## Humanistische Union

# Institutionelle Positionierung der globalen Umwelt-politik

Zur Errichtung einer Welt-Umweltorganisation

aus vorgänge Heft3/2007,S.55-61

## Aufschlag

Auf der Konferenz über globale ökologische Politik "Citizens of the Earth" am 3. Februar 2007 in Paris wurde eine aus neun Punkten bestehende Resolution vereinbart. Unter Punkt 1 heißt es: "Today, we know that humans are destroying, at an alarming rate, resources and balances that have enabled them to evolve and are determining their future.... We must realise that we have reached a point of no return, and have caused irreparable damage". Punkt 2 der Resolution sagt dann: "In Rio, Johannesburg, Montreal and Kyoto, the international community has moved forward on these issues. But we need to go further...." Und unter Punkt 7 kommt die Schlussfolgerung: "We call for the transformation of the United Nations Environment Programme into a fully-fledged international Organisation that is genuinely universal. Modelled on the World Health Organisation, the United Nations Environment Organisation will be a strong voice with global recognition. It will be the instrument to assess environmental damage and understand how to repair that damage; an effective instrument to promote technologies and behaviours that respect ecosystems; a way to Support the implementation of environmental decisions all over the planet" *(Paris Call for Action).*

Weite Passagen dieser Resolution erinnern an eine Formel, die Anne und Paul Ehrlich bereits vor langer Zeit aufgestellt hatten: I = P x A x T. Die globalen Umweltprobleme (I) sind eine Funktion dreier zentraler Triebkräfte: des Bevölkerungswachstum (P), der Zunahme des Verbrauchs an Gütern und Diensten (A) und der etablierten, umweltschädigenden Technologie (Ehrlich & Ehrlich 1971, Neuauflage 1990). Die beiden Ehrlichs haben erst später bemerkt, dass sie auf der rechten Seite der Gleichung eine andere wichtige Triebkraft vergessen hatten: die Institutionen, die Umweltprobleme hervorrufen oder aber lindern helfen.

Fairerweise muss man sagen, dass diese Formel nicht zur Grundlage globaler Politik geworden ist: Im strikten Sinne des Wortes gibt es ja weder Weltbevölkerungspolitik, noch Weltwachstumspolitik und Welttechnologiepolitik. Doch gibt es wichtige Institutionen, die sich der Lenkung dieser Triebkräfte widmen. Insbesondere sind die ökonomischen Interessen über die Zeit hin verstärkt formiert und positioniert worden - mit Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IMF), mit Welthandelsorganisation (WTO) und Internationaler Energieagentur (IEA). Wie steht es dagegen um die Formierung und Positionierung der ökologischen Interessen? Hätte es nicht angesichts des Raubbaus an Ressourcen, des Klimawandels, des Verlusts an Biodiversität und anderer globaler Umweltprobleme längst zur Errichtung einer Weltumweltorganisation kommen sollen? Parität von Ökonomie und Ökologie müsste schließlich erstes Prinzip sein, wenn der Aufruf von Paris die kritische Lage der Welt richtig beschreibt.

# Die Debatte

Seit gut 35 Jahren hat es seitens der Regierungen immer wieder mal Versuche gegeben, die Bemühungen zum Schutz der globalen Ökologie zu koordinieren, durch internationales Recht, multilaterale Diplomatie und internationale Organisationen. Mehr als 500 Verträge zu etwa 25 verschiedenen Umweltproblemen wurden unterzeichnet, mindestens 18 bestehende internationale Organisationen haben ihre Aktivitäten um die Aufgabe Umweltschutz erweitert. Der größte Teil globaler Umweltpolitik bestand dabei in der Aushandlung multilateraler Kooperationsabkommen zum Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen, in so genannten Umweltregimen. Dieses zentrale Konzept der globalen Umweltpolitik wird verstanden als System von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen, die die Akteure von Politik aufstellen oder akzeptieren, um Handlungen im Feld internationaler Beziehungen zu regulieren und zu koordinieren. Wichtige Akteure auf der internationalen Umweltbühne sind neben den Nationalstaaten, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationale Konzerne, die gelegentlich in die gleiche Richtung, zumeist aber gegenläufig agieren.

Die Zahl der umfassend angelegten, wichtigen globalen Umweltregime schwankt, je nach Sichtweise und Prioritätensetzung des jeweiligen Autors zwischen sechs und zwölf - abhängig von der Unterscheidung in globale oder ubiquitär auftretende Umweltprobleme. Das "Handbuch Globale Umweltpolitik" analysiert zum Beispiel den Verhandlungsstand und die Verhandlungsergebnisse der folgenden zehn Umweltregime: Grenzüberschreitende Luftverschmutzung, Ozonabbau, Klimawandel, gefährliche Chemikalien und Abfälle, bedrohte Arten, Walfang, Verlust an Biodiversität, Desertifikation, Wälder und Fischerei (Chasek et a1.2006). Einige Autoren sind der Meinung, dass inzwischen fast alle menschlichen Aktivitäten in irgendeiner Form von internationalen Umweltregimen erfasst würden (Haas 2007: 1). Ob solche Regime aber auch erfolgreich sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab - nicht zuletzt vom Prozess der Umsetzung selbst. Wer aber ist zuständig für die Konsistenz dieses Patchworks unterschiedlichster, eigenständiger Umweltregime? Wer ist zuständig für deren Effektivität - wer sorgt für die nötige Koordination, Kooperation und Integration?

