

## Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik?

Zur politischen Debatte um die Gründung einer »Weltumweltorganisation«

*Seit einigen Jahren wird in Wissenschaft und Politik die Forderung nach einer »Weltumweltorganisation« laut. So befürworteten unter anderem der Direktor der Welthandelsorganisation, der französische Präsident sowie die deutschen Bundesregierungen unter Helmut Kohl und Gerhard Schröder die Gründung einer solchen Organisation. In diesem Beitrag werden die Notwendigkeit einer neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen im Umwelt- und Entwicklungsbereich begründet und deren mögliche und wünschenswerte Ausgestaltung skizziert. Damit soll die Debatte, die in der Politik recht fortgeschritten ist, in die Wissenschaft von der Politik hineingetragen und die Diskussion der Fachkolleginnen und -kollegen angeregt werden. Die deutsche Bundesregierung fordert, das Organisationsgefüge der Weltumweltpolitik zu reformieren und eine »Weltumweltorganisation« zu gründen – wie stellt sich hierzu die hiesige Expertengemeinde im Fach Internationale Beziehungen?*

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Kaum jemand bescheinigt der internationalen Umweltpolitik ein *summa cum laude*. Eher malen Naturwissenschaftler ein düsteres, wenig zukunftsfrohes Bild. Klimatologen erwarten beispielsweise, daß der Meeresspiegel im nächsten Jahrhundert um bis zu einen Meter steigen wird; Biologen schätzen, daß Tag für Tag zwischen 3 und 130 Tier- und Pflanzenarten aussterben (Schellnhuber/Pilardeaux 1999). Angesichts dieser globalen Ökologiekrise wurden internationale Regime zum Schutz der Umwelt zu einem der bevorzugten Forschungsgebiete im Fach Internationale Beziehungen, auch in politikberatender Absicht.<sup>2</sup>

1 Für wertvolle Hinweise zu früheren Fassungen und Diskussionsvorlagen danken wir Richard E. Benedick, Tobias Debiel, Daniel Esty, Aarti Gupta, Michael von Hauff, Carsten Helm, Cord Jakobeit, Martin Jänicke, Carsten Loose, V. S. Mani, Edda Müller, Sebastian Oberthür, Benno Pilardeaux, Paul P. Streeten, Agni Vlavianos-Arvanitis, den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen sowie den uns namentlich nicht bekannten Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB und ihrem Redakteur, Christoph Weller.

2 Ein Literaturüberblick scheidet hier aus; vgl. den Literaturbericht von Jakobeit (1998) und im deutschsprachigen Raum etwa Gehring (1994), Gehring/Oberthür (1997), Oberthür (1997), Rittberger (1993) und Simonis (1996a).

Seit einiger Zeit wird dabei in Wissenschaft und Politik vorgebracht, daß Fortschritte nur durch eine mehr oder weniger grundlegende Reform des internationalen Organisationensystems gelingen können, insbesondere durch die Gründung einer neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen, welche sich im wesentlichen (nicht notwendigerweise ausschließlich) mit Umweltproblemen beschäftigen sollte. 1998 haben wir uns in einem Policy-Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden für eine solche neue UN-Sonderorganisation ausgesprochen (Biermann/Simonis 1998). In diesem Beitrag soll dem politikwissenschaftlichen Fachpublikum unser Vorschlag genauer begründet – und zum Disput eingeladen – werden.

Es fehlt hier der Platz für einen Literaturbericht zum Thema »Weltumweltorganisation«; nur wenige Eckdaten sollen die Debatte und ihre politische Breitenwirkung illustrieren. Im angelsächsischen Schrifttum bekannt wurde insbesondere die Initiative des Völkerrechtlers Daniel Esty, der 1994 in *Greening the GATT* eine Globale Umweltorganisation vorschlug, mit Blick auf das Gesamthema seines Buches vor allem als Gegenpol zur Welthandelsorganisation (WTO).<sup>3</sup> Estys Organisation würde vor allem sogenannte globale Umweltgüter wie die Meere und die Atmosphäre betreffen, und er scheint ihr durchgreifende Kompetenzen zubilligen zu wollen. Der Nord-Süd-Kompromiß der Rio-Konferenz von 1992 – daß Umwelt und Entwicklung zusammengehören – würde bei Esty eher einer Trennung der »Umwelt« (in der von ihm vorgeschlagenen Globalen Umweltorganisation) von der »Entwicklung« weichen. Initiiert von Esty hat sich ein »Global Environmental Governance Dialogue« von Experten zusammengefunden, der 1999 mit einer internationalen »Einladung zum Dialog« an die Öffentlichkeit trat.

Auch manche Politiker und Regierungen sehen mittlerweile in einer neuen Körperschaft eine Lösung. So erregte 1999 der WTO-Exekutivdirektor Aufmerksamkeit, als er sich für die Gründung einer Weltumweltorganisation als Gegengewicht zur WTO aussprach – eine für Spitzenbürokraten ungewöhnliche Initiative angesichts ihrer sonstigen Tendenz, im Zweifelsfall lieber die eigenen Kompetenzen auszuweiten. Sicher spielte hier die Debatte über die Notwendigkeit von Umweltstandards im WTO-Regime (Helm 1995, 1996; Biermann 1999, 2000) eine Rolle. Der französische Präsident Jacques Chirac gesellte sich schon 1998 zu den Befürwortern einer Weltumweltorganisation,<sup>4</sup> und es wird spekuliert, daß dies auch für den US-amerikanischen Vizepräsidenten Albert Gore ein Kampagnenziel im Präsidentschaftswahlkampf werden könnte, um umweltpolitisch Profil und *leadership* zu zeigen.

Gleichwohl ist es Deutschland, das international als Hauptbefürworter einer neuen UN-Sonderorganisation gilt, nachdem sich Bundeskanzler Kohl Mitte der neunziger Jahre recht unvermittelt für einen »Umweltsicherheitsrat« ausgesprochen hatte, diesem 1997 der offizielle deutsche Vorschlag einer »globalen Dachorganisation

3 Esty (1994a, 1994b, 1996); siehe auch Runge (1994).

4 Chirac sprach auf dem Kongreß der *World Conservation Union* (IUCN) am 3. November 1998 in Fontainebleau von der Notwendigkeit einer »World Authority« als einem »impartial and indisputable global center for the evaluation of our environment«.

für Umweltfragen mit dem UN-Umweltprogramm als Kernpfeiler« gefolgt war<sup>5</sup> und die neue rot-grüne Regierung diesen Weg weiterverfolgen will.<sup>6</sup> So heißt es in einer Erklärung der umweltpolitischen Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion vom 25. Januar 1999 unter anderem:

»Wir brauchen [...] eine Bündelung der unübersichtlichen und zersplitterten internationalen Institutionen und Programme. UNEP [UN Environment Programme], CSD [Commission on Sustainable Development] und UNDP [UN Development Programme] sollten in einer Organisation für nachhaltige Entwicklung zusammengeführt werden. Eine enge Verbindung zu Weltbank, Weltwährungsfonds, Welthandelsorganisation und UNCTAD [UN Conference on Trade and Development] sind anzustreben, um Umweldumping zu verhindern und insgesamt eine der Agenda 21 entsprechende nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung zu erreichen« (Ulrike Mehl, zit. nach: epd-Entwicklungspolitik 5/99: 8).

Diese politische Entwicklung macht deutlich: In naher Zukunft könnte es durchaus Verhandlungen oder zumindest Sondierungsgespräche zur Gründung einer Weltumweltorganisation geben.<sup>7</sup> Die letzten Dekaden zeigten mit der Errichtung der UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO), der WTO oder des internationalen Strafgerichtshofs, daß das Staatensystem trotz seiner anarchischen Elemente zu deutlichen Fortschritten in seiner Institutionalisierung in der Lage ist. Die Gründung einer weiteren UN-Sonderorganisation, welche bestehende Programme und Organisationen integriert, ist nach Meinung mancher vielleicht unsinnig, aber keinesfalls mehr unrealistisch.

Doch wäre eine solche neue Organisation wünschenswert? Sollte die deutsche Politikwissenschaft der Bundesregierung ein »Haltet ein!« oder ein »Weiter so!« zurufen? Und wenn »weiter so« – wohin genau? Wie sollte die Organisation aussehen? Diese Fragen sind nicht nur praktisch, sondern auch theoretisch interessant, knüpfen sie doch an wesentliche Probleme an, mit denen das Fach Internationale Beziehungen sich seit Jahrzehnten beschäftigt: Es geht um Grundfragen der interna-

- 5 Die Erklärung von Bundeskanzler Kohl vor der UN-Sondergeneralversammlung 1997 – dem »Rio-plus-fünf-Gipfel« – lautete: »Global environmental protection and sustainable development need a clearly-audible voice at the United Nations. Therefore, in the short term, I think it is important that cooperation among the various environmental organisations be significantly improved. In the medium term this should lead to the creation of a global umbrella organization for environmental issues, with the United Nations Environment Programme as a major pillar« (Speech by Dr. Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the Special Session of the General Assembly of the United Nations. Press Release, New York, 23. Juni 1997). Dies war im Ergebnis deckungsgleich mit der Gemeinsamen Erklärung von Brasilien, Deutschland, Singapur und Südafrika vom 23. Juni 1997, ebenfalls auf der Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen.
- 6 Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen empfahl 1997 ebenfalls eine »Organisation für nachhaltige Entwicklung«, ohne zu dieser Zeit konkreter zu werden (WBGU 1998a).
- 7 Zum offiziellen Stand der UN-internen Reformdebatte siehe UNSG (1998). Die von Klaus Töpfer geleitete *UN Task Force on Environment and Human Settlements* riet, eine »Environmental Management Group« unter UNEP-Leitung einzurichten, um die Arbeit der verschiedenen Sekretariate, Abteilungen und Organisationen besser abzustimmen.

tionalen Institutionalisierung, die im Streit um die Notwendigkeit einer Weltumweltorganisation – und in welcher Form? – exemplifiziert werden. Im wesentlichen sind es drei Positionen, die sich hier gegenüberstehen und die wir im folgenden diskutieren wollen:

- *Hierarchisierung der Weltumweltpolitik (government)*. Diese – maximalistische – Position würde lauten, daß wir eine hierarchische und zentralistische Organisation der Weltumweltpolitik bräuchten, etwa in Form einer souveränitätseinschränkenden Weltumweltorganisation oder eines »Umweltsicherheitsrates«.
- *Horizontale Institutionalisierung (governance) mit oder ohne Gründung einer Weltumweltorganisation als neues Element*. Diesen beiden Positionen wäre gemeinsam, daß sie eine Hierarchisierung des internationalen Institutionen- und Organisationsgefüges im Umweltbereich ablehnen oder für unrealistisch halten, jedoch uneinig sind in der Frage, ob der Prozeß der horizontalen Institutionalisierung (*governance*) durch die Einrichtung einer nicht-souveränitätseinschränkenden UN-Sonderorganisation gefördert werden könnte und sollte, wobei wir in diesem Beitrag für letzteres eintreten.

Die erwähnten unterschiedlichen Positionen werden wir in den zwei folgenden Abschnitten erörtern und dann am Schluß (Abschnitt 4) die mögliche Ausgestaltung einer solchen, nicht-souveränitätseinschränkenden neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen skizzieren, die wir wegen der Bedeutung auch ihrer entwicklungspolitischen Komponente »Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung« nennen wollen.

## 2. *Neu-Organisation der globalen Umweltpolitik durch Hierarchisierung in Form einer souveränitätseinschränkenden Weltumweltorganisation?*

Viele Vertreter von Umweltverbänden bemängeln seit Jahren, daß es der internationalen Umweltpolitik an Durchsetzungskraft und »Biß« mangle. Das weltumweltpolitische Hauptproblem sei die fehlende oder fehlerhafte Umsetzung der globalen Umweltstandards, welche in den internationalen Umweltverträgen und Konferenzdokumenten festgelegt sind. Im Grunde ist dies eine korrekte Feststellung. Nur wird häufig aus dem richtigen Befund falsch geschlossen, und unrealistische Institutionalisierungsschübe werden gefordert, etwa eine »Weltumweltorganisation« mit hierarchischem, zentralistischem Organisationsmuster, die die dezentralen Verhandlungssysteme der internationalen Umweltpolitik vereinte, durchaus Sanktionsgewalt gegen Einzelstaaten hätte und Souveränitätseinschränkungen für die Staaten mit sich brächte.

Solche Vorschläge geben dem Aspekt der globalen Regierung (*government*) den Vorzug gegenüber horizontalen, nicht-hierarchischen Organisationsmustern (*governance*), was allerdings in der bisherigen Theoriedebatte oft als wenig realistisch oder wenig wünschenswert gekennzeichnet wird – sowohl von Seiten des Neorealismus, der jegliche Form der Institutionalisierung des internationalen Systems für unrealistisch und unwahrscheinlich hält (vgl. z.B. Waltz 1959, 1979), als auch von

Seiten des neoliberalen Institutionalismus, der die Möglichkeit des Regierens im internationalen System auf Grund von vernetzten problemfeldspezifischen Regimen und nicht durch souveränitätseinschränkende, zentralistische Organisationen betont.<sup>8</sup> Im Grunde schließt der Ruf nach einer hierarchischen Organisation der globalen Umweltpolitik eher an frühere idealistische Vorstellungen an, in denen beispielsweise Chancen und Bedingungen eines »Weltföderalismus« (Bauer 1995) im Mittelpunkt der Debatte standen.

Inzwischen zeigen die Erfahrungen der Weltumweltpolitik jedoch, daß zumindest in diesem Problemfeld jegliche souveränitätseinschränkende Hierarchisierung auf unüberwindlichen Widerstand stoßen würde, in Nord und Süd. Vor zehn Jahren hatten zwar 24 Staaten, noch ganz zu Beginn der Klimadebatte, sich für eine neue Organisation (*authority*) zum Schutz der Atmosphäre ausgesprochen, »[that] shall involve such decision-making procedures as may be effective even if, on occasion, unanimous agreement has not been achieved«, welche also Sanktionsgewalt gegen einzelne Staaten oder eine Minderheit von Staaten haben sollte (Hague Declaration 1989; hierzu Sands 1989). Selbst wenn manche größere Staaten beteiligt waren – unter anderem die Bundesrepublik Deutschland sowie Brasilien, Indien, Japan und Kanada –, so war von den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats doch nur Frankreich zur Unterschrift bereit. Heute scheint ausgeschlossen, daß wichtige Entwicklungsländer wie China oder Industrieländer wie die USA zur Aufweichung ihrer Souveränität im Umweltschutz bereit sein werden.

Ähnlich unrealistisch sind Vorschläge etwa eines Umweltsicherheitsrates,<sup>9</sup> den Bundeskanzler Kohl zwar einmal erwähnte, aber nicht zur offiziellen Position werden ließ, sowie der Vorschlag eines Internationalen Umweltgerichtshofes mit bindender Rechtsprechung (vgl. Zaelke/Cameron 1990: 285; Fues 1997: 5). Zumindest ersteres erforderte auch eine Änderung der Charta der Vereinten Nationen, welche die Ratifikation durch zwei Drittel der UN-Mitglieder sowie von China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und den Vereinigten Staaten verlangt. Weitreichende Souveränitätseinschränkungen erscheinen bei einem solchen Quorum ausgeschlossen.

Es wird zudem gefordert, die Sanktionsmöglichkeiten der bestehenden internationalen Institutionen zu stärken, gerade auch mit Blick auf eine Weltumweltorganisation. Manche sehen dabei die WTO als Vorbild, da dort einzelne Staaten andere Staaten wegen der Verletzung des GATT und anderer Handelsabkommen vor einen Streit-schlichtungsausschuß unabhängiger Handelsexperten zwingen können, welche de facto verbindlich entscheiden. Auf eine Weltumweltorganisation läßt sich ein solches Verfahren jedoch kaum übertragen. Zunächst sprechen technische Gründe dagegen. Die Parteien zur WTO sind in der Regel Partei zu den gleichen Handelsabkommen,

8 Vgl. für die Umweltpolitik etwa Haas et al. (1993); Victor et al. (1998); Young (1997); Zürn (1997).

9 Vgl. hierzu Palmer (1992: 278f). Ende der achtziger Jahre hatte Neuseeland die Gründung eines »Environmental Protection Council« vorgeschlagen, der ebenfalls bindende Entscheidungen fällen sollte (General Debate Statement at the 44th Session of the United Nations General Assembly, 2 October 1989; Statement of the Right Honourable Geoffrey Palmer, Prime Minister of New Zealand).

was bei einer Mitgliedschaft in der Weltumweltorganisation nicht notwendigerweise der Fall wäre. Man könnte die Mitgliedschaft zur Weltumweltorganisation zwar von der Ratifikation eines Katalogs bestimmter internationaler Umweltverträge abhängig machen, aber wir bezweifeln, daß eine solche Organisation genügend Anreiz böte, einen Umweltvertrag zu ratifizieren, den ein Staat sonst nicht ratifiziert hätte. Insofern hätte eine feste Bindung von Mitgliedschaft in der Weltumweltorganisation mit der Ratifikation eines bestimmten *acquis communautaire* gegenteilige Folgen.

Hiermit verbunden ist das Problem, daß effektive Streitschlichtung im Handelsrecht mit dem Umweltrecht nicht ohne weiteres vergleichbar ist. Handelskonflikte betreffen konkrete, transparente und universell meßbare Rechtsakte einer Regierung – die Höhe des Zolls, Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen, technische Vorschriften für Güter und Fertigungsanlagen im Inland und so weiter. Die GATT/WTO-Streitschlichtungsausschüsse sollen dabei verhindern, daß ein Staat durch kreatives Ausgestalten seiner Regelungen handelspolitische Vorteile auf Kosten anderer Staaten erzielt. Selbst wenn umweltpolitische Konflikte um die Angemessenheit von Rechtsakten auftreten, so ist die globale Umweltkrise doch weit komplexer in Ursachen und Folgen des Problems wie auch de facto nachrangig gegenüber ökonomischen Fragen. Viele globale Umweltverträge haben erst gar keine transparenten konkreten staatlichen Pflichten, die sich messen ließen wie die Höhe eines Ausfuhrzolls. Und selbst wo meßbare Indikatoren vorliegen, läßt die Nachrangigkeit von Umweltpolitik auf der innenpolitischen Agenda der meisten Staaten die Umsetzung der Entscheidungen von Streitschlichtungsausschüssen höchst fraglich erscheinen.

Scharfe Durchsetzungsmechanismen einer Weltumweltorganisation würden letztlich nur gegenüber denjenigen Staaten praktikabel sein, die sich schon heute vom »Ökoimperialismus« bedroht sehen: den Entwicklungsländern (vgl. etwa Agarwal/Narain 1991). Gerade gegenüber diesen Staaten wirkte eine Weltumweltorganisation mit »scharfen Zähnen« deshalb kontraproduktiv: Um sich nicht dem ökologischen Durchsetzungswillen reicher Industrieländer auszuliefern, blieben sie der Organisation entweder fern oder würden für ein Aufweichen der Standards der Umweltverträge kämpfen und striktere verweigern. Der Umwelt wäre damit nicht gedient.

### 3. *Horizontale Institutionalisierung mit oder ohne Einfügung einer neuen Organisation als weiteres Element*

Insoweit ist die maximalistische Lösung einer Hierarchisierung der Weltumweltpolitik in Form einer souveränitätseinschränkenden Weltumweltorganisation nicht realistisch, genausowenig wie eine Zentralisierung, die die bestehende Vielfalt von problem- und regionalspezifischen Regimen aufhebt. Die globale Umweltpolitik kann nur durch horizontale Institutionalisierung in Form von weiteren und in ihrer Funktionsweise verbesserten internationalen Regimen erfolgen. Gleichwohl bleibt die Frage, ob die bestehenden *Governance*-Strukturen der Weltumweltpolitik so bleiben oder durch die Gründung einer *nicht-souveränitätseinschränkenden Weltumweltorganisation* – etwa der Weltgesundheitsorganisation (WHO) entsprechend –

ergänzt werden sollten, wobei diese neue Organisation im wesentlichen eine Reihe bestehender, kleinerer Organisationen verschmelzen würde.

Dieses wollen wir im folgenden anhand von drei wesentlichen Leistungen globaler Umweltpolitik diskutieren, die unseres Erachtens von den bestehenden *Governance*-Strukturen nur unzureichend erfüllt werden: (1) Koordination des fortschreitend zersplitternden internationalen Institutionen- und Organisationsgefüges, (2) Kapazitätsbildungs- und Finanzierungsfunktion des Systems (*capacity building*), insbesondere mit Blick auf die Nord-Süd-Kooperation, sowie (3) bessere Umsetzung und Fortentwicklung der internationalen Umweltpolitik (*concern building, improving the contractual environment*).<sup>10</sup>

### 3.1. *Besseres Koordinieren des internationalen Organisationensystems durch Funktionsintegration in eine neue Organisation*

Zunächst besteht im internationalen Institutionen- und Organisationensystem ein Koordinationsdefizit, das erhebliche (obgleich bislang kaum quantifizierte) Kosten verursacht und suboptimale Politikergebnisse erbringt. Das UNEP, gegründet 1972, war noch ein vergleichsweise eigenständiger Akteur mit klar abgegrenztem Aufgabengebiet. Die Zunahme internationaler Umweltverträge führte indessen zur erheblichen Zergliederung des Systems, da neugeschaffene Konventionssekretariate, teils aus politischen Gründen, dem UNEP nicht eingegliedert wurden und dadurch starke Partikularinteressen entwickeln konnten, was insgesamt einer koordinierten Herangehensweise an die globale Umweltpolitik wenig zuträglich war. Beispielsweise ist die Klimapolitik kaum mit der Biodiversitätspolitik abgestimmt, für die jeweils eigenständige Sekretariate eingerichtet wurden, welche sich de facto zu kleinen Sonderorganisationen mit eigener Agenda entwickelten. Das Anrechnen von Treibhausgasen im Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention könnte etwa Anreize in der Waldpolitik setzen, die den Zielen der Biodiversitätspolitik zuwiderlaufen, weil in diesem Protokoll das Abholzen von (artenreichen) Urwäldern und das anschließende Aufforsten mit (artenarmen, aber schnellwachsenden) Plantagen als klimapolitische Maßnahme prämiert wird (WBGU 1998b). Die Finanzierung der zentralen Umweltverträge mit Nord-Süd-Relevanz wiederum wurde teils der Weltbank organisatorisch eingegliedert in Form der Globalen Umweltfazilität (GEF), teils eigenständigen sektoralen Fonds übertragen (vgl. Ehrmann 1997; Biermann 1997). Zusätzlich sind verschiedene UN-Sonderorganisationen im Umweltschutz aktiv geworden, ohne daß das relativ kleine UNEP eine normsetzende und programm bildende Kraft hätte aufbauen können.

10 Zu den (im Englischen) drei »c« erfolgreicher Umweltregime vgl. Haas et al. (1993). Zürn (1997) hat dieses Modell um ein viertes »c« für *compliance management* ergänzt. Diese letzte Funktion wird jedoch auch nach Gründung einer Weltumweltorganisation weiterhin Aufgabe der einzelnen Umweltinstitutionen bleiben, da eine zentralisierte Erfüllungskontrolle angesichts der Vielzahl von Regimen mit jeweils unterschiedlichen Parteien nicht realistisch erscheint und wohl auch schlechtere Politikergebnisse erbrächte.



Dieses Problem ist seit längerem bekannt. Das Vernetzen einzelner Organisationen, Programme und Büros wird seit 1972 versucht, als ein erstes Koordinationsgremium innerhalb der UN geschaffen wurde.<sup>11</sup> Diesem und seinen Nachfolgern gelang es jedoch nicht, die Partikularinteressen einzelner Abteilungen, Programme und Konventionssekretariate zu überwinden, so daß die vergleichsweise ineffektive und ineffiziente (und damit teure) Zersplitterung des internationalen Organisationensystems in der Umweltpolitik eher zugenommen hat. Die Rio-Konferenz von 1992 gearb aus der damaligen Debatte um eine institutionelle und organisatorische Reform nur eine weitere Unterkommission des Wirtschafts- und Sozialausschusses, die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD). Die CSD konnte sich neben UNEP, den Konventionssekretariaten und den UN-Sonderorganisationen vielleicht als Forum für Diskurs, aber kaum für De zision entwickeln. Sie wurde der Querschnittsfunktion nicht gerecht, die ihr von vielen zuge dacht war, denn vertreten sind nur die Umwelt- und Entwicklungsminister, nicht deren Kollegen für Finanzen, Wirtschaft oder Äußeres.

Kurzum, seit 1972 ist die internationale Umweltpolitik von einer erheblichen organisatorischen Zergliederung gekennzeichnet. Einen Schwerpunkt im System – wie etwa die WHO oder die WTO – gibt es nicht. Zwischen fast allen Institutionen und Organisationen finden sich Überschneidungen im Aufgabenbereich. Abgestimmt wird, wenn überhaupt, nur ad hoc, indem einzelne Vertragssekretariate mit UN-Organisationen oder untereinander Absprachen zur Koordination und Kooperation treffen.

