Dimension des globalen ökologischen Wandels und zunehmender Naturkatastrophen. Angesichts der geschilderten, sich verstärkenden Umweltprobleme ist eine stetig wachsende Weltbevölkerung heute einer weitaus größeren *Vulnerabilität* ausgesetzt als jemals zuvor, verstärkt durch Armut und Unterentwicklung. Die aktuelle Reformagenda der Vereinten Nationen trägt dieser Entwicklung Rechnung und fordert ein Umdenken hinsichtlich des Begriffs kollektiver Sicherheit – wird diese doch immer stärker durch nicht-militärische Szenarien bedroht, wozu insbesondere Umweltveränderungen und Naturkatastrophen zu zählen sind. In einem ähnlichen Licht sind die Millenniumsentwicklungsziele der UN (*MDGs*) zu sehen, welche klarstellen, dass globale Sicherheit nur aufgrund menschlicher Entwicklung zu erreichen ist – und letztere unter anderem eben von einer gewissen Umweltqualität sowie weitgehender Freiheit von Naturbedrohungen abhängt.⁵

Ursprüngliche Lösungsansätze und Vorstöße der internationalen Politik

Bis Ende der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts spielten die Themen Umweltschutz, Ressourcenmanagement und Nachhaltigkeit in der internationalen Politik keine gewichtige Rolle – das Bewusstsein der Notwendigkeit eines nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen war auf nationale Initiativen begrenzt. Zur Zeit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 war die Umwelt kein Thema – in der UN-Charta gibt es keinerlei Verweise, 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 jedoch zunehmend auch die Bereiche Entwicklung, Wirtschaft und Soziales

⁵ Vgl. hierzu die genannten Reformagenden des Jahres 2005; Janos Bogardi; Hans Günter Brauch: *Global Environmental Change: A Challenge for Human Security*, in: Rechkemmer (Hrsg.) 2005; Hans Günter Brauch: *Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts*, (UNU-EHS InterSecTions No. 2) Bonn 2005; ders.: *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security*, (UNU-EHS SOURCE No. 1) Bonn 2005; sowie die Websites des United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), www.ehs.unu.edu, und des International Human Dimensions Programme (IHDP), www.ihdp.org.

ins Blickfeld internationaler Politik, bis schließlich auch die Umwelt auf der Agenda stand: die erste relevante EntschlieÙung der UN-Generalversammlung geht auf das Jahr 1968 zurück.

Im Jahr 1972 fand unter der Ägide der Vereinten Nationen die erste Weltumweltkonferenz in Stockholm statt. Das Hauptergebnis dieser Konferenz, die eine Auflistung aller bis dahin bekannten Umweltprobleme globalen Ausmaßes zum Ziel hatte, war die Gründung des UN-Umweltprogramms (UNEP), dessen primäre Funktion darin bestehen sollte, die drängenden Umweltfragen des Planeten zu registrieren und auf die Tagesordnung aller Staaten, Organisationen, Konferenzen und Abkommen zu bringen – *mainstreaming* genannt. UNEP war bald nach seiner Gründung wesentlich an der Ausarbeitung wichtiger internationaler Umweltkonventionen, so genannter Regime, beteiligt, wie zum Beispiel dem Washingtoner Artenschutzabkommen (1973), dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (1987) und der Basel-Konvention über grenzüberschreitenden Verkehr mit Sondermüll (1989).

Der Durchbruch für globale Umweltpolitik aber kam Ende der achtziger Jahre. Der Abschlussbericht der vom damaligen UN-Generalsekretär eingesetzten so genannten Brundtland-Kommission verband erstmals die Politikfelder „Umwelt“ und „Entwicklung“ durchgängig miteinander und zeigte, dass Armut, Unterentwicklung und Naturzerstörung wechselseitig miteinander verknüpft sind und globale Umweltpolitik künftig mit Entwicklungspolitik zu vereinen sei. In der Folge avancierte der Begriff „Nachhaltige Entwicklung“ zum Leitbild. Der Zusammenbruch des Ostblocks und das Ende des Kalten Krieges ermöglichten ein Momentum, in dem die Bereitschaft der Staatenwelt, auf internationalen Konferenzen unter Stärkung des Systems der Vereinten Nationen zu zwischenstaatlichen Abkommen zu finden, in denen kollektive Belange unter einer gewissen Preisgabe nationaler Souveränität geregelt werden, einen maximalen Stand erreichte. Dies galt besonders für globale Umweltpolitik. So kam es 1992 in Rio de Janeiro zur UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), auch *Erdgipfel* genannt. Sie galt als beispielloses und bis dato bedeutendstes Ereignis globaler Umweltpolitik und stellte aufgrund der erstmals systematisch propagierten Verknüpfung von umwelt- und entwicklungspolitischen Themen einen Einschnitt dar. UNCED verabschiedete wichtige multilaterale Resolutionen und Abkommen, allen voran das globale Aktionsprogramm Agenda 21 sowie die Konventionen zum Klimawandel, zur Biodiversität und zur Desertifikationsbekämpfung sowie die Forstprinzipien. In der Folge wurden zur Konkretisierung weitere

Vereinbarungen getroffen, darunter das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung von klimaverändernden Treibhausgasen. An die nachfolgende Dekade wurden hinsichtlich der Abwendung globaler Umweltkatastrophen, einer gerechten Organisation globalisierender Märkte und der Bekämpfung von Armut und Unterernährung große Erwartungen gestellt. Die neunziger Jahre sollten einen weltweiten Bewusstseinswandel erwirken.

UNCED hatte seinerzeit Euphorie ausgelöst. 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 akademische Aufarbeitung. Reformiert werden sollten, so die UNCED-Abschlussdokumente, neben dem institutionellen Rahmen zur Umsetzung der neuen Abkommen auch die Prinzipien zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Den Großbehörden Weltbank, IWF, UNDP, und auch UNEP wurden kleine, flexible Konventionssekretariate, so genannte *facilitating agencies*, gegenübergestellt, die eher Aufgaben eines „Brokers“ und Animators bzw. Katalysators als solche einer zentralen Administration erfüllen sollten. Zugleich wurde konsequenter Multilateralismus als effektive Alternative zum klassischen, bilateralen Entwicklungshilfeansatz gefordert. Schon weit vor der „Rio plus 10 Konferenz“ von Johannesburg im Jahr 2002, *Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD)* genannt, zeichnete sich jedoch ab, dass eine Bilanz der Rio-Dekade am Maßstab von Effektivität und Umsetzungserfolg der genannten Abkommen und Aktivitäten gemessen, allenfalls sehr dürftig ausfallen würde. Insofern wuchsen mit Blick auf Johannesburg Erwartungen wie Skepsis in gleicher Weise: würde der Weltgipfel endlich die von vielen seit langem geforderte globale „Ökowende“ einleiten und der Entwicklungszusammenarbeit einen entscheidenden neuen Impuls geben können?⁶