Hier setzt die Diskussion um die grundlegende institutionelle Positionierung der globalen Umweltpolitik an, die seit Beginn der 1970er Jahre eine Reihe von Höhepunkten erlebt hat, die eng mit ökologischen Krisenfällen und umweltpolitischen Großereignissen, aber auch mit einzelnen Persönlichkeiten verknüpft sind. Die Geschichte der globalen Umweltpolitik ist zwar noch nicht geschrieben, doch in einzelnen Werken lassen sich viele taktisch und strategisch relevante Details finden (vgl. z.B. Simonis 1999) - und aus laufenden Forschungsprojekten sind weitere zu erwarten (besonders aus dem Global Environmental Governance-Projekt - *www.glogov.org).*

Die erste große institutionell-organisatorische Innovation folgte der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt in Stockholm 1972, mit Gründung des Umweltprogramms *(United Nations Environment Programme - UNEP).* Dies war jedoch ein Beschluss auf kleinstem gemeinsamen Nenner, der die umweltpolitische Schwäche der Vereinten Nationen bis heute prägt. UNEP ist - anders als viele meinen - keine Sonderorganisation im Sinne der UN-Charta mit eigener Rechtspersönlichkeit und Mitgliedschaft, wie Weltbank oder Weltgesundheitsorganisation; UNEP ist keine Behörde mit Kontrollmacht und Sanktionsgewalt gegen Fehlverhalten, sondern lediglich ein Programm (Nebenorgan) der UN-Generalversammlung mit Berichtspflicht gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialrat *(ECOSOC).* Es ist zwar das zentrale UN-Gremium im Bereich der Umweltpolitik, ist aber für diese Aufgabe nur unzureichend strukturiert und finanziell und personell nur schwach ausgestattet. UNEP hat einen aus Vertretern von 58 Staaten bestehenden Verwaltungsrat, der nach einem festgelegten Regionalschlüssel für vier Jahre von der UN-Generalversammlung gewählt wird, ist aber in diesem und den anderen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen nicht lokal verankert - wie das zum Beispiel bei UNICEF der Fall ist, das sich in Deutschland auf 130 lokale Gruppen mit etwa 8.000 Aktivisten stützen kann. Kein Wunder

also, dass UNICEF sehr bekannt und beliebt ist, während man UNEP bestenfalls wegen seiner nunmehr bereits zwei deutschen Direktoren kennt.

Die zweite zentrale Innovation der UN-Umweltpolitik kam mit der Kommission für Nachhaltige Entwicklung *(UN Commission on Sustainable Development - CSD)*, die im Anschluss an die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 unter Bezugnahme auf Art. 68 der UN-Charta gegründet wurde. Der Breite des in Rio beschlossenen Aktionsprogramms "Agenda 21" entspricht die Breite der Aufgaben der CSD. Ihre vertraglich definierte Bestimmung ist es, im Sinne einer Querschnittsaufgabe den Folgeprozess der Rio-Konferenz sicherzustellen, die Integration von Umwelt- und Entwicklungspolitik voranzutreiben und die Umsetzung der "Agenda 21" zu gewährleisten. Die Vertreter (im Ministerrang) von 53 nach einem Regionalschlüssel gewählten Mitgliedstaaten der Kommission treffen sich jährlich zu vorher bestimmten Schwerpunktthemen. Die CSD ist also - im Rahmen der Vereinten Nationen - demokratisch legitimiert. Theoretisch könnte daraus eine G 53 - eine funktionsfähige Weltregierung der Premierminister - werden, zumal sie das zentrale Zukunftsthema "sustainable development" zur Hauptaufgabe hat. Im Anschluss an das Treffen der demokratisch nicht legitimierten G 8 in Heiligendamm 2007 ist über eine Ausweitung auf eine G 12 beziehungsweise G 20 spekuliert worden; doch diese viel näher liegende Alternative einer repräsentativen Formierung der globalen ökonomischen und ökologischen Interessen - die G 53 - ist bisher nicht entdeckt und diskutiert worden.

Neben UNEP und CSD sowie verschiedenen relevanten Sonderorganisationen, wie insbesondere FAO, IMO, UNESCO, WMO und WHO, befassen sich auch mehrere Spezialorgane der Vereinten Nationen mit umweltpolitischen Fragen, zumindest dergestalt, dass bei deren Projekten die Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigt werden. Hier sind insbesondere die Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zu nennen. Auch die UN-Regionalkommissionen haben inzwischen Umweltfragen in ihre Arbeit integriert, allerdings weniger mit globalem Fokus (zu den Aufgaben der Vereinten Nationen insