

# Schwerpunkt: Ökologie

Achim Brunnengräber

## Weltumweltrecht im Spannungsfeld von *soft law*-Regimen und *hard politics*<sup>1</sup>

Es sind neben Fragen von Demokratie und Menschenrechten vor allem die als global gedeuteten Umweltprobleme, die die Diskussionen über die Weltgesellschaft und die Weltinnenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten angeregt haben. Drei Grundannahmen, die ich diskutieren will, sind dabei zentral: Erstens, Problemlagen des globalen Umweltwandels wie der Klimawandel, der Verlust biologischer Vielfalt oder Wasserknappheit sind auf Grund ihres – die Grenzen des Nationalstaats überschreitenden – Charakters nur im Rahmen inter- und transnationaler Politikstrategien bearbeitbar. Zweitens, die Vielfalt an staatlichen, privatwirtschaftlichen und nicht-staatlichen Akteuren nimmt dabei zu, so dass schließlich drittens ein demokratischer und effektiver Normbildungsprozess in Gang gesetzt werden kann. Weil mithin die bekannten Ebenen und Arenen der politischen Aushandlung um transnationale Netzwerke und neue Formen des transnationalen Regierens sowie die globale Normbildung erweitert werden, lässt sich die Globalisierung demokratischer gestalten.<sup>2</sup>

In diesem Beitrag wird demgegenüber argumentiert, dass alle drei Grundannahmen einer kritischen Analyse unterzogen werden müssen. Es soll die These vertreten werden, dass Normbildungsprozesse und neue Partizipationsformen, die heute zunehmend im transnationalen Raum<sup>3</sup> organisiert werden, nicht zwangsläufig in eine Demokratisierung der Globalisierung münden.<sup>4</sup> Im Gegenteil: Zahlreiche Prozesse der Globalisierung sind eben nicht hinreichend demokratisch legitimiert. Dafür müssten die Partizipationsformen demokratischer gestaltet werden und weiches Recht (*soft law*) in kodifiziertes, durchsetzbares, überprüfbares und einklagbares Recht überführt werden. Denn Sozial- und Umweltstandards, Agenda-21-Prozesse, Public-Private-Partnerships oder Konzepte der Unternehmensverantwortung (Corporate-Social-Responsibility, CSR) stellen freiwillige Vereinbarungen, Leitlinien oder Absichtserklärungen dar, die nicht für alle gelten und missachtet werden können. Schließlich müsste die Rechts- und Normsetzung so verfasst sein, dass sie einer Weltinnenpolitik gerecht wird, was bedeutet, dass sie dem Gemeinwohl dient und zum Schutz der globalen öffentlichen Güter beiträgt. Damit sind die drei zentralen Probleme benannt, die gleichermaßen gelöst werden müssten, damit sich ein demokratisch verfasstes

1 Für überaus hilfreiche Kommentare zu diesem Beitrag danke ich Kristina Dietz (FU Berlin), Alexander Brand (TU Dresden), Ulrich Brand (Universität Wien) und Ulrich Fastenrath (TU Dresden).

2 Siehe hierzu auch Mückenberger, Kritische Justiz 1/2010, S. 40 ff.

3 Unter Transnationalisierung der Akteursbeziehungen und des Rechts wird in diesem Beitrag verstanden, dass nationalstaatliche wie internationale Institutionen um nicht-staatliche Akteure und damit um neue Weltrechtssubjekte und dass Rechtssysteme um komplexe *soft law*-Regime erweitert werden (vgl. auch Jessup, Transnational Law, New Haven 1956). Klassische Zuordnungen entweder zu nationaler oder zu internationaler Politik sind nicht mehr möglich.

4 Vgl. zu dieser Debatte auch Jörke, Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 190 (2010), S. 17 ff.; Buchstein/Nullmeier, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen Heft 4/2006, S. 16 ff.; Crouch, Post-Democracy, Cambridge 2004.

Weltumweltrecht herausbilden kann: die Demokratisierung der politischen Partizipation, der Recht- und der Normsetzungsprozesse wie die Verständigung über vermeintliche Globalprobleme, die international bearbeitet werden sollen. In diesem Beitrag will ich anhand der internationalen Klimapolitik zeigen, dass sich die im Rahmen transnationaler Politikprozesse zu beobachtende formale Norm- und Rechtsetzung mit den Ansätzen von *soft law* in einem Spannungsverhältnis befindet. Das Spannungsverhältnis resultiert, wie im *ersten* Abschnitt dargelegt wird, aus einer unübersichtlichen Gemengelage hinsichtlich der transnational agierenden Akteure, der interessengeleiteten Dimensionen ihres Handelns und der veränderten Rolle des Staates, der sich als Terrain sozialer Auseinandersetzungen transnationalisiert. Schließlich erfolgt die Recht- und Normsetzung nicht im herrschaftsfreien Raum, sondern wird, wie ich im *zweiten* Abschnitt zeigen will, von den Prinzipien Deregulierung, Privatisierung und Wachstum bestimmt. Im *dritten* Abschnitt will ich das Konzept der Weltinnenpolitik problematisieren, weil nicht ohne weiteres von Globalproblemen ausgegangen werden kann. Stattdessen beinhaltet die Rezeption des Klimawandels als globales Problem und das daraus abgeleitete Erfordernis nach internationalen Antworten eine undemokratische Dimension. Im Schlussteil wird auf den Zusammenhang von *hard politics* und *soft law* eingegangen. Es wird die These vertreten, dass sich Weltumweltrecht sowohl aus *soft law* als auch aus kodifiziertem Völkerrecht und flexibel ausgestalteten Marktmechanismen zusammensetzt, die im Wesentlichen so ausgestaltet werden, dass sie den Marktlogiken mit ihren universellen Normen nicht grundsätzlich zuwider laufen.

### 1. Unübersichtliche (transnationale) Gemengelage

Staatlichkeit transnationalisiert sich im Prozess der Globalisierung. Regierungen, gesellschaftliche Akteure und internationale Organisationen überschreiten im Rahmen von formaler und informeller Politik Ebenen, bilden wechselnde Konstellationen und Netzwerke und agieren mit- und gegeneinander. Die Abgrenzung zwischen *bad* und *good networks* wird schwieriger. Die staatliche Innen- und Außenpolitik verschmelzen, und die klassische Vorstellung territorial gefasster, staatlicher Souveränität lässt sich in vielen Bereichen der Politik kaum noch aufrechterhalten. Es erfolgt eine Verlagerung von politischer Macht auf andere Handlungsebenen. Während diese Machtverschiebung innerhalb der Europäischen Union durch das Europäische Parlament zumindest partiell aufgefangen wird, existiert auf internationalem Parkett keine ähnliche demokratisierende Institution.

Die Machtverschiebung erfolgt aber auch von der Legislative hin zur Exekutive. Dieser Prozess unterliegt einerseits der Erosion demokratischer Partizipationsmöglichkeiten, denn Demokratie ist nach wie vor nationalstaatlich verfasst. Andererseits wird er von einer Erweiterung des Akteursspektrums und den Handlungsmöglichkeiten von nicht-staatlichen Akteuren (Non-Governmental-Organizations, NGOs) und ihren Netzwerken begleitet. Dadurch wächst der potenzielle Einfluss von nicht formal-demokratisch legitimierten Akteuren, seien es mächtige Konzerne, wissenschaftliche Gremien oder transnational operierende Menschenrechts-, Entwicklungs- oder Umweltorganisationen.<sup>5</sup> Demokratie droht in diesem Prozess also gleich von drei Seiten her ausgehöhlt zu werden.

5 In diesem Beitrag wird einem weiten NGO-Verständnis gefolgt, wie es auch im Rahmen der Akkreditierung bei UN-Klimakonferenzen zur praktischen Anwendung kommt. Ausführlich zur Debatte um den Begriff vgl. Klein/Walk/Brunnengräber, in: dies. (Hrsg.), NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, 2005, S. 10 ff.

In vielen internationalen Institutionen der Weltpolitik wie der Welthandelsorganisation (WTO) oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF) sind demokratische Foren kaum vorhanden.<sup>6</sup> Selbst das Europäische Parlament ist nur bedingt in der Lage, die Demokratiedefizite europäischer Politik auszugleichen. Zwar müssen in demokratischen Ländern die nationalen Parlamente die international ausgehandelten Beschlüsse etwa im Fall von WTO-Abkommen ratifizieren und somit legitimieren. Die Legislative hat aber weder auf die Festlegung der behandelten Themen und auf die Kommunikation über die Verhandlungen noch auf die Entscheidungsprozesse selbst ausreichend Einfluss, wodurch letztlich das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung verletzt wird.<sup>7</sup> In der transnationalen (Umwelt-)Politik, die sich stärker durch informelle Kanäle, neue Gremien, freiwillige Maßnahmen, Selbstverpflichtungen und neue Räume der Politik strukturiert, tritt dieses Demokratietproblem noch deutlicher zutage. Die staatlichen Institutionen verlieren in diesem Prozess aber keinesfalls ihre Steuerungskapazitäten. Steuerung beruht nicht mehr auf dem klassischen, nationalstaatlichen Gewaltmonopol, sondern sie wird im Prozess der Internationalisierung von Staatlichkeit unter Beteiligung anderer Akteure durch das Setzen der „*ground rules of governance*“<sup>8</sup> neu organisiert.

Nun sind Partizipationsmöglichkeiten der NGOs in der internationalen Klimapolitik im Vergleich zur WTO oder dem IWF zunächst vielfältig. Die Praxis der Akkreditierung zu den Zwischenverhandlungen und zu den jährlichen Konferenzen wurde bisher relativ großzügig gestaltet. Obgleich den nicht-staatlichen Akteuren kein Stimmrecht obliegt, können sie versuchen, im unmittelbaren Konferenzumfeld ihre Positionen in den internationalen Verhandlungsprozess einzuspeisen. Allerdings kann in Bezug auf Herkunft, Ressourcenausstattung und Interessen kaum von einer global ausgewogenen Interessenrepräsentation und -artikulation gesprochen werden.<sup>9</sup> Von den ca. 1300 NGOs und 83 zwischenstaatlichen Organisationen (Intergovernmental Organizations, IGOs), die das Klimasekretariat auf seiner Homepage als offiziell zugelassene Beobachter der internationalen Klimaverhandlungen auflistet,<sup>10</sup> kommt der Großteil aus den Industrieländern, aus der Privatwirtschaft und aus Forschungseinrichtungen. Der globale Süden ist in den Klimaverhandlungen deutlich unterrepräsentiert.<sup>11</sup> Die Beobachtung, dass die Akteurspluralisierung im transnationalen politischen Raum im Bereich Klima eher einer „elitenmäßigen Schließung neuer globaler Zusammenhänge“<sup>12</sup> entspricht als der Öffnung eines „pluralistischen Forums der Interessenartikulation“,<sup>13</sup> kann auch heute noch anhand der Fakten nachvollzogen werden. Wie aber die letzten (gescheiterten) Klimakonferenzen

6 Roth, in: Brunnengräber/Klein/Walk (Hrsg.) (Fn. 5), S. 80 ff.

7 Beisheim/Brunnengräber, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2008, S. 73 ff.

8 Vgl. ausführlich Jessop, in: Bache/Flinders (Hrsg.), Multi-level Governance, 2004, S. 49 ff.

9 Vgl. Beisheim, Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential - am Beispiel Klimapolitik, Opladen 2004.

10 Ausführlich zu NGOs und IGOs und deren Partizipationsmöglichkeiten in der internationalen Klimapolitik siehe [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/items/2704.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php) (letzter Zugriff: 14.3.2011).

11 Ungleiche Partizipationsmöglichkeiten lassen sich freilich auch im staatlichen Bereich identifizieren. Die Verhandlungsdelegationen, die aus Industrie- und Entwicklungsländern bestehen und an den jährlichen Klimaverhandlungen teilnehmen, weisen ganz unterschiedliche Stärken aus. Ein Grund dafür: In den nationalen klimapolitischen Abteilungen afrikanischer oder lateinamerikanischer Staaten arbeiten meist nicht mehr als ein halbes Dutzend MitarbeiterInnen. Es fehlt also schon strukturell an ausreichender Expertise, um die komplexen Klimaverhandlungen in Augenhöhe mit den Industrieländern beeinflussen oder auch nur ausreichend beobachten zu können, vgl. Dietz, Komplexe Vulnerabilitäten. Politische und sozial-ökologische Dimensionen von Klimavulnerabilität, Kassel 2010 (unveröffentlicht).

12 Walk/Brunnengräber, Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster 2000, S. 281.

13 Walk/Brunnengräber (Fn. 12).

2009 in Kopenhagen und 2010 in Cancún zeigten, wird die unter etablierten NGOs dominierende Strategie einer dialogorientierten „konfliktiven Kooperation“<sup>14</sup> durch neue Akteure zunehmend herausgefordert.<sup>15</sup> Gegenüber den auf Lobbying und Expertise setzenden NGOs formieren sich kritische NGOs, soziale Bewegungen und deren Netzwerke, die den Verhandlungsprozess und die gefällten Entscheidungen grundsätzlich in Frage stellen und den Protest zunehmend im Rahmen von Mobilisierungskampagnen auch auf die Straße tragen.<sup>16</sup> Für die internationale Klimapolitik gilt dessen ungeachtet, dass es ressourcenstarken, staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren eher gelingt, ihre Interessen in Form von Deutungs- und Gestaltungsmacht in den politischen Prozess effektiv einzubringen, während ressourcenschwache Interessen unterrepräsentiert bleiben.<sup>17</sup> Bevölkerungsgruppen, die am meisten vom Klimawandel betroffen sind und bislang keine Gestaltungsmacht innehatten, bleiben auch weiterhin politisch marginalisiert. Dennoch tragen NGOs zur Erweiterung der politischen Agenda, zu einem gesellschaftlichen Konsens und zu kritischen Debatten über den Klimawandel bei. Sie sind eine zivilgesellschaftliche Legitimationsressource für die staatliche Politik auf internationaler Ebene. Eine emphatische Einschätzung des demokratisierenden Potenzials der NGOs in den inter- und transnationalen Politikprozessen, das sich mit dem Akteurspluralismus und dem Bedeutungsgewinn transnationaler Netzwerke quasi automatisch einstellt, lässt sich aus den Erfahrungen der Klimapolitik jedoch nicht ableiten.

Vielmehr muss mit Blick auf die Politikergebnisse, auf die ich gleich genauer eingehen werde, von einer Aushöhlung demokratischer Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten gesprochen werden, die durch die Ökonomisierung der Politik begleitet wird. Anders formuliert: Im Zuge der Globalisierung kommt es neben der Machtverschiebung von nationalen auf die internationale Handlungsebene und von der Legislative zur Exekutive zu einer weiteren Veränderung: Nicht Ordnungspolitik, sondern Marktmechanismen sollen politische, soziale und zunehmend auch ökologische Probleme lösen. In der internationalen Klimapolitik haben sich vor allem diejenigen „Funktionseliten“<sup>18</sup> durchgesetzt, die bereits seit langem als Motoren von Marktorientierung, Liberalisierung und Deregulierung agieren. Wenn schon Formen der *input*-Demokratie, die auf umfassende und verrechtlichte Formen der Partizipation in der internationalen Politik abzielen, unzulänglich bleiben, dann ist zu fragen, ob Formen der *output*-Demokratie, die sich auf effiziente Prozesse der vermeintlichen Problemlösung konzentrieren und am Ergebnis der Politik ausrichten, erfolgreicher sind.

## 2. Machtvolle (Markt-)Prinzipien

In der Handels- und Finanzmarktpolitik wie in der Umweltpolitik sind Verregelungsformen von *soft law* und kodifiziertem Recht gleichermaßen vorhanden. Vor allem aber *soft law* hat im Zuge der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 größere Aufmerksamkeit erfahren. Die neuen Politik- und Rechtsinstrumente wie Selbstverpflichtungserklärungen oder Sozial- und Um-

14 Walk/Brunnengräber (Fn. 12), S. 276.

15 Brunnengräber, in: ders. (Hrsg.), Zivilisierung des Klimaregimes. NGOs und soziale Bewegungen in der nationalen, europäischen und internationalen Klimapolitik, 2011.

16 Rest, in: Brunnengräber (Fn. 15), S. 85 ff.; Bedall, in: Fn. 15, S. 51 ff.; vgl. div. Beiträge in critical currents 2006, no. 6 (Oktober 2009).

17 Dietz, in: Burchardt (Hrsg.), Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, 2011, S. 183 ff.; Walk, Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden 2008.

18 Mückenberger (Fn. 2), S. 40.

weltstandards entstehen als Folge von Globalisierungsprozessen, neuen Problemlagen und sozialen Auseinandersetzungen. Sie gelten als rechtlich nicht bindende Übereinkünfte, zu denen aber auch so manche Vereinbarungen der G7/G8, sog. *gentlemen's agreements*, die Kreditkonditionalitäten des IWF und der Weltbank oder die sog. *best practices* bzw. technische Normen und Standards gezählt werden können.

Die Verlagerung nicht nur von Kompetenzen, Ressourcen und Aufgaben von der nationalen auf die internationale Ebene verändert also die politische Akteurs- wie die Rechtslandschaft. Politische Programme setzen sich nicht nur im *top down*-Prozess durch, sondern im schwierigen Wechselspiel zwischen *top down*- und *bottom up*-Prozessen, d.h. interdependent zwischen regionalen, nationalen und globalen Handlungsräumen und unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren. Das Wechselspiel zwischen internen und externen Arenen, zwischen *soft law* und kodifiziertem Recht, zwischen Formalisierung und Informalisierung sowie zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren produziert aber Gewinner und Verlierer und bleibt schon deshalb konfliktreich und unübersichtlich.

Diese komplexen, sich phasenweise überlappenden Dynamiken können auch als Bestandteil der Aushandlung der Regelwerke zum Schutz des Klimas identifiziert werden. Dort fanden Auseinandersetzungen um starke oder schwache Verbindlichkeiten, um verpflichtende oder freiwillige Maßnahmen oder um *win-win*-Lösungen statt. Stets setzte sich der schwache Konsens durch, da andernfalls mächtige Akteure von ihrer *exit*-Option Gebrauch gemacht hätten. Weil auf internationaler Ebene kein unmittelbarer Zwang aufgebaut werden kann, kommen verstärkt Lobbyarbeit (der Privatwirtschaft wie der NGOs und IGOs), fachliche Expertise, finanzielle Anreize sowie Mobilisierung und Skandalisierungen ins Spiel. In informellen wie formalen Prozessen setzten sich schließlich jene Interessen und Verfahren durch, die den privatwirtschaftlichen Akteuren sowie dem liberalisierten Markt die Problemlösung überantworteten.<sup>19</sup>

Das die polit-ökonomischen Kräfteverhältnisse widerspiegelnde Kyoto-Protokoll wurde im Verlauf der Klimakonferenzen, die seit 1995 jährlich stattfinden, entsprechend vorbereitet und institutionalisiert. Es trat 2005 in Kraft und legt die wenigen marktwirtschaftlichen Instrumente fest, mit denen dem Klimawandel begegnet werden soll: den Emissionshandel (Emission Trading, ET), den Mechanismus für saubere Entwicklung (Clean Development Mechanism, CDM) sowie die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen (Joint Implementation, JI). Diese Instrumente sind so flexibel ausgestaltet, dass die Emissionen nicht nur im eigenen Land reduziert werden müssen, sondern auch hinzugekauft werden können. Sie stehen weder den nationalen Wachstumszielen noch der Wettbewerbsfähigkeit entgegen.<sup>20</sup> Eine Entkopplung von Wachstum und fossilem Energieverbrauch ist auf diese Weise noch nicht gelungen.

Zwar kam es durch die Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise in 2008/9 zu einer „kurzen Atempause“ in der Emissionsentwicklung, absolut und der Tendenz nach steigen die CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Industrieländern – wie global – aber wieder an;<sup>21</sup> auch in Deutschland: nach ersten Schätzungen im Jahr 2010 um 4,8 % gegenüber dem Vorjahr. Das verdeutlicht, dass ein anspruchsvoller Kli-

19 Zur Erfolgsgeschichte des Emissionshandels als Ergebnis einer solchen ebenenübergreifenden Aushandlungspolitik vgl. Braun/Santarius, in: Brunnengräber/Walk, Multi-Level-Governance. Umwelt-, Klima- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Schriften zur Governance-Forschung, Baden-Baden 2007, S. 99.

20 Brunnengräber, Die politische Ökonomie des Klimawandels. Ergebnisse Sozial-ökologischer Forschung, Band 11, München 2009; Lohmann, Carbon Trading. A Critical Conversation on Climate Change, Privatisation and Power, Upsala 2006.

21 Ziesing, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 9 (2010).

maschutz unzureichend bleibt, wenn nicht zugleich die Reduzierung der Verbrennung fossiler Energieträger gelingt. Ökologische Notwendigkeiten wie der Ausbau erneuerbarer Energien und neue Mobilitätskonzepte oder Lebensstilfragen wurden auf internationaler Ebene jedoch weitgehend ausgeklammert. Auch NGOs konnten die neoliberale Ausrichtung nicht verhindern und passten sich im Verhandlungsverlauf zunehmend der offiziellen Agenda an. Fragen der Nord-Süd-Gerechtigkeit, der Gender-Gerechtigkeit oder der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, auf die von NGOs Bezug genommen wird, hatten keine Durchsetzungschancen.