Johannesburg als Zäsur globaler Umweltpolitik

Zehn Jahre nach Rio kam die Staatengemeinschaft im Jahr 2002 zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg erneut zusammen. Diese bis dato größte internationale Kon-

⁶ 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: Hüfner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994; Thomas Gehring; Sebastian Oberthür (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997; Frank Biermann: Umweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1998; Udo E. Simonis; Jessica Suplie: Weltumweltpolitik. Einführung und Bibliographie, Berlin 1998.

ferenz bot Raum für eine umfassende Bestandsaufnahme des seit Rio Erreichten. Zugleich wollte sie bedeutende Impulse für einen Durchbruch in den drängenden Aktionsfeldern geben. Im Mittelpunkt standen die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereits vereinbarter Ziele, weshalb der WSSD wohl auch keine solche Breitenwirkung erreichte wie die berühmte Vorgänger-Konferenz von 1992, die sich noch der „einfacheren“ und besser zu kommunizierenden Aufgabe der Zielformulierung widmen konnte. Die neue Ausrichtung war notwendig geworden, nicht zuletzt um die Glaubwürdigkeit der Umweltpolitik der Industrienationen nach der Enttäuschung über die Rio-Dekade wieder herzustellen. Leider sind die vor dem Gipfel von UN-Generalsekretär Kofi Annan klar umrissenen Prioritäten – Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft, Biodiversität (WEHAB) –, die in direktem Bezug zu den *Millennium Development Goals* stehen, nicht in der intendierten Klarheit in den WSSD-Implementierungsplan (JPoI) eingeflossen. Ähnlich negativ ist zu bewerten, dass beispielsweise zu dem in Rio etablierten „Vorsorgeprinzip“ (*polluter pays principle*) erneut Verhandlungen aufflammten, das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung zu einem unsinnigen Fundamentalstreit zwischen Entwicklungs- und Industrieländern degradiert wurde – was bis heute anhält – und die Unterordnung multilateraler Umweltabkommen unter WTO-Regelungen nur in letzter Sekunde verhindert werden konnte.

Es wäre dennoch unangemessen, von einem Scheitern des Johannesburg-Gipfels zu sprechen. Es ist wichtig, dass er überhaupt stattgefunden hat: Globale Umweltpolitik bleibt damit weiter auf der internationalen Agenda. Die Identifikation und Würdigung der zentralen Themen und Ziele nachhaltiger Entwicklung durch die WSSD-Abschlussdokumente ist bedeutsam, da so ein aktualisierter und nahezu vollständiger Bezugsrahmen geschaffen wurde, auf den sich aktuelle und künftige Initiativen und Verhandlungen, seien sie uni-, bi- 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, wichtigen Themen wurde Rechnung getragen. Wirklich gescheitert ist der Gipfel vor allem darin, der ökonomischen Globalisierung ein „nachhaltiges Gesicht“ zu geben, etwa indem das Verhältnis von multilateralen Umweltschutzabkommen und WTO-Regelungen auf die Agenda gesetzt worden wäre. Ebenso zu kritisieren ist und bleibt die Unfähigkeit der Regierungen, sich in zentralen Problembereichen, insbesondere beim Klimawandel, zu einigen und zu kollektivem Handeln (*from commitments to action*) überzugehen.

Darüber hinaus muss zum einen hinterfragt werden, ob es unter den derzeit bestehenden etablierten institutionellen Rahmenbedingungen internationaler Zusammenarbeit und angesichts der schwindenden Bereitschaft gerade vieler reicher Staaten, über multilaterale Mechanismen zu kooperieren, zu einer effektiven Umsetzung des ohnehin einen Minimalkonsens darstellenden Aktionsprogramms kommen wird. Zu kritisieren ist zum anderen, dass in Johannesburg noch kein Konsens über eine nachhaltige Stärkung der Institutionen globaler Umweltpolitik erzielt werden konnte, es nicht einmal Thema der offiziellen Verhandlungen war. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse des Gipfels letztlich als bescheiden, aber doch eher positiv zu bewerten.

In Johannesburg gehörte es zu den Ritualen, die USA zu kritisieren und für die Stagnation gerade in der Klimapolitik anzuprangern. Auch die von den USA maßgeblich unterstützte Entwicklung hin zu aufgabenbezogenen, aber unverbindlichen Typ II-Abkommen sah sich mit einer Fülle heftig geführter Attacken konfrontiert. Bei genauerem Hinsehen erscheint diese Kritik jedoch zu einseitig. Japan zum Beispiel schmetterte die Forderung nach mehr Entwicklungshilfe ab. Brasilien weigerte sich, seine Urwälder nach internationalen Maßgaben zu schützen – und hat an dieser Haltung auf dem kürzlich beendeten UNFF-5 nichts geändert. Und Frankreich beharrte auf den EU-Agrarsubventionen und stellte somit einen weiteren Eckpfeiler internationaler Verhandlungsblockaden. Nationalstaatliche Partikularinteressen prägten das globale Treffen. Es ist ein sich stabilisierender Trend, dass sich gerade OECD-Staaten wieder mehr mit der Wahrung eigener Interessen und der Lösung nationaler Probleme beschäftigen, anstatt – im Sinne der Wiederbelebung des Multilateralismus von Anfang der 1990er Jahre – unter Preisgabe eigener (kurzfristiger) Vorteile den Ausgleich mit der Staatengemeinschaft im Sinne der Idee der *global governance* zu suchen. Als Gründe hierfür werden Wirtschaftsschwäche und protektionistische Tendenzen genannt, anders ausgedrückt: die Globalisierung scheint auch in den reichen Ländern nicht nur als Chance, sondern auch als Risiko wahrgenommen zu werden und eine derartige restriktive Politik scheint die Folge.

Eine konsequente Aufwertung und Ausweitung der kollektiven Anstrengungen im internationalen Umweltschutz ist umso wünschenswerter und nicht durch die eingesetzten Entwicklungen obsolet geworden. Eine Reform der bestehenden institutionellen Strukturen und Programme der Vereinten Nationen ist und bleibt dringend geboten. Mehrere wichtige Regierungen haben inzwischen signalisiert, zur Schaffung einer neuen Weltumweltarchitektur bereit zu sein – globale Umweltpolitik braucht eine neue Globalisierung der Ordnungspolitik, *global environmental governance* genannt.

Solange sich nicht *alle* Staaten hierauf verständigen können, ist es wichtig, dass Vorreiter, darunter lobenswerterweise Deutschland und die EU, auch 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 – im Dienst am gemeinsamen Umwelterbe Koalitionen der Willigen schließen.⁷ Später können erfolgreich angelaufene Kooperationsprozesse oftmals leicht(er) in einen konsequent multilateralen Rahmen überführt werden, so dass das Band zwischen den „Koalitionen“ und der Staatengemeinschaft nicht durchtrennt ist.

Am Ende des Tages lautete das wichtigste Resultat von Johannesburg: die entscheidenden Resultate von Rio sind erhalten geblieben. Und es sind sogar weitere Entscheidungen gegen den Widerstand der so genannten Unilateralisten getroffen worden:

- Die Unterordnung von Umweltabkommen unter WTO-Standards wurde abgewendet;
- Prinzipien der Unternehmensverantwortung durch die UN angenommen;
- die Biodiversitäts-Verlustrate muss bis 2010 reduziert werden.

Es scheint, dass ein adäquates Label für die gegenwärtige Phase der internationalen Beziehungen *Synchronizität der Realitäten* heißen könnte. Man könnte auch versucht sein, von Parallelwelten zu sprechen. Während uns einige empirische Feststellungen annehmen lassen, dass Unilateralismus und Koalitionen der Willigen Paradigmen der gegenwärtigen internationalen Ordnung seien, welche uns sehr an das „Westfälische System“ erinnern, sprechen andere offen von einem Zeitalter der sich herausbildenden Imperien und implizieren sogar vor-westfälische Bedingungen. Auf der anderen Seite wird Global Governance⁸, besonders auf dem Gebiet der Umwelt und Nachhaltigen Entwicklung, definitiv von einer Vielzahl von Akteuren weltweit *praktiziert*. Analytisch gesprochen: kontemporäre internationale Politik ist eine Kombination von allem – postmoderne, moderne und vor-moderne Paradigmen sind lebendig. Während Nationalstaaten nach wie vor als die dominanten Akteure bestehen bleiben,⁹ wird in jedem Fall Global Governance, in einer zunehmend globalisierten Welt, weiter und stärker praktiziert werden sowie neue Wege und Strategien eröffnen: infor-

⁷ Die von der deutschen Bundesregierung veranstalteten Konferenzen zum Thema „UNEO“, September 2004 und Mai 2005, seien in diesem Zusammenhang hervorgehoben.

⁸ Zum Thema „Global Governance“ siehe in der FES-OnlineAkademie den Beitrag „Global Governance: Konkurrierende Formen und Inhalte globaler Regulierung“ von Prof. Dr. Christoph Scherrer und Dr. Ulrich Brand.

⁹ Zur Relevanz des Nationalstaats für die Umweltsteuerung siehe Martin Jänicke: Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B27 (30. Juni 2003).

melle Vereinbarungen, seien diese vertikal, d.h. nur zwischen Staaten, oder horizontal, d.h. in Form von Netzwerken und Partnerschaften, genauso wie Lösungen unter dem Dach der Vereinten Nationen.¹⁰

Institutionelle Reform globaler Umweltpolitik – mögliche Umsetzungsstrategien

Unstrittig ist derzeit unter Experten, 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 darüber aus, inwieweit dies primär eine Folge der stark fragmentierten Governance-Strukturen globaler Umweltpolitik ist, oder ob es vorwiegend das Resultat mangelnden politischen Willens der beteiligten staatlichen Akteure darstellt. In der Tat bietet sich eine differenzierte Bewertung möglicher Ursachen der eher schwachen Performanz völkerrechtlicher Verträge zum Umweltschutz an. Die geschilderte Fragmentiertheit hat hier jedoch eindeutig einen starken Einfluss. Von einer reformierten Weltumweltarchitektur insgesamt wird erwartet, dass sie eine wesentlich bessere Koordination der parallelen und vereinzelter Prozesse und Ansätze, einen effizienteren Ressourceneinsatz und –transfer sowie eine bessere Durchsetzungskraft des Umweltvölkerrechts bewirkt.¹¹ Zur Ausleuchtung der strukturellen Dimension der Defizite globaler Umweltpolitik dreht sich die zentrale Fragestellung darum, ob durch eine Stärkung des – immerhin im Rahmen der sogenannten *Nairobi Declaration*¹² von 1997 als Prinzipalakteur identifizierten – Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) allein oder etwa durch eine neu zu schaffende Internationale Organisation für Umweltfragen den bestehenden Herausforderungen angemessener begegnet werden kann. Eine besondere Aktualität erfährt dieses Thema durch die zur Zeit maßgebliche französische Initiative zur Gründung einer United Nations Environment Organization (UNEO), die die oftmals rein akademische Debatte um eine „Weltumweltorganisation“ (WEO/GEO) nun in die politische Entscheidungsfindung einbringt.

Nach nunmehr über 30 Jahren internationaler Umweltzusammenarbeit ergibt sich das bereits weiter oben skizzierte Bild eines hochdiversifizierten und -fragmentierten Politikfeldes. Seit langem wird

¹⁰ Siehe dazu auch Brigitte Hamm (Hrsg.): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, Duisburg 2002.

¹¹ Siehe hierzu Frank Biermann; Udo E. Simonis: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer „Weltumweltorganisation“, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 7/1 2000, S. 163-183.