Ein organisatorisches Zentrum für eine internationale Nachhaltigkeitsstrategie, das in seiner Form den Interessen der zentralen Staaten gerecht wird, erscheint deshalb dringend erforderlich. Wie das Politikfeld »Umweltschutz« innerhalb der Nationalstaaten in den siebziger und achtziger Jahren durch die Einführung von eigenständigen Umweltministerien organisatorisch gestärkt wurde, so sollte auch jetzt das globale Politikfeld »Umweltschutz« durch eine eigenständige Sonderorganisation gestärkt werden, um Partikularinteressen einzelner Programme und Organisationen zu minimieren und Doppelarbeit, Überschneidungen und Inkonsistenzen zu begrenzen. Praktikabel und organisatorisch recht einfach erscheint die Gründung einer eigenständigen UN-Sonderorganisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenem Budget und eigenen Finanzierungsquellen, was insbesondere mit (1) dem Auflösen von UNEP, CSD und GEF, (2) der Integration der größeren Konventionssekretariate und (3) einer neuen Abgrenzung der Aufgaben der bestehenden Organisationen einhergehen müßte.

- 11 Schon nach der Stockholmer Konferenz über die menschliche Umwelt von 1972 wurde zur Koordination der umweltpolitischen Arbeit innerhalb der Vereinten Nationen ein eigenständiges Büro im Rahmen des UN-Umweltprogramms geschaffen (*Environment Coordination Board*), das 1977 wieder aufgelöst wurde. Seitdem wird die Koordination der Umweltpolitik der Vereinten Nationen vom allgemeinen Verwaltungsausschuß für Koordinierung (*Administrative Committee on Co-ordination, ACC*) und zum Teil von UNEP wahrgenommen. Klaus Töpfer, der neue UNEP-Exekutivdirektor, will nun eine »Environmental Management Group« unter UNEP-Leitung einrichten, um die Arbeit der Sekretariate, Abteilungen und Organisationen besser abstimmen zu können.



### 3.2. Verbesserte Möglichkeiten für Kapazitätsaufbau im Süden sowie Finanz- und Technologietransfer durch eine UN-Sonderorganisation

Kapazitätsaufbau (*capacity building*) wurde vor einigen Jahren zum Zauberwort der Entwicklungszusammenarbeit, und empirisch dürfte der Aufbau umweltpolitischer Kapazität, insbesondere in Entwicklungsländern (vgl. Paulus 1997), eine der wesentlichen Funktionen auch der globalen Umweltregime sein (vgl. Keohane et al. 1993). Die finanzielle und technische Zusammenarbeit bei globalen Umweltproblemen unterscheidet sich gleichwohl von der entwicklungspolitischen Kooperation: Die Finanzleistungen des Multilateralen Ozonfonds oder der GEF dienen nicht nur dem Aufbau umweltpolitischer Kapazitäten im Süden, sondern entschädigen vertraglich auch für die vollen »vereinbarten« Mehrkosten, die Entwicklungsländern in der globalen Umweltpolitik entstehen – gemäß dem Grundsatz der Rio-Konferenz von 1992 von den »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Fähigkeiten« der Staaten. So schrieb Hans Peter Schipulle aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:

»Anders als bei der klassischen Entwicklungshilfe [...] handelt es sich bei den Leistungen im Rahmen der [Umwelt-]Konventionen um Verpflichtungen, die im Grunde nach völkerrechtsverbindlich sind [...]. Wenn diese Verpflichtungen von den Industrieländern nicht eingelöst werden, können die Entwicklungsländer dies zum Anlaß der Nichterfüllung ihrer eigenen Verpflichtungen nehmen, was wiederum den Interessen der Staatengemeinschaft, also auch der Industrieländer, schadet. [...] Diese Bestimmungen] werden durch Ratifikation nationales Recht und stellen damit ein neues, rechtliches Bezugssystem für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern dar« (Schipulle 1997: 236f).

Dieses neue Bezugssystem spiegelt sich in den nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahren von GEF und Ozonfonds und der Ersetzung der Geber-Nehmer-Terminologie durch den Begriff der »Partnerschaft« wider.

Auch hier jedoch leidet das internationale Organisationensystem an einem Ad-hoc-Ansatz, der den Erfordernissen der Transparenz, Effektivität und Beteiligung der Betroffenen schon jetzt nicht gerecht wird – und der Bedarf an Finanz- und Technologietransfer von Nord und Süd in der globalen Umweltpolitik wird weiter wachsen: So haben die Industrieländer zugesagt, die Mehrkosten der Entwicklungsländer wie schon in der Ozonpolitik, so auch in der Klimapolitik zu erstatten, wenn diese sich in den nächsten Jahrzehnten zu quantitativen Emissionsminderungszielen bei Treibhausgasen verpflichten. Vergleichbares gilt für die künftigen Kosten der Biodiversitätspolitik im Süden (vgl. Biermann 1998: Kap. 5-7). Hinzu kommen Transferpflichten zur Bekämpfung der Wüstenbildung (vgl. Pilardeaux 1998) und bald wohl zur Begrenzung der Freisetzung persistenter organischer Schadstoffe (vgl. Biermann/Wank 1999). Überdies erfordert ein künftiger internationaler Emissionszertifikatehandel im Klimaschutz (vgl. Simonis 1996b) – etwa in Form des »clean development mechanism«, der 1997 in Kioto beschlossen wurde – einen erheblichen organisatorischen Unterbau.

Diese neuen und erweiterten funktionalen Erfordernisse der internationalen Umweltpolitik sind unseres Erachtens mit den bisherigen Einrichtungen nicht zu leisten.

- Ein Weg wäre die Proliferation weiterer Sonderfonds wie des Multilateralen Ozonfonds, der 1990 zum Finanzieren nur dieses einen Umweltproblems eingerichtet wurde. Solch weiteres Zersplittern des Organisationensystems scheint aber wenig effizient und nicht empfehlenswert.
- Ein zweiter Weg wäre, diese Aufgaben alle der Weltbank zu übertragen. Dem würden sich die Entwicklungsländer höchstwahrscheinlich widersetzen, da ihnen die Weltbank mit ihrem beitragsabhängigen Entscheidungsverfahren als nord-dominiert gilt.
- Ein dritter Weg wäre, die Ausweitung der Kapazitätsbildungs-, Finanzierungs- und Kompensationsfunktion der internationalen Umweltpolitik einer eigenständigen Organisation zu übertragen, die die besondere Form der Nord-Süd-Beziehungen in der Umweltpolitik besser berücksichtigt als die Weltbank und zugleich die Zersplitterung in eine Vielzahl ineffizienter Einzelfonds überwindet. Eine Weltumweltorganisation könnte verschiedene Finanzierungsmechanismen koordinieren, die Mittel der sektoralen Fonds treuhänderisch verwalten, wobei die Funktionen der GEF eingegliedert (und diese damit aufgelöst) würden. Für die Industrieländer könnte dieser Vorschlag akzeptabel werden, wenn die Weltumweltorganisation ein der GEF faktisch entsprechendes Entscheidungsverfahren erhielte (was unten näher begründet wird).

Hinsichtlich der Finanzierung böte eine neue Organisation zudem die Möglichkeit einer grundsätzlichen Neuerung des internationalen Systems, nämlich der Einführung »quasi-automatischer Finanzierungsmechanismen«. Fast alle bisherigen Finanzierungsmechanismen krankten an der Freiwilligkeit der Beitragszahlung, und selbst wo vertraglich festgelegte Mitgliedsbeiträge existieren, zeigt sich immer wieder, daß Zahlungen politisch instrumentalisiert oder von der Wirtschaftskonjunktur abhängig gemacht werden. Wie die Theorie der kollektiven Güter zeigt, wird die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben durch Trittbrettfahrer systematisch untergraben, so daß auf nationaler Ebene Gemeinschaftsaufgaben nicht freiwillig, sondern durch Steuern finanziert werden.<sup>12</sup> Hieran knüpft die aktuelle Debatte über quasi-automatische Finanzierungsmechanismen in der Umweltpolitik an.