So wurde das Umweltregime zum Schutz des Klimas streng genommen ein Bewirtschaftungsregime, das den Prinzipien Deregulierung und Wachstum entsprach und international neue und umfassende Geschäftsmöglichkeiten eröffnete. Die Verständigung auf die flexiblen Mechanismen ermöglicht es schließlich auch, dass die Marktkräfte und die Privatwirtschaft nicht als Verursacher, sondern als Problemlöser erscheinen. Die Hoffnungen reichen soweit, dass in dem neuen marktwirtschaftlichen Regelwerk und in der Ökonomisierung des Klimas Ansätze eines grünen Kapitalismus gesehen werden.<sup>22</sup> Deshalb ist das internationale Klimaregime auch längst nicht mehr der einzige und nach Kopenhagen und Cancún womöglich auch nicht mehr der wichtigste Ort, an dem internationale Klimapolitik betrieben wird. Auch die Weltbank, der IWF, transnationale Unternehmens-Netzwerke oder die International Renewable Energy Agency (IRENA) legen Programme und freiwillige Maßnahmen auf, setzen Standards oder unterwerfen sich Selbstverpflichtungserklärungen, mittels derer Klimaschutz betrieben oder besser: lukrativ werden soll. Die Vielzahl Recht setzender Akteure, der Zuwachs an weichen Steuerungsinstrumenten sowie die Herausbildung neuer quasi-juridischer Arenen auf verschiedenen Ebenen führen folglich zu einem transnationalen Rechtspluralismus mit durchaus widersprüchlichen Tendenzen und Konsequenzen. Jedes Kyoto-Instrument könnte hier als geeignetes Beispiel diskutiert werden.

### 3. Problemdeutungen und Ungleichheiten

Der Rechtspluralismus beruht nicht zuletzt darauf, dass der Klimawandel, aber noch mehr die Antworten darauf Gegenstand von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen sind. In den 1990er Jahren wurde der Klimawandel vor allem als Problem der Menschheit angesehen, das es durch Kooperation nationaler Regierungen zu bewältigen galt. Um die natürlichen Grenzen zu verdeutlichen, an welche die Gesellschaften auf Grund eines überstrapazierten Ressourcenverbrauchs und zu hoher Schadstoffemissionen stoßen, wurden die Bilder vom „globalen Umweltraum“ oder vom „planetarischen Fußabdruck“ gezeichnet. Aus der Zunahme von Risiken, die alle Gesellschaften betreffen, wurden gemeinsame Interessen am Schutz der Natur, an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung oder an Sicherheit abgeleitet. Auch international abgestimmtes Handeln der Staatengemeinschaft gegen die grenzüberschreitenden Zerstörungen wurde so gerechtfertigt; Weltinnenpolitik wurde populär.

Der Klimawandel ist aber nur insofern *global*, als dass er räumliche, zeitliche und soziale Folgewirkungen hat, die lokal nicht mehr eingehegt werden können. Jenseits dieser stofflich-physikalisch-chemischen Reaktionen muss der Klimawandel aber als gesellschaftliches Konfliktfeld verstanden werden und als eine Krise der Art und Weise, mit der Gesellschaften ihr Verhältnis zur Natur bestimmen

22 Zur Diskussion dieses Ansatzes Brunnengraber (Fn. 20); Newell/Paterson, *Climate Capitalism. Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge 2010.



und regulieren. Dazu gehören auch soziale Ungleichheiten und strukturelle Asymmetrien im Verhältnis zwischen Nord und Süd, zwischen reichen Eliten und den „Subalternen“ sowie zwischen den Geschlechtern und Generationen. Denn der Klimawandel wirkt sich vor allem im globalen Süden und dort auf jene aus, die schon jetzt marginalisiert sind oder deren sozio-ökonomische Bedingungen nicht ausreichen, um auf die Veränderungen zu reagieren oder sich anzupassen.<sup>23</sup>

Zwar ist der Klimawandel nicht *die* bestimmende Ursache der weltgesellschaftlichen Spaltung, verschärft diese über seine sozial-ökologischen Folgen aber beträchtlich. Die aus den vermeintlichen Weltproblemen abgeleiteten internationalen Lösungsstrategien sind auf diese neuen Formen der Ungleichheitsproduktion gar nicht vorbereitet und noch weniger abgestimmt. Im Wesentlichen werden in der internationalen Klimapolitik neue Finanzinstrumente diskutiert, analog zu den bekannten Anstrengungen im entwicklungspolitischen Bereich. Oder es werden neue Maßnahmen ergriffen (das Waldschutzprogramm REED,<sup>24</sup> CDM, Senkenprojekte, vgl. etwa [www.cdm-watch.org](http://www.cdm-watch.org)), die mit neuen sozialen Konflikten bei denjenigen verbunden sind, vor deren Haustür die Maßnahmen umgesetzt werden. Deren eigene Potenziale und Anpassungsprozesse, die ja bereits stattfinden, und deren Interessen werden in der internationalen Klimapolitik nicht berücksichtigt. Auch hier zeigt sich, dass die internationale Klimapolitik alles andere als losgelöst von Machtinteressen und Herrschaftsverhältnissen ist. Ein großer Anteil der Menschheit verschwindet hinter der Deutungshoheit der Weltprobleme einer vermeintlichen Weltgemeinschaft, die nationale Interessenpolitik mit internationalen marktwirtschaftlichen Lösungsansätzen völkerrechtlich verbindlich, wie beim Kyoto-Protokoll, verknüpft.