¹² UNEP Document GC Res. 19/1 (1997).

von zahlreichen Experten moniert, dass die bestehende Weltumweltarchitektur an zahlreichen Profilüberschneidungen leidet, die ihrerseits überhöhte Verwaltungs- und Personalkosten bedingen, die Stellung globalen Umweltschutzes als Ganzes gegenüber großen Regimen und Organisationen wie etwa der WTO schwächen und letztlich auch als Völkerrechtsfaktor vergleichsweise schwach aussehen lassen.¹³

Seit die Frage der Reform globaler Umwelt-Governance Ende der 1990er Jahre ins Blickfeld von Wissenschaft und Politik geraten ist, haben sich indes fünf Reformansatz-Typen herauskristallisiert. Es dürfte kaum verwundern, dass alle genannten Reformansätze untereinander durchaus nicht inkompatibel sind, vielmehr sind Mischformen denkbar und werden in konkreten Reformszenarien auch favorisiert:¹⁴

Upgrade-Ansatz. Im Kern dieses Ansatzes steht die Idee des schrittweisen Ausbaus und der nachhaltigen Stärkung des UN-Umweltprogramms. Dies umfasst eine erhebliche personelle wie auch finanzielle Mittelaufstockung an den Standorten Nairobi, Genf und Paris, die Umwandlung der Finanzierung vom „Trust-Fund-Prinzip“ auf Freiwilligkeit zu festen „Core budget“-Zuwendungen der Mitgliedsstaaten gemäß UN-Schlüssel sowie eine stärkere politische Durchsetzungsfähigkeit durch die klare Koppelung des UNEP-Verwaltungsrats an das inzwischen gegründete Globale Ministerforum Umwelt (GMEF), welches zugleich die Geschicke der autonomen Konventionen (MEAs) abstimmen und damit zu einer besseren Koordinierung beitragen soll. Schließlich wird die Öffnung der derzeit auf 58 Staaten begrenzten Mitgliedschaft im UNEP-Verwaltungsrat hin zur *universellen Mitgliedschaft* (das heißt alle UN-Mitgliedstaaten) erwogen, um eine breite globale Basis zu erwirken.

Clustering-Ansatz. Vor allem Konrad von Moltke hat die Idee vertreten, globale Umweltpolitik nicht mit einer übergeordneten Organisation zu steuern, sondern mit Hilfe thematischer Cluster zu managen, z.B. in Themenbereichen wie Atmosphäre, Biodiversität, Gefahrenstoffe oder Meeresumwelt.¹⁵ Tatsächlich ist im Cartagena-Paket diese Vorgehensweise im Rahmen einer verbesserten Koordination der MEAs, ohne es Clustering zu nennen, mit angedacht.¹⁶ Kritiker des Clustering-

¹³ Vgl. hierzu Frank Biermann; Udo E. Simonis: Institutionelles Lernen in der Weltumweltpolitik (WZB Paper FS II 98-404), Berlin 1998, die diese Probleme bereits frühzeitig auf die Agenda gesetzt haben.

¹⁴ Diese von uns vorgeschlagene Typologie orientiert sich an Achim Brunnengräber: *Schöne neue Umweltarchitektur – einige kritische Anmerkungen* in: Rechkemmer; Schmidt (Hrsg.) 2004 (SWP-Konferenzbericht).

¹⁵ Vgl. dazu Konrad von Moltke: *Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization* in: Biermann; Bauer (Hrsg.) 2005.

¹⁶ UNEP/GCSS/VII/1, etwa in para. 27

Ansatz weisen darauf hin, dass diese Bemühungen eine grundlegende Reform ergänzen, nicht aber ersetzen können und dass es bei der Zuschneidung der einzelnen Cluster teils erhebliche, pragmatische wie politische Probleme geben dürfte.¹⁷

Mainstream-Ansatz. Dieser vor allem von NGOs favorisierte, in der Sache aber eher hypothetische Ansatz möchte es im wesentlichen bei der derzeit bestehenden institutionellen Lösung und der dezentralen Steuerung der verschiedenen umweltpolitischen Prozesse durch Regime und Verhandlungszyklen belassen, plädiert allerdings für eine massive und nachhaltige Integration des Politikfeldes Umwelt und seiner Einzelbelange in die Organisationen und Prozesse, welche heutzutage und unter Globalisierungsgesichtspunkten die tatsächlichen politischen Machtverhältnisse am ehesten repräsentieren, nämlich WTO, Weltbank und IWF.

Specialized Agency-Ansatz. Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Gründung einer Weltumweltorganisation mit dem Status einer UN-Sonderorganisation und damit als eigener Rechts- und Verwaltungskörper ähnlich der Weltgesundheitsorganisation WHO. Eine solche Behörde soll nach einhelliger Meinung aus UNEP hervorgehen und ihren Sitz in Nairobi behalten – 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 bestehen bleiben sollen. Die Entwicklungsländer sollen entschieden mehr politische Einflussnahme ausüben können als unter UNEP – ob und wieweit allerdings eine solche neue Behörde 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 Globalen Umweltfazilität (GEF) eine zentrale Bedeutung in Finanzierungsfragen der verschiedenen globalen Umweltprogramme und -projekte zukommen soll.

Global Governance-Ansatz. Dieser Ansatz geht davon aus, dass im Zuge beschleunigter Globalisierungsprozesse einerseits und dem Entstehen nicht-staatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen andererseits Steuerungsformen, die sich allein auf zwischenstaatliche Verträge und das Wirken über internationale Organisationen gründen, keine adäquaten Antworten auf komplexe Problemlagen mehr darstellen. Umweltpolitik im besonderen ist schließlich längst kein ausschließlich staatliches Unterfangen mehr. Auch die Privatwirtschaft und ihre Interessenverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen sind Teil hiervon. Eine reformierte Weltumwelt-Ar-

¹⁷ Vgl. dazu Frank Biermann: The Rationale for a United Nations Environment Organization in: Rechkemmer (Hrsg.) 2005, S. 197f.

chitektur müsste demnach so konzipiert sein, dass eine angemessene Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglicht wird.¹⁸

Zwei wissenschaftliche Szenarien für eine Weltumweltorganisation

Seit Gründung der so genannten Töpfer-Kommission im Jahr 1998 zur Reform des UNEP und damit der Parameter internationaler Umweltzusammenarbeit 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)¹⁹ und das von Frank Biermann und Udo Ernst Simonis entworfene Modell einer *Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung* (WEDO).²⁰ Beide Ansätze, die einander durchaus ergänzen, haben die politischen Vorstöße in Richtung auf eine zwischenstaatliche Verständigung über die Schaffung einer globalen Umweltbehörde inspiriert und sollen daher im Folgenden dargestellt und kurz erläutert werden.