Der globale Finanzbedarf in der Umweltpolitik ist offensichtlich erheblich. Das Sekretariat zur UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 hatte geschätzt, daß das gesamte, von den Staaten einvernehmlich ausgehandelte Aktionsprogramm der Konferenz – die »Agenda 21« – jährlich insgesamt 125 Milliarden US-Dollar Finanzhilfe in den Entwicklungsländern erfordert, also weitaus mehr als der derzeitige Zweimilliardenhaushalt der Globalen Umweltfazilität der Weltbank, über die die Industrieländer ihre Unterstützung für die Klima-, Biodiversitäts- und Meeresschutzpolitik im Süden transferieren. Internationale Steuern auf um-

12 Siehe auch den Bericht der »Unabhängigen Arbeitsgruppe zur Zukunft der Vereinten Nationen«, geleitet vom früheren pakistanischen Premierminister Moeen Qureshi und dem früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker; Independent Working Group on the Future of the United Nations (1995).

weltschädigende Tätigkeiten waren schon mit Blick auf die Ozonschutzpolitik und die Klimapolitik (Kohlenstoffsteuer) diskutiert worden. Derzeit stehen die – nach ihrem Erfinder als »Tobin-Steuer« bekannte – Devisenumsatzsteuer, die auch vom ehemaligen französischen Präsidenten Mitterrand (auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen) unterstützt wurde, sowie eine internationale Steuer auf den Luftverkehr im Mittelpunkt der Debatte. Letzteres war vom ehemaligen UN-Generalsekretär Boutros-Ghali diskutiert worden in seiner *Agenda for Peace* zur Finanzierung der Friedenssicherung (UNSG 1992). Da eine internationale Luftverkehrssteuer recht leicht mit geringen Verifikationskosten über Flughäfen eingetrieben werden könnte (zum Beispiel zusammen mit der Erhebung der Flughafengebühr), scheint sie praktikabel. Ein vergleichsweise niedriger Steuersatz würde gewährleisten, daß es nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen kommt. Eine (zusätzliche) Finanzierungsquelle könnte das Umwidmen von Schuldentiteln der Entwicklungsländer für die Zwecke der Organisation sein (gleichsam ein globaler *debt-for-nature swap*) wie auch eine entsprechende Verwendung der Erlöse aus dem geplanten Emissionszertifikatehandel der Klimapolitik.

Natürlich könnten solche automatischen Finanzierungsmechanismen auch ohne eine Weltumweltorganisation eingeführt werden, wie auch eine Weltumweltorganisation gegründet werden könnte, ohne daß sie zugleich mit automatischen Finanzierungsmechanismen ausgestattet wird. Dennoch ist beides verknüpft: Automatische Finanzierungsmechanismen benötigen einen entsprechenden organisatorischen Überbau, und gerade bei umweltbezogenen Abgaben (wie auf den Luftverkehr) wäre hierfür eine UN-Sonderorganisation für Umweltfragen ein geeigneter Akteur zur Verwaltung der Mittel. Andererseits würden automatische Finanzierungsmechanismen der neuen Organisation die erforderlichen Mittel geben, um ihre Aufgaben, insbesondere den notwendigen Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern, durchführen zu können.

### 3.3. *Bessere Umsetzung und Fortentwicklung der internationalen Umweltpolitik*

Wie oben diskutiert, wäre es falsch, umfassende Durchsetzungsmechanismen für eine Weltumweltorganisation zu wünschen oder diese auch nur öffentlich zu fordern. Die organisatorische Reform würde »im Rohr krepieren« und die Weltumweltpolitik zurückwerfen. Statt »scharfer Zähne« sollte die Organisation »weiche« Durchsetzungsmechanismen haben, die sich in der politikwissenschaftlichen Forschung als durchaus tauglich und erfolgversprechend herausgestellt haben. Die Organisation sollte beispielsweise das Recht haben, Informationen über den Stand der Umwelt und der Umweltpolitik in den einzelnen Ländern zu sammeln, auszuwerten und in geeigneter Form zu veröffentlichen, insbesondere im Vergleich zu den internationalen Verpflichtungen, die die jeweiligen Staaten eingegangen sind. Wie Marc A. Levy (1993) am Beispiel des europäischen Luftreinhalteregimes gezeigt hat, kann die rein vergleichende Information über verschiedene Länder wesentliche politische Initiativen in weniger umweltbewußten Staaten auslösen.

Eine Weltumweltorganisation sollte deshalb, wie die meisten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, das Problembewußtsein fördern und den weltweiten Informationsstand als Entscheidungsgrundlage verbessern, die Information über das Erdsystem und die gegenwärtigen Umwelt- und Entwicklungsprobleme ebenso wie die Information über den Stand der Umsetzung der internationalen und nationalen Politik zur Steuerung des globalen Wandels (»raising concern«, vgl. Keohane et al. 1993). Natürlich muß dabei das Rad nicht neu erfunden werden: Sämtliche Umweltverträge verpflichten schon heute ihre Parteien zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Politik. Sonderorganisationen wie die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder die WHO sammeln und verbreiten wertvolles Wissen und fördern weitergehende Forschung; die CSD leistet wichtige Beiträge beim Ausarbeiten von Indikatoren für nachhaltige Entwicklung. Nicht zuletzt ist UNEP auf vielen dieser Gebiete aktiv.

Doch weiterhin fehlt das umfassende Koordinieren, Bündeln und entscheidungsorientierte Aufbereiten und Weiterleiten dieses Wissens. Was gegenwärtig von den verschiedenen internationalen Akteuren erarbeitet wird, benötigt einen zentralen Fixpunkt im internationalen Organisationensystem. UNEP könnte dieser Fixpunkt sein, doch reichen die Ressourcen und derzeitigen Kompetenzen dieses der UN-Vollversammlung beigeordneten Programms nicht aus. Viel eher wäre das die Aufgabe einer vertraglich abgesicherten, finanziell mit zusätzlichen Mitteln ausreichend gestützten und institutionell eigenständigen Weltumweltorganisation.

Eine solche Organisation hätte zudem mehr Möglichkeiten, Regimebildungsprozesse zu unterstützen (»improving the contractual environment«; vgl. Keohane et al. 1993), beispielsweise durch das Initiieren und Vorbereiten von Verträgen. Ein Vorbild könnte hier die ILO sein, die nach einem festgelegten Verfahren einen umfassenden Corpus von »ILO-Konventionen« ausgearbeitet hat, die eine Art globales Arbeitsgesetzbuch darstellen. Verglichen mit der ILO ist die globale Umweltpolitik in der Regimebildung weit disparater und von diversen Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen UN-Sonderorganisationen gekennzeichnet, in denen das kleine UNEP die Umweltinteressen nicht genügend wahren konnte.

Natürlich ist zu berücksichtigen, daß internationale Organisationen nur selten als Beispiele für hohe Effizienz gelten. Statt dessen kommt es oft zu institutionellen Verfestigungen, die mangelnde Anpassungsfähigkeit und so auch Ineffizienz nach sich ziehen. Aber dies spricht keineswegs für eine Aufrechterhaltung des Status quo, denn schon heute sind die Sekretariate internationaler Regime in der Regel an internationale Organisationen angegliedert und haben dementsprechend mit Bürokratisierungstendenzen zu kämpfen. Jedes Sekretariat, jedes kleine Umweltprogramm benötigt seinen eigenen administrativen Apparat, von der Personalkostenabrechnung bis hin zu EDV-Dienstleistungen. Unser Vorschlag, eine Weltumweltorganisation zu schaffen, die die Konventionssekretariate, das UNEP und die CSD verschmelzen soll, würde insofern zwar *eine* neue Bürokratie schaffen – aber zugleich unzählige kleinere überflüssig machen. Insgesamt wird diese organisatorische Verschmelzung im umweltpolitischen Teil des UN-Systems *zum Abbau von Bürokratismus* und zu wohl erheblichen *Effizienzgewinnen* führen.

#### 4. Skizze einer »Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung«

Insgesamt scheint deshalb die Gründung einer nicht-souveränitätseinschränkenden Weltumweltorganisation als zusätzliches Element einer horizontal organisierten globalen *Governance*-Struktur in der Weltumweltpolitik ein erfolgversprechender Weg zu sein. Eine solche Organisation kann unabhängig von den Quoren der Vereinten Nationen auf einer diplomatischen Konferenz gegründet werden und nur für ihre Mitglieder in Kraft treten. Juristisch könnte sie zunächst tätig sein ohne China (wie die WTO) oder ohne die USA, welche ja dem Völkerbund fernblieben, einige UN-Sonderorganisationen verlassen haben und der eigentlichen UNO angesichts der US-Beitragsrückstände eher fern als nahe stehen.

Im wesentlichen sollte die neue Organisation die genannten drei Funktionen erfüllen: (1) die Weltumweltpolitik wieder zusammenführen und besser koordinieren, (2) Kapazitäten im Süden aufbauen und finanzieren und (3) zur besseren Umsetzung der internationalen Umweltpolitik beitragen sowie das Umfeld zur Aushandlung neuer Institutionen kooperationsfördernder gestalten. Wie aber könnte, wie sollte eine solche Organisation konkret ausgestaltet sein? Drei Fragen wollen wir in diesem zweiten argumentativen Schritt klären: die Abgrenzung von »Umwelt« und »Entwicklung« (4.1), die Entscheidungsverfahren der Organisation und damit ihre zwischenstaatliche Konsensfindungsfunktion (4.2) und die Integration privater Akteure, insbesondere der Umwelt- und Wirtschaftsverbände (4.3).

##### 4.1. Abgrenzung und Zusammenhang von »Umwelt« und »Entwicklung«

Eine neue UN-Sonderorganisation ist notwendig vor allem wegen der dysfunktionalen Zersplitterung des internationalen Organisationensystems im Umweltschutz. Diesem Aufgabenbereich sollte die neue Organisation vorrangig dienen. Allerdings darf Umweltschutz international nicht isoliert gesehen werden. Bei politischen Vereinbarungen und Programmen, beispielsweise zum Schutz von Tropenwäldern oder zur Regulation des Verbrauchs fossiler Brennstoffe, sind unweigerlich wirtschafts- und entwicklungspolitische Kernbereiche betroffen. Eine Weltumweltorganisation muß dies berücksichtigen. Sie muß nicht Entwicklung als solche fördern, wie es etwa das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) versucht, aber sie darf diesem nicht entgegenstehen und muß in ihrer Politik gewährleisten, daß Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung im Süden nicht gefährdet werden und die globale Umweltpolitik dem Kriterium einer global gerechten Lastenverteilung genügt. Deshalb ist es unerlässlich, daß sich dies im Statut der Organisation – analog etwa zur Erklärung über Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992 – und auch im Namen der Organisation spiegelt: »Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung«.

Manche streben hier eine weit größere Integration an: Das Verschmelzen des UNEP mit dem UNDP – angesichts des UNDP-Budgets von etwa einer Milliarde US-Dollar wäre dies eine »Elefantenhochzeit« in der internationalen Organisatio-

nenfamilie. Industrieländer haben sich seit langem einer internationalen Organisation für Entwicklungsfragen widersetzt, so daß das Aufwerten von UNDP und UNEP zu einer »Weltorganisation für nachhaltige Entwicklung« vom Süden befürwortet, von den meisten Industrieländern abgelehnt werden könnte. Andererseits finden manche Industrieländer vielleicht Gefallen an der UNDP-UNEP-Synthese, wenn sich hierdurch das entwicklungspolitische UN-Budget insgesamt reduzieren ließe, es also zu vereinigungsbedingten Einsparungen käme. Der frühere UNDP-Verwalter Gustave Speth hat sich grundsätzlich für eine Weltumweltorganisation, aber gegen deren Verschmelzen mit seinem eigenen Programm ausgesprochen<sup>13</sup> – und ein ähnlicher Widerstand ist von seinem Nachfolger wohl zu erwarten und angesichts des Gewichts des UNDP nicht zu unterschätzen. Ein Hauptproblem ist der Projektcharakter der Arbeit des UNDP, den UNEP nicht besitzt und der auch für die hier diskutierte Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung nicht sinnvoll ist, wie auch die erhebliche Größendifferenz zwischen UNEP und UNDP. Beides würde möglicherweise die hier angestrebten politikstimulierenden und kooperationsförderlichen Wirkungen einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung vor dem Hintergrund der entwicklungspolitischen Projektarbeit des UNDP erheblich ins Hintertreffen geraten lassen.

Insofern erscheint es also geboten, zur Zeit keine Verschmelzung von UNEP und UNDP in einer Organisation anzustreben, sondern UNDP neben einer eigenständigen »Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung« bestehen zu lassen. Die Aufnahme des Entwicklungsbegriffs in den Titel der Weltumweltorganisation ist dennoch notwendig. Dies bedeutet nicht, daß die neue Organisation eigenständige (entwicklungspolitische) Projekte im Süden durchführen sollte; auch UNIDO, UNDP oder die Weltbank werden damit keineswegs überflüssig. Statt dessen schließt der Doppelbegriff »Umwelt und Entwicklung« an die Rio-Konferenz von 1992 und deren Grundsatzerklärung an, indem verdeutlicht wird, daß globale Umweltpolitik keine Begrenzung der wirtschaftlichen Entwicklung im Süden bedeutet. Dies schließt wiederum eine Reihe von Grundsätzen der Weltumweltpolitik ein, wie den Grundsatz der »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Fähigkeiten« der Staaten,<sup>14</sup> den Grundsatz der Pflichtendifferenzie-

- 13 »I think it is very timely to be thinking about how to strengthen the UN in both environment and development, and linking the two. Major institutional innovations are needed in the environmental area, but perhaps the most important is to dramatically strengthen the UN Environment Programme. My own view is that UNEP should evolve into a world environment organization. I think a new name might be useful, because it would symbolize the fact that something new had come into being. The organization which I think is needed is one that would deal with information, analysis, monitoring trends in environment, early warning, framing agreements and building consensus for action. So we need a World Organization for Environment that is as strong and as effective as the World Trade Organization, where trade ministers work together internationally, or as the World Health Organization, where the world's health ministers work together. We need an organization that brings all the environmental ministers of the world together for concerted action. I hope that UNEP can evolve into a world environment institution of the type that I described« (Speth 1998).

- 14 Grundsatz 7 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, vgl. etwa auch Art. 3, Abs. 1 der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen von 1992.



rung zwischen Nord und Süd oder den Grundsatz der Kompensation der umweltpolitischen Mehrkosten des Südens (vgl. Biermann 1998: 129-332). Einer reinen »Weltumweltorganisation« würden die Entwicklungsländer derzeit mit Sicherheit ablehnend gegenüberstehen – beim Vorschlag einer »Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung« wäre jedoch möglicherweise ein Kompromiß zwischen Nord und Süd möglich.<sup>15</sup>

#### 4.2. Entscheidungsverfahren

Institutionen senken die Transaktionskosten des internationalen Systems, indem sie unter anderem bewährte Entscheidungsverfahren bereitstellen (vgl. Keohane 1984). Gerade eine Weltumwelt- und -entwicklungsorganisation könnte dazu beitragen, den besonderen Machtverhältnissen der internationalen Umweltpolitik durch die Etablierung eines besonderen Entscheidungsprozesses Rechnung zu tragen, welcher unabhängig von einzelnen Regimen eine globale Nachhaltigkeitsstrategie zwischen Nord und Süd initiiert, koordiniert und begleitet. Auch wenn sich im UN-Alltag zunehmend das Konsensverfahren durchsetzt, wäre es falsch, die Relevanz der Stimmrechte in den Gremien zu übersehen. Besondere Aufgaben und Probleme haben in einigen internationalen Organisationen zu sehr spezifischen Entscheidungsverfahren geführt. Verschiedene Elemente dieser unterschiedlichen Entscheidungsverfahren ließen sich für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung kombinieren, um ihre Effektivität und Akzeptanz sicherzustellen.

Sinnvoll wären insbesondere Entscheidungsverfahren, die Nord und Süd eine gleichberechtigte Stellung einräumen. Dies könnte gewährleisten, daß die Entscheidungen der neuen Weltorganisation zu Strategie und Programm den Interessen weder der Entwicklungsländer noch der Industrieländer widersprechen. Denn ohne Zustimmung der Mehrheit der Regierungen des Südens und ohne Einwilligung der Mehrheit der Industrieländer ist eine globale Weltumwelt- und -entwicklungspolitik nicht möglich. Nord-süd-paritätische Entscheidungsverfahren sind also im Ergebnis ein »dritter Weg« zwischen dem süd-orientierten Entscheidungsverfahren der UN-Vollversammlung (ein Land, eine Stimme) und der nord-orientierten Prozedur der Bretton-Woods-Organisationen (ein Dollar, eine Stimme). Im Ozonregime (und für den Multilateralen Ozonfonds) wurde bereits 1990 festgelegt, daß jeder Entscheidung zwei Drittel der Vertragsparteien inklusive der einfachen Mehrheit der Entwicklungsländer und der einfachen Mehrheit der Industrieländer zustimmen müssen (vgl. Benedick 1998). Ein im Ergebnis ähnliches Verfahren wurde 1994 für die GEF vereinbart.<sup>16</sup>

15 Diese Einschätzung beruht unter anderem auf mehreren Expertenseminaren an der *School of International Studies, Jawaharlal Nehru University*, Neu-Delhi, Januar und Februar 1999.

16 Vgl. Biermann (1998: Kap. 6). Entscheidungen des GEF-Verwaltungsrates erfordern seit 1994 eine Zweidrittelmehrheit, die sechzig Prozent der an der Fazilität beteiligten Staaten und zugleich sechzig Prozent der finanziellen Beiträge zur Fazilität repräsentieren muß. Dies ist im Ergebnis ein nord-süd-paritätisches Verfahren, das den Entwicklungsländern und den Industrieländern jeweils ein effektives Vetorecht einräumt.