Mit dem Weckruf aus dem Stern-Report, der die Kosten des Klimawandels zu beziffern versucht,<sup>25</sup> und der Weltfinanzkrise von 2008/9, die eine Suche nach Re-Finanzierungsprojekten zur Ausgabendeckung der Stabilisierungspakete einleitet, ändert sich auch die Debatte über den Klimawandel. Aus dem anfänglichen Klimadiskurs als globales Umweltproblem und Kostenfaktor („Der Klimawandel verursacht Milliardenverluste“) wird ein Diskurs über wirtschaftliche Chancen („Der Klimawandel dynamisiert die Märkte“). In der „zerstörerischen Kreativität“ des Kapitals löst sich die sozial-ökologische Krise – oder Systemkrise – des Kapitalismus im allgemeinen Glauben an die Beherrschbarkeit des Problems auf. Mit einem Green New Deal oder einer „Global Green Recovery“<sup>26</sup> sollen Millionen von Arbeitsplätzen geschaffen, das globale Wirtschaftssystem wieder belebt und zugleich das Klima geschützt werden. Die staatlichen Steuerungsimpulse müssen nur entsprechend gegeben werden. Nicht die Krise der gesellschaftlichen Naturverhältnisse und des Neoliberalismus drückt sich im Klimawandel aus,<sup>27</sup> sondern im Gegenteil: das Vertrauen in den Markt. Aus der Weltumweltkrise und der Weltinnenpolitik wird ein Projekt der Re-Vitalisierung der Marktkräfte.

23 Dietz/Brunnengräber, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Schwerpunkt: Klima - Politik und Profit 112 (2008), S. 400 ff.

24 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.

25 Stern, Stern Review on the Economics of Climate Change, siehe <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf> (letzter Zugriff: 14.3.2011).

26 Edenhofer/Stern, Towards a Global Green Recovery. Recommendations for Immediate G20 Action. Report Prepared on behalf of the German Foreign Office, Berlin; vgl. auch Friedman, Hot, Flat and Crowded. Why the World Needs a Green Revolution - and How We Can Renew Our Global Future, New York 2008.

27 Zum Verhältnis von Natur und Neoliberalismus vgl. Brand, development dialogue 51 (2009), S. 103 ff.

Eingangs wurde die Frage nach dem Spannungsverhältnis zwischen *soft law* und kodifiziertem Recht gestellt. Im Laufe der vorgetragenen Argumentation hat sich das angenommene Spannungsverhältnis aber dahingehend verschoben, dass eher von einem (unübersichtlichen) transnationalen Rechtspluralismus gesprochen werden muss. Weder kodifiziertem Recht noch *soft law* ist es bisher hinreichend gelungen, die Weltpolitik auf die ökologische Zielsetzung der Nachhaltigkeit zu verpflichten. Dass die nicht rechtsverbindlichen Übereinkünfte erfolglos blieben, war zu vermuten. Aber auch die marktwirtschaftlichen Instrumente haben bisher nur wenig zum Klimaschutz beigetragen. Zwar sind Sanktionen bei Nicht-Einhaltung vorhanden, sie greifen aber kaum, weil die Marktmechanismen so flexibel sind, dass es erst gar nicht zu Rechtsverstößen kommt. Die Schlupflöcher, die das Kyoto-Protokoll bereithält, gewährleisten letztlich die souveräne Handlungsfreiheit der Recht setzenden Staaten, nicht aber die absolute Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgase. Klassisches Ordnungsrecht wie Steuern oder Verbote, das diese Freiheit beschränken würde, hat in der internationalen Umweltpolitik keine Chancen auf Implementierung. Mit anderen Worten: Der Diskurs über den globalen Klimawandel begünstigte bzw. forderte zwar internationales Handeln im Konzert der Staaten. Dort gaben aber vor allem marktwirtschaftliche und neoliberale Politikansätze den Ton an. Zugleich kam es zur strategischen Selektivität: die Klimapolitik wurde institutionell von der Energiepolitik getrennt. Letztere verbleibt weiterhin in nationaler Hand, sind doch billige Rohstoffpreise und eine gesicherte Energieversorgung zentral für die nationale Wettbewerbsfähigkeit.