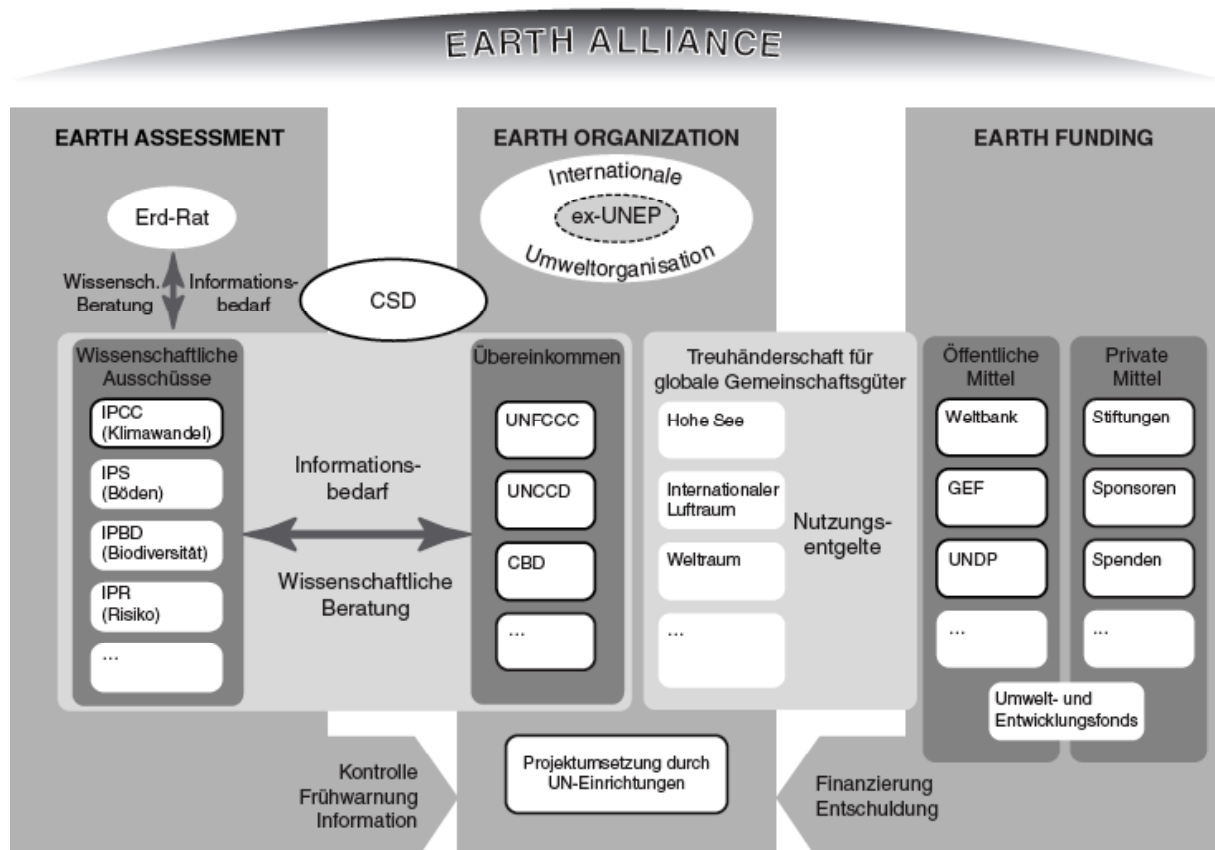
Der WBGU-Vorschlag sieht die Schaffung einer „globalen Allianz“ für Umweltfragen vor. Diese besteht aus drei Säulen: *Earth Assessment* (wissenschaftliche Beratung und Bewertung), *Earth Organization* (organisatorischer Kern und Verwaltung, das heißt die eigentliche Weltumweltorganisation) und *Earth Funding* (Finanzierungsmechanismus). Im Einzelnen: Ein Rat unabhängiger, prominenter Persönlichkeiten nach Vorbild der Brandt- oder der Brundtland-Kommission (Earth Assessment) soll die internationale Gemeinschaft auf besonders pertinente oder risikoreiche Entwicklungen im Umweltbereich hinweisen und langfristige Lösungsvorschläge erarbeiten. Ihm sind diverse Fach-Panels, gemäß dem Modell des Inter-Governmental Panel on Climate Change (IPCC) mit international renommierten Experten besetzt, beizuordnen. Die eigentliche Earth Organization folgt einem abgestuften Modell: zunächst soll eine bessere Effektivität und Koordination der bestehenden dezentralen Organe angestrebt werden. Gegebenenfalls könnte UNEP parallel oder als zweite Stufe zu einer UN-Sonderorganisation nach WHO-Vorbild umgewandelt werden. Falls auch dies nicht ausreichen sollte, könnte schließlich (als dritte Stufe) die Neugründung einer Dachorgani-

¹⁸ So insbesondere auch Brunnengräber 2004.

¹⁹ Siehe Jahresgutachten 2000 des WBGU: Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin 2001.

²⁰ 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). Vgl. zur Problematik allgemein jetzt auch das Jahresgutachten 2004 des WBGU: Welt im Wandel – Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Berlin 2004.

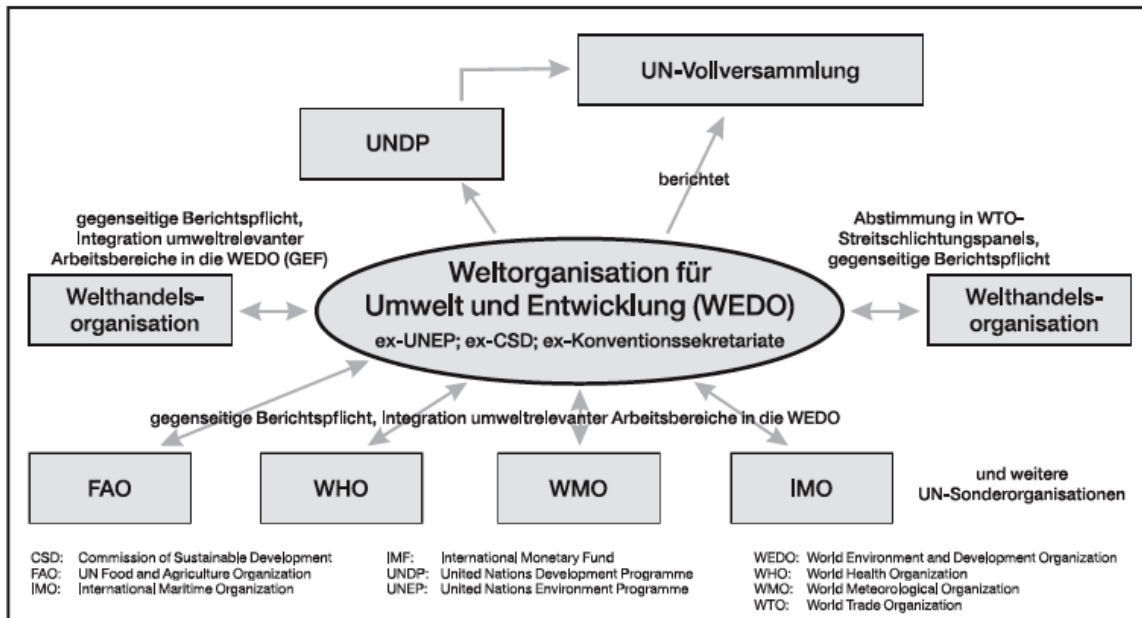
sation erfolgen, die dann alle bisher eigenständigen Organe vereinen würde. Die – quantitativ verbesserte – Finanzierung globaler Umweltpolitik soll sich einerseits an bestehenden Mechanismen, vor allem der GEF, orientieren, andererseits auch innovative Formen wie zum Beispiel Nutzungsentgelte für Gemeingüter oder private Mittel anwenden.