Problematisch bei strikt paritätischen Verfahren bleibt allerdings das Festlegen der Gruppenzugehörigkeit. Singapur hat beispielsweise ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als viele Industrieländer, gilt jedoch – als Mitglied der »Gruppe der 77« – weiterhin als Entwicklungsland.<sup>17</sup> Das Ozonregime graduert problemspezifisch: Verbraucht ein Entwicklungsland mehr als 300 Gramm FCKW pro Kopf und Jahr, wird es als Industrieland gewertet. Es muß die schärferen Reduktionspflichten des Nordens erfüllen und zählt bei der paritätischen Abstimmung zur Gruppe der Industrieländer (vgl. Biermann 1998: Kap. 5). Bei einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, die ja für alle Umweltprobleme zuständig sein soll, scheidet eine solche fallspezifische Graduierung aus. Übrig bliebe als zweitbeste Option die Selbstdefinition der Staaten, wie in der UNCTAD oder in der UN-Vollversammlung. Zumindest sollte zu erwarten sein, daß Entwicklungsländer, die der OECD beitreten, automatisch die umweltpolitischen Pflichten der Industrieländer erfüllen.

Zudem ist zu überlegen, inwieweit das nord-süd-paritätische Verfahren in ein mehrfach-paritätisches Verfahren untergliedert werden könnte. Es ließen sich zum Beispiel vier Gruppen bilden – »westliche Industrieländer« (mit einer vorübergehenden Sondergruppe »Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft«), »Schwellenländer«, »Entwicklungsländer« und »am wenigsten entwickelte Länder« (LLDC). Bei vier Gruppen wäre es durchaus praktikabel, den Entscheidungen der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jeder dieser Gruppen zugrunde zu legen. Eine noch stärkere Untergliederung in mit Vetorecht ausgestattete Gruppen würde dagegen die Effektivität des Entscheidungsprozesses mindern.

#### 4.3. *Integration privater Akteure*

In der öffentlichen wie der sozialwissenschaftlichen Diskussion tritt die Rolle nichtstaatlicher Akteure immer stärker in den Vordergrund, vor allem der transnationalen Umweltschutz- und Wirtschaftsverbände (vgl. etwa Wapner 1997). Dabei üben diese Verbände nicht nur oft erheblichen Druck auf die Politik aus, sondern bieten in einer komplexer werdenden Welt auch eine Reihe von »Dienstleistungen« im internationalen System: Sie liefern kostengünstige Forschung und Politikberatung durch qualifizierte (und privat finanzierte) Mitarbeiter, kontrollieren die gegenseitigen Verpflichtungen der Staaten, wie es staatliche Stellen aufgrund des völkerrechtlichen Interventionsverbots nicht könnten, und informieren Regierungen und Öffentlichkeit umfassend über die internationalen Verhandlungen, sowohl über die Handlungen der »eigenen« Diplomaten als auch die der anderen Verhandlungspartner. Zudem erlauben transnationale Umwelt- und Industrieverbände ein effektives Rückkoppeln der Regierungsvertreter auf diplomatischen Konferenzen mit der innenpolitischen Situation vor Ort (vgl. Raustiala 1997). Deshalb ist es weitgehend akzeptiert, daß Nichtregierungsorganisationen an internationalen Verhandlungen stärker zu beteiligen sind.

17 Vgl. allgemein hierzu Jakobeit (1997a, 1997 b) sowie Simonis (1992).

Allerdings gibt es zwei Schieflagen in der internationalen Gemeinde privater Akteure. Zum einen sind die auf UN-Konferenzen und Vertragsstaatenkonferenzen tätigen privaten Umweltlobbyisten von den Gesellschaften des Nordens dominiert, von denen sie ihr Geld und meist auch ihr Personal beziehen (vgl. kritisch hierzu South Centre 1996: 212f). Dies beeinflusst die Agenda dieser Gruppen, selbst wenn in der Praxis häufig versucht wird, nord-süd-paritätische Modi in den internen Abstimmungsverfahren zwischen den transnationalen Umwelt- und Entwicklungsverbänden durchzuhalten. Wenn es um die Anhörungsrechte solcher Organisationen auf diplomatischen Konferenzen geht, sind es deshalb in der Regel die Regierungen der Entwicklungsländer, die weitergehende Rechte privater Akteure verhindern (teils auch aufgrund interner Demokratiedefizite, etwa in China). Ein zweites Problem ist das Übergewicht der Finanzkraft der Wirtschaftsverbände, welches Umweltinteressen schnell und oft ins Hintertreffen kommen läßt.

Ein Ausweg wäre, die Mitwirkung privater Akteure in einer Weise zu institutionalisieren, die einen gleichgewichtigen Einfluß von Nord und Süd sowie von Wirtschaft und Umwelt garantiert. Ein Präzedenzfall hierfür ist das Entscheidungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in dem jeder Mitgliedstaat mit vier Stimmen vertreten ist, von denen zwei auf die Regierung und je eine auf die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften entfallen. Die Umwelt- und Entwicklungsverbände aus dem Süden hätten eine – der von ihnen repräsentierten Bevölkerungszahl angemessene – Stimmenmehrheit, und die Interessen von Ökonomie und Ökologie wären gleichgewichtig vertreten. Sicher träten beim Übertragen eines solchen Verfahrens auf die Weltumweltpolitik einige Probleme auf. Auf der umwelt- und entwicklungspolitischen Seite gibt es zum Beispiel nur wenige Zusammenschlüsse, die ihre gesamte nationale Klientel überzeugend repräsentieren. Doch können sich solche Koalitionen, wie etwa das »Forum Umwelt und Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen«, in naher Zukunft herausbilden – ja dies könnte dadurch befördert werden, daß im Statut einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung die Repräsentation von (stimmberechtigten) Nichtregierungsorganisationen aus beiden Interessenlagern festgelegt würde.

## 5. *Conclusio*

Für eine Weltumwelt- und -entwicklungspolitik, die Zukunftsfähigkeit für das 21. Jahrhundert gewährleisten soll, muß die Familie der UN-Sonderorganisationen ergänzt werden um ein neues Mitglied für das Politikfeld »Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung«. Disparate, schlecht koordinierte Glieder des internationalen Institutionen- und Organisationensystems würden damit zusammengelegt und so insgesamt gestärkt: Unseres Erachtens sollten das UN-Umweltprogramm, die UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung, die Globale Umweltfazilität und die Konventionssekretariate der großen Umweltverträge in der neuen Organisation aufgehen. Die Gründung einer solchen Sonderorganisation – einer Weltorganisation

für Umwelt und Entwicklung – würde den drängenden Aufgaben der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert bei nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren verschaffen. Auch ließe sich die Handlungskapazität der Staaten, insbesondere in Afrika, Asien und Lateinamerika, durch verbesserte internationale Zusammenarbeit und Unterstützung stärken. Ferner würde die institutionelle Umgebung für das Aushandeln neuer Konventionen und Aktionsprogramme wie für das Umsetzen und Koordinieren der bestehenden verbessert.

Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung könnte einerseits durch Beitragszahlungen der Industrieländer finanziert werden; manche Kosten entfielen dabei durch die Integration der bestehenden Programme und Konventionssekretariate. Darüber hinaus wäre eine Finanzierung möglich durch das Umwidmen von Schuldentiteln der Entwicklungsländer für die Zwecke der Organisation, durch Einführung automatischer Finanzierungsmechanismen, vor allem einer internationalen Luftverkehrssteuer, oder auch durch die Erlöse aus dem geplanten Emissionszertifikatehandel der Klimapolitik.

Hinsichtlich der Entscheidungsverfahren wäre eine größtmögliche Akzeptanz der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung durch das Einführen nord-süd-paritätischer Entscheidungsverfahren nach dem Modell des Ozonregimes zu erzielen. Dabei hätte die Mehrheit der Entwicklungsländer und zugleich die Mehrheit der Industrieländer jeweils ein Gruppenvetorecht über die Entscheidungen. Der beträchtliche informelle Einfluß privater Akteure sollte in der Organisation institutionalisiert und damit die Chancengleichheit verbessert werden: Wir schlagen vor, daß Repräsentanten der Umwelt- und Entwicklungsverbände und der Wirtschaft nach dem Modell der ILO stimmberechtigt sein sollten, das heißt, jedes Land könnte vier Stimmen haben: zwei Stimmen der Regierung und jeweils eine Stimme der Umwelt- und Entwicklungsverbände und der Wirtschaftsverbände.

Sicherlich erscheint eine solche Organisation manchen als unrealistisch. Aber unwirklich war auch die Gründung eines Internationalen Strafgerichtshofes noch vor zehn Jahren. In diesem Beitrag haben wir versucht, die Notwendigkeit einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu begründen. Zumindest Deutschland, Frankreich und Japan scheinen einer neuen UN-Sonderorganisation inzwischen positiv gegenüberzustehen. Die Entwicklungsländer schweigen oder sind eher skeptisch. Wir denken jedoch, daß die hier skizzierte Organisation für Entwicklungsländer akzeptabel sein könnte. Viele Vertreter des Südens mögen bezweifeln, ob sich eine südfreundliche Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung letztlich durchsetzen läßt oder ob am Ende nicht eher eine Globale Umweltorganisation im Sinne Daniel Estys (1994b) das Verhandlungsergebnis ist, durch die beispielsweise Regenwälder als »global commons« international verwaltet und Umweltstandards des Nordens dem Süden aufgezwungen würden – und ob die Entwicklungsländer deshalb nicht besser von vornherein jegliche Reform verweigern sollten. Dem wird Rechnung zu tragen sein. Wir sind jedoch der Meinung, daß angesichts der gewachsenen Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer in der Weltumweltpolitik (vgl. Biermann 1998) der hier vorgelegte Vorschlag durchaus eine Chance zur Realisierung hat.

## Literatur

- Agarwal, Anil/Narain, Sunita 1991: Global Warming in an Unequal World. A Case of Environmental Colonialism (Centre for Science and Environment), Neu-Delhi.
- Bauer, Maja 1995: Weltföderation. Modell globaler Gesellschaftsordnung, Frankfurt a.M.
- Benedick, Richard E. 1998: Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet. 2. erweiterte Auflage, Cambridge, Mass.
- Biermann, Frank 1997: Financing Environmental Policies in the South. Experiences from the Multilateral Ozone Fund, in: International Environmental Affairs 9: 3, 179-218.
- Biermann, Frank 1998: Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden.
- Biermann, Frank 1999: Linking Trade with Environment. The False Promise, in: American Institute for Contemporary German Studies/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Environmental Diplomacy, Washington, D.C., 39-46.
- Biermann, Frank 2000: Mehrseitige Umweltverträge im GATT/WTO-Recht. Untersuchung zum rechtspolitischen Reformbedarf, in: Archiv des Völkerrechts 38, i.E.
- Biermann, Frank/Simonis, Udo E. 1998: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme (Policy Paper Nr. 9 der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn.
- Biermann, Frank/Wank, Christine 1999: Die »POP-Konvention«. Das neue Chemikalien-Regime der Vereinten Nationen (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 99-402), Berlin.
- Ehrmann, Markus 1997: Die Globale Umweltfazilität (GEF), in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 57: 2-3, 565-614.
- Esty, Daniel C. 1994a: Greening the GATT. Trade, Environment and the Future, Harlow.
- Esty, Daniel C. 1994b: The Case for a Global Environmental Organization, in: Kenen, Peter B. (Hrsg.): Managing the World Economy. Fifty Years After Bretton Woods, Washington, D.C., 287-309.
- Esty, Daniel C. 1996: Stepping Up to the Global Environmental Challenge, in: Fordham Environmental Law Journal 7: 1, 103-113.
- Fues, Thomas 1997: Rio plus 10. Der deutsche Beitrag zu einer globalen Strategie für nachhaltige Entwicklung (Policy Paper Nr. 6 der Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn.
- Gehring, Thomas 1994: Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Frankfurt a.M.
- Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (Hrsg.) 1997: Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen.
- Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.) 1993: Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, Mass.
- Hague Declaration 1989: Declaration of The Hague, 11. März 1989, in: International Legal Materials 28, 1308-1310.
- Helm, Carsten 1995: Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes, Berlin.
- Helm, Carsten 1996: Transboundary Environmental Problems and New Trade Rules, in: International Journal of Social Economics 23: 8, 29-45.
- Independent Working Group on the Future of the United Nations 1995: The United Nations in its Second Half-century. A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, New York.

- Jakobeit, Cord* 1997a: Internationale Institutionen in den ökonomischen und ökologischen Nord-Süd-Beziehungen (Universität Hamburg: Politikwissenschaftliche Habilitationsschrift), Hamburg.
- Jakobeit, Cord* 1997b: »Eine Welt« oder (wie-)viele Welten? Theoretische Vorstellungen über eine globale Differenzierung nach dem Ende der »Dritten Welt«. Vortrag anlässlich des XX. Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 13.-17. Oktober 1997 in Bamberg.
- Jakobeit, Cord* 1998: Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 2, 345-366.
- Keohane, Robert O.* 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.
- Keohane, Robert O./Haas, Peter M./Levy, Marc A.* 1993: The Effectiveness of International Environmental Institutions, in: *Haas/Keohane/Levy* 1993, 3-24.
- Keohane, Robert O./Levy, Marc A.* (Hrsg.) 1996: *Institutions for Environmental Aid. Pitfalls and Promise*, Cambridge, Mass.
- Levy, Marc A.* 1993: European Acid Rain. The Power of Tote-Board Diplomacy, in: *Haas/Keohane/Levy* 1993, 75-132.
- Oberthür, Sebastian* 1997: *Umweltschutz durch internationale Regime*, Opladen.
- Palmer, Geoffrey* 1992: New Ways to Make International Environmental Law, in: *American Journal of International Law* 86, 259-283.
- Paulus, Stephan* 1997: Zwischen Weltumweltpolitik und Projektitis. Kann Entwicklungszusammenarbeit die umweltpolitische Handlungskompetenz in Entwicklungsländern stärken?, in: *Biermann, Frank/Büttner, Sebastian/Helm, Carsten* (Hrsg.): *Zukunftsfähige Entwicklung. Herausforderungen an Wissenschaft und Politik. Festschrift für Udo E. Simonis*, Berlin, 221-231.
- Pilardeaux, Benno* 1998: Bodenschutz international auf dem Vormarsch?, in: *Altner, Günter/Mettler-von Meibom, Barbara/Simonis, Udo E./von Weizsäcker, Ernst U.* (Hrsg.): *Jahrbuch Ökologie 1999*, München, 143-150.
- Raustiala, Kal* 1997: States, NGOs, and International Environmental Institutions, in: *International Studies Quarterly* 41: 4, 719-740.
- Rittberger, Volker* (Hrsg.) 1993: *Regime Theory and International Relations*, New York.
- Runge, C. Ford* 1994 (mit François Ortalo-Magné und Philip Vande Kamp): *Freer Trade, Protected Environment. Balancing Trade Liberalization and Environmental Interests*, New York.
- Sands, Philippe J.* 1989: The Environment, Community and International Law, in: *Harvard International Law Journal* 30: 2, 393-420.
- Schellnhuber, Hans-Joachim/Pilardeaux, Benno* 1999: Den Globalen Wandel durch Globale Strukturpolitik gestalten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49: 51-52, 3-12.
- Schipulle, Hans Peter* 1997. Das Rio-Paradigma der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 38: 8, 235-237.
- Simonis, Udo E.* 1992: Least Developed Countries – Newly Defined (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS II 92-404), Berlin.
- Simonis, Udo E.* (Hrsg.) 1996a: *Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes*, Berlin.
- Simonis, Udo E.* 1996b: International Tradeable Emission Certificates. Linking Environmental Protection and Development, in: *Economics* 53, 96-110.
- South Centre* 1996: *For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective on UN Reform*, Genf.

- Speth, James Gustave* 1998: Interview mit Jens Martens, Bad Honnef, Juli 1998 (<http://bicc.uni-bonn.de/sef/publications/news/no4/speth.html>, 27.01.2000).
- UNSG – United Nations Secretary-General* 1992: An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. UN-Dok. A/47/277 – S/24111 vom 17. Juni.
- UNSG – United Nations Secretary-General* 1998: Environment and Human Settlements. Report of the Secretary-General. Report to the 53. Session of the United Nations General Assembly. UN-Dok. A/53/463 vom 6. Oktober.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B.* (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice, Cambridge, Mass.
- Waltz, Kenneth N.* 1959: Man, the State, and War. A Theoretical Analysis, New York.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: Theory of International Politics, Reading, Mass.
- Wapner, Paul* 1997: Governance in Global Civil Society, in: Young 1997, 65-84.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* 1998a: Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser. Jahresgutachten 1997, Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* 1998b: Die Anrechnung biologischer Quellen und Senken im Kyoto-Protokoll: Fortschritt oder Rückschlag für den globalen Umweltschutz? Sondergutachten 1998, Bremerhaven.
- Young, Oran R.* (Hrsg.) 1997: Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge, Mass.
- Zaelke, Durwood/Cameron, James* 1990: Global Warming and Climate Change. An Overview of the International Legal Process, in: American University Journal of International Law and Policy 5, 249-290.
- Zürn, Michael* 1997: »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaats. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 41-68.