Im Hinblick auf ihre Folgen für die Demokratie muss die Unschärfe in den Zuordnungen (*blurring of boundaries*) zur nationalen oder internationalen, zur privaten oder öffentlichen sowie zur umwelt- oder wirtschaftspolitischen Ebene betrachtet werden. Denn die Herausbildung von Regelwerken, ob aus *soft law* oder kodifiziertem Recht, führt dazu, dass sich die neuen Macht- und Herrschaftsverhältnisse nicht mehr nur in internationalen Institutionen, sondern auch in transnationalen Netzwerken formieren. Auf diese Weise konstituieren sich politische Räume, in denen neue Konflikte „um den Sitz der Macht“ ausgetragen werden.<sup>28</sup> Allerdings lösen sich die Weltmarktinstitutionen WTO oder IWF nicht auf, sondern sind nach wie vor wesentlich machtvoller als umweltpolitische Institutionen. Bei der wenig demokratisch gestalteten Durchsetzung der Normen Deregulierung und Wachstum (*hard politics*) kommen schließlich auch harte Sanktionen zum Einsatz. In der internationalen Klimapolitik zeigt sich daher das Phänomen, auf das Brunkhorst im Zusammenhang mit der Verfassungsstruktur der Weltgesellschaft hinweist, nämlich dass „egalitäre *ius-cogens-Rechte* und demokratische Lippenbekenntnisse regelmäßig am harten Recht *undemokratischer Organisationsnormen* zersplittern und verstummen“.<sup>29</sup>

Ergänzend also, nicht unbedingt substituierend bildet sich zunehmend *soft law* heraus. Dieser Prozess kann auch als eine (Re-)Organisation von sozialen, transnationalen Kräftekonstellationen verstanden werden. Damit wird die Möglichkeit des *forum shopping* für ressourcenstarke Akteure erweitert, die sich aus der Vielfalt von teils überlappenden und teils konfligierenden Normen und Strukturen das für sie Passende auswählen können. Was nationalstaatlich auf Grund gegebener Interessenkonstellationen kaum zu realisieren ist, kann mög-

28 Demirovic, in: Brand u.a. (Hrsg.), Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, 2001, S. 141 ff.  
29 Brunkhorst, Kritische Justiz 1/2010 (Schwerpunkt: Transnationales Recht), S. 15 ff. (21).



licherweise über den Umweg der internationalen Politik nationalstaatlich implementiert werden. Oder eine unliebsame Politikentscheidung wird damit gerechtfertigt, dass sie von der Europäischen Union, der Weltbank oder der WTO diktiert wurde. Die Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Interessen werden dadurch vielfältiger. Im Ergebnis kommt es dadurch aber nicht zur Normbildung, sondern zu einer neuen Normdurchsetzungspraxis, bei der die alten Normen nicht zwangsläufig in Frage gestellt werden.

Bei allem transnationalen Rechtspluralismus und den damit verbundenen neuen Unübersichtlichkeiten und Rechtsunsicherheiten sollte nicht vergessen werden, dass die Gestaltung der Weltpolitik einer dominanten Orientierung folgt: Nicht die Privatisierung der Weltpolitik ist im Gange, wie sie in den 1990er Jahren beobachtet wurde,<sup>30</sup> sondern die Veränderung von Staatlichkeit. Die zunehmende Inwertsetzung der Natur durch Weltumwelt- und Weltinnenpolitik wie die Konstitutionalisierung des Weltrechts bedarf (starker) internationalisierter Staaten, transnationaler Konzerne wie der unterstützenden Legitimation durch NGOs. Die von Staaten organisierten und mit Macht ausgestatteten internationalen Institutionen müssen Handlungsspielräume für *soft law* eröffnen und sichern, kodifiziertes Recht garantieren und letztlich Ordnung in den Flickenteppich der transnationalen polit-ökonomischen Regelwerke bringen. Die Regelwerke aber sind ganz wesentlich vom – oftmals ökologisch destruktiven – nationalen Konkurrenzkampf um Märkte und vom Streben nach Wachstum geprägt. Auch Weltumweltrecht widerspricht diesen Prinzipien bisher nicht.

30 Brühl/Debiel/Hamm/Hummel/Martens, Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn 2001.