Quelle: Jahresgutachten des WBGU 2000 „Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik“, Berlin 2001.

Das Besondere am Biermann/Simonis-Vorschlag ist die angestrebte institutionelle Verzahnung von Umwelt- und Entwicklungspolitik – konsequent nach der Brundtland-Kommission und den Rio-Beschlüssen gedacht. Eine neu zu gründende Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (WEDO) soll nach diesem Modell aus UNEP, der CSD und den Konventionssekretariaten hervorgehen und in enger Zusammenarbeit mit der WTO, den Bretton-Woods-Institutionen sowie allen mit Umweltfragen befassten Organen des UN-Systems stehen. Wie auch beim WBGU-Vorschlag sollen hier die Entwicklungsländer größere Handlungskapazitäten als bisher erhalten. Das UN-Entwicklungsprogramm UNDP soll demnach künftig als operative Behörde der WEDO angegliedert sein. Grundsätzlich müsse eine reformierte Weltumweltarchitektur die Koordination des fragmen-

tierten Politikfelds, effizienteren Ressourceneinsatz und -transfer sowie eine Weiterentwicklung und bessere Durchsetzung des Umweltvölkerrechts leisten.



Quelle: Biermann/Simonis: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme. SEF Policy Paper Nr. 9, Bonn 1998.

An diesen genannten wie auch an anderen Vorschlägen zur Gründung einer Weltumweltorganisation hat sich im Lauf der vergangenen Jahre eine intensive Debatte entzündet. So wird gegen die Gründung einer solchen Organisation von Seiten der Skeptiker eingewandt, dass es sich dabei in der Wahrnehmung vieler beteiligter Akteure um ein überdimensioniertes „Monster“ handle und eine Beschäftigung mit derlei strukturellen Fragen wichtige Ressourcen von den konkreten Herausforderungen des globalen Umweltschutzes abziehe. Eine solche Wahrnehmung ist vor allem auf Seiten der Entwicklungsländer anzutreffen, deren Befürchtungen auch dahin gehen, 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 diesbezüglich sei die funktionale und institutionelle Fragmentation globaler Umweltpolitik vorteilhaft und verdiene

es, gewürdigt zu werden.²¹ Diese Überlegungen werden noch einmal mit dem bereits in Johannesburg 2002 vorgetragenen Argument zugespitzt, dass es oftmals informelle Prozesse, Soft-Law-Initiativen oder für konkrete Herausforderungen geschaffene Multi-Akteurs-Politiknetzwerke und nicht „schleppende multilaterale Arrangements“ sind, welche die anstehenden Aufgaben erfolgreich bewältigen. Positionen übergreifend wird im fehlenden politischen Willen einzelner Regierungen der Hauptgrund für die immer noch schwache Stellung der Umweltpolitik angeführt, und zwar sowohl hinsichtlich der Nutzung bereits bestehender Optionen als auch des geforderten *Mainstreaming*, das heißt des Eintragens umweltpolitischer Fragestellungen in fachfremde Institutionen (zum Beispiel UNDP, Weltbank oder WTO). Es sei diesbezüglich mehr als fraglich, ob eine Umwandlung von UNEP in eine UN-Sonderorganisation den notwendigen politischen Willen auf Seiten der Nationalstaaten herstellen könne.

Die Debatte der letzten Jahre war durch eine starke Polarisierung geprägt, wobei nicht selten die Kritik überzeichnet wurde und man einander Positionen vorwarf, die gar nicht vertreten wurden. Überhaupt wird in der Debatte nicht immer hinreichend scharf unterschieden, ob die Vor- und Nachteile in funktionaler, organisationstheoretischer, entwicklungspolitischer und völkerrechtlicher Hinsicht oder auch mit Blick auf die VN-Reform als solches vorgetragen werden, was ganz unterschiedliche Problemzusammenhänge und Reichweiten thematisiert. So macht es beispielsweise Sinn, in organisationstheoretischer Hinsicht eine flexible Netzwerkstruktur anzustreben und gleichzeitig eine Aufwertung des UN-Umweltprogrammes zu einer *Organisation* voran zu treiben. Es ist wohl nicht übertrieben zu behaupten, dass viele Unterschiede in den Positionen der wissenschaftlichen Debatte mehr auf den Annahmen der verschiedenen Hintergrundtheorien beruhen als dass sie der politischen Realität globaler Umweltpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts entsprechen. Glücklicherweise hat sich im Zusammenhang mit der UNEO-Initiative in jüngster Zeit diese Auseinandersetzung verstärkt auf drängende und konkrete Reformbereiche konzentriert, wobei mit dieser Fokussierung zunehmend auch Missverständnisse abgebaut werden konnten.²²

²¹ Vgl. dazu – auch in Auseinandersetzung mit Biermann und Simonis – Thomas Gehring; Sebastian Oberthür: Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (1), S. 185-211, 2000 und dies., Reforming International Environmental Governance: Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization, in: Biermann; Bauer (Hrsg.) 2005.

²² So konstatierte beispielsweise mit Adil Najam einer der Kritiker auf der im Mai 2005 in Berlin durchgeführten Konferenz „Towards a Stronger System of International Environmental Governance“, dass die Positionen in den Sachfragen erstaunlich eng beieinander lägen.

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

Die erwähnte Töpfer-Kommission erarbeitete bereits 1998 zwei wesentliche Reformprojekte, die per Resolution 53/242 von der UN-Generalversammlung angenommen wurden: (a) die Einrichtung der Environmental Management Group (EMG) zur besseren Koordinierung der Umweltaktivitäten zwischen den Organen des UN-Systems; und (b) die Etablierung des Global Ministerial Environment Forums (GMEF), dass durch seine hochrangige Besetzung (die Umweltminister der VN-Mitgliedsstaaten) mehr Autorität und politische Durchsetzungskraft, aber auch verbesserte Koordination der Einzelregime zum Ziel hat.

Die erste internationale Umweltministerkonferenz des GMEF fand im Mai 2000 in Malmö, Schweden, statt. Im Februar 2001 gründete der UNEP-Verwaltungsrat daraufhin die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe *Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance* (IGM/IEG). Diese wurde beauftragt, vorhandene institutionelle Schwächen (und Stärken) zu analysieren und die Möglichkeiten für eine Aufwertung von UNEP zu definieren. Insgesamt fanden sechs Sitzungen der IGM/IEG statt. Auf der dritten Sitzung im September 2001 in Algier (Algerien) präsentierte UNEP-Exekutivdirektor Töpfer einen überarbeiteten Bericht zur IEG.²³ Außerdem brachte der Vorsitzende des Verwaltungsrates, 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 Umweltministerforum (GMEF) sowie zur nachhaltigen Stärkung von UNEP diskutiert: der UNEP Verwaltungsrat solle eine universelle Mitgliedschaft erhalten und als Steuerungsorgan UNEPs ausgebaut werden sowie der verbesserten Koordination der internationalen Umweltzusammenarbeit dienen. Der Töpfer-Bericht enthielt ferner Ideen zum Ausbau der Kapazitäten von UNEP hinsichtlich operativer Projekte in Entwicklungsländern.

Bei einer Sondersitzung des UNEP-Verwaltungsrates gemeinsam mit dem dritten Treffen des GMEF im Februar 2002 in Cartagena, Kolumbien, kam es schließlich auf Initiative der EU zum gemeinsamen Beschluss, UNEP per Aufwertung des GMEF stärken zu wollen: das ministerielle Forum soll demnach stärker als bisher politische Entscheidungen in der globalen Umweltpolitik

²³ Siehe UN-Dokument UNEP/IGM/3/2.

treffen, *political guidance* gegenüber diversen Organen des UN-Systems ausüben sowie als Koordinator der verschiedenen multilateralen Umweltabkommen fungieren. Im Zentrum dieses politischen Reformvorhabens steht klar die Stärkung und der Ausbau UNEPs. Das Stichwort „Weltumweltorganisation“ wird im Cartagena-Zusammenhang insgesamt zurückhaltend verwendet. Dies obwohl eine Reihe von staatlichen und zwischenstaatlichen Akteuren parallel zur bislang konsensfähigen Sprachregelung reiterativ seit Jahren die Schaffung einer solchen Behörde fordern²⁴.

Nur folgerichtig zu diesen Vereinbarungen und Absichtserklärungen, und wohl im Empfinden eines Ungenügens gegenüber dem Cartagena-Prozess, hat Frankreichs Präsident Jacques Chirac auf der 58. UN-Generalversammlung im Herbst 2003 eine Initiative zur Gründung einer *United Nations Environment Organization (UNEO)* lanciert. In der Folge und im Einvernehmen mit der Generalversammlung wurde am 10. Februar 2004 in New York eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe unter französischem Vorsitz gegründet, der 26 Staaten sowie die EU-Kommission angehören (Befürworter wie Skeptiker einer UNEO) und deren Zielsetzung das Eruiieren der Möglichkeit einer Umwandlung des UNEP zu einer UN-Sonderorganisation mit Sitz in Nairobi ist. Dabei sollen ausdrücklich zwei Prozesse beachtet werden: (a) der Cartagena-Prozess und (b) die Ideen der von Generalsekretär Kofi Annan initiierten Reform-Arbeitsgruppe (High Level Panel on Threats, Challenges and Change).

Die UNEO-AG hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende 2006 klare Vorschläge und Empfehlungen zur Gründung einer Weltumweltorganisation vorzulegen und dabei folgende *generelle Hauptziele* zu verfolgen:

- Das Profil internationaler Umweltaktivitäten und deren politische Einflussnahme zu stärken, auf Augenhöhe mit Organisationen wie FAO und WHO zu verhandeln;
- die institutionellen Kapazitäten der Entwicklungsländer, insbesondere in Zusammenarbeit mit UNDP und der Weltbank, zu stärken;
- die Ineffizienzen des bestehenden fragmentierten Systems zu überwinden.

Noch vor Eröffnung der 59. Generalversammlung im September 2004 wurde ein Zwischenbericht an den Generalsekretär und das High Level Panel übersandt. Inhaltlich grenzt sich der UNEO-Vor-

²⁴ Die nachgenannten Dokumente sind in den von Falk Schmidt und Ronald Subkus erstellten SWP-Dokumentationen Nr. 37/2003 und Nr. 51/2004 nachzuschlagen.

schlag gegenüber einer Global Environment Organization (GEO) ab, wie sie beispielsweise vom beschriebenen WBGU-Stufenmodell in dessen Stufen 2 und 3 vertreten wird. Diese sehen deutliche Machtkonzentrationen 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 Vertragsstaatenkonferenzen der Konventionen (COPs) ihre Autonomie bewahren sollen. Auch soll eine UNEO weder eine Implementierungsbehörde sein noch mit der WTO konkurrieren. Aus der laufenden IEG-Debatte/Cartagena-Paket bindet der UNEO-Vorschlag Fragen der universellen Mitgliedschaft des UNEP Governing Council, Fragen der Beitragszahlungen, Fragen des Kapazitätsaufbaus und „fund-raising“ in den Entwicklungsländern, inklusive deren bessere Einbindung in die globalen Verhandlungsprozesse, und eine Stärkung der wissenschaftlichen Basis sowie der „monitoring and assessment“-Kapazität globaler Umweltaktivitäten in seine Überlegungen mit ein. In ihrem vorgelegten Zuschnitt kann nicht davon gesprochen werden, dass eine UNEO eine „Superorganisation“ oder ein „organisatorisches Monstrum“ sei, vielmehr ist es zutreffender davon zu sprechen, dass der Stellenwert globaler Umweltpolitik den tatsächlichen Herausforderungen (ein gutes Stück weit) angepasst werden würde. Eine UNEO würde also die bereits mit dem GMEF eingeleitete Funktion der „political guidance“ und eine verbesserte Koordination im UN-System übernehmen und somit globaler Umweltpolitik eine stärkere Stimme verleihen. Damit kommt der UNEO-Vorschlag der weit vorsichtigeren Lesart einer GEO der Stufe 1 im WBGU-Modell sehr nahe und integriert ebenfalls die Vorschläge und schon eingeleiteten Aktivitäten des Cartagena-Pakets.

Die UNEO-AG hat sich des Weiteren zum Ziel gesetzt, bis Ende 2006 konsensfähige Lösungen hinsichtlich folgender *konkreter Fragen* nach Gestalt und Funktion einer Umwelt-Sonderorganisation zu erarbeiten:

- Mandatierung und Geltungsbereich
- Finanzierung
- Rechtliche Rahmenbedingungen und Gründungsstrategie
- Zusammenarbeit mit anderen Internationalen Organisation, insbesondere im entwicklungspolitischen Bereich.²⁵

²⁵ In diesen Zusammenhang fällt auch die Frage nach den Arbeitsbeziehungen zwischen einer eventuellen UNEO und der Globalen Umweltfazilität (GEF) sowie der UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).

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 bleibt. Denn beim UNEO-Vorschlag handelt es sich um eine Initiative, die den bereits früher – im Rahmen des WEO/GEO-Diskussionsprozesses – vorgetragenen Gegenargumenten Rechnung trägt und zudem in die aktuellen Bemühungen zur Reform des Systems der Vereinten Nationen und der International Environmental Governance (IEG) eingebunden ist.

Die Stunde scheint indes günstig, bei den Bemühungen zu einer nachhaltigen und effektiven Stärkung des UNEP – und vielleicht gar mit Blick auf eine UNEO – in nächster Zeit ein großes Stück voranzukommen. Dies zeigt sich daran, dass sich Kofi Annan an die Spitze der Bewegung in Richtung auf eine Strukturreform stellte. Vor dem New Yorker Gipfel vom September 2005 war allerdings nicht klar, ob die Staatengemeinschaft ihm hier folgen würde. Umso erstaunlicher scheint so manchem Skeptiker die Unterstützung, welche im konsensualen Abschlussdokument des Gipfels, dem so genannten *Outcome document*, von den Staats- und Regierungschefs dem IEG-Reformprojekt entgegen gebracht wurde. In diesem Dokument ist – trotz verklausulierter und recht oberflächlicher Formulierungen – nicht zu verkennen, dass sich hier die Staatengemeinschaft erstmals zu den Zielen einer IEG-Reform bekannt hat. Mehr noch, die verwendeten Begriffe sind eindeutig an die einschlägigen Reformpapiere (Cartagena, *In larger freedom*, UNEO Initiative) angelehnt. Beispielsweise wird im Paragraph 169 des *Outcome documents* wie bereits in *In larger freedom* von einer „more tightly managed entity in the field of environment“ gesprochen, was einige Beobachter in Richtung UNEO interpretieren. Das lässt also den Schluss zu, dass Ende 2006 ein Durchbruch auf beiden Feldern – UNEP Upgrade und UNEO – und damit mit Blick auf eine *Globalisierung der Umweltpolitik* durchaus möglich ist.

Andreas Rechkemmer, studierte Politikwissenschaft (M.A.) und promovierte in Internationalen Beziehungen (PhD). Gegenwärtig ist er Executive Director des International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change in Bonn und Senior Advisor an der United Nations University in Tokio. Er war Wissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin, Dozent an der Freien Universität Berlin und arbeitete bei der Stiftung Wissenschaft und Politik. Für einige Jahre war er

bei den Vereinten Nationen im Bereich Nachhaltige Entwicklung tätig. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf den Themen Global Environmental Governance, UN-Reformen und Sicherheitspolitik.

Literatur

Annan, K.: In larger freedom: towards development, security and human rights for all, New York 2005 (UN document UNGA A/59/2005).

Altwater, E. & B. Mahnkopf: Globalisierung der Unsicherheit, Münster 2002.

Altwater, E. & B. Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung, Münster 1999.

Biermann, F.: The Rationale for a United Nations Environment Organization in: Rechkemmer (Hrsg.) 2005, S. 197f.

Biermann, F. & U. E. Simonis: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 1998 (SEF Policy Paper Nr. 9).

Biermann, F. & U. E. Simonis: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer „Weltumweltorganisation“, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 7/1 2000, S. 163-183.

Biermann, F. & U. E. Simonis: Institutionelles Lernen in der Weltumweltpolitik (WZB Paper FS II 98-404), Berlin 1998.

Biermann, F.: Umweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1998.

Bogardi, J. & H.-G. Brauch: Global Environmental Change: A Challenge for Human Security, in: Rechkemmer (Hrsg.) 2005.

Brauch, H.-G: Environment and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts, (UNU-EHS InterSecTions No. 2) Bonn 2005.

Brauch, H.-G.: Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security, (UNU-EHS SOURCE No. 1) Bonn 2005.

Brunnengräber, A.: Schöne neue Umweltarchitektur – einige kritische Anmerkungen in: Rechkemmer; Schmidt (Hrsg.) 2004 (SWP-Konferenzbericht).

Gehring, T.; Sebastian Oberthür (Hrsg.): Internationale Umweltregime, Opladen 1997.

Gehring, T.& S. Oberthür: Reforming International Environmental Governance: Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization, in: Biermann; Bauer (Hrsg.) 2005.

Gehring, T.& S. Oberthür: Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (1), S. 185-211, 2000.

Hamm, B. (Hrsg.): Public-Private Partnership und der Global Compact der Vereinten Nationen, Duisburg 2002.

Jänicke M.: Die Rolle des Nationalstaats in der globalen Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B27 (30. Juni 2003).

Keil, I.: Die Umweltpolitik der Vereinten Nationen, in: Hüfner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994.

Pallemaerts, M.: Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as a Comprehensive Vision of the Future of Humanity' in: Environment, Development and Sustainability 5 (January/February 2003), S. 275-295.

Rechkemmer, A. (Hrsg.): UNEO- Towards an International Environment Organisation- Approaches to a sustainable reform of global environmental governance, Baden- Baden, 2005.

Rechkemmer, A. & F. Schmidt: Reform der Architektur globaler Umweltpolitik; Konferenzbericht: SWP- Kolloquium, Berlin, 4. März 2004; Stiftung Wissenschaft und Politik- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, 2004.

Schellnhuber H.-J. & F. Biermann: Eine ökologische Weltordnungspolitik in: Internationale Politik, (Dezember 2000) 12.

Simonis, U. E.: Globale Umweltpolitik. Ansätze und Perspektiven, Mannheim 1996.

Simonis U. E. & J. Suplie: Weltumweltpolitik. Einführung und Bibliographie, Berlin 1998.

von Moltke, K.: Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization in: Biermann; Bauer (Hrsg.) 2005.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin 2001.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel – Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Berlin 2004.

Zürn. M.: The Rise of International Environmental Politics, in: World Politics 50, July 1998, S. 617-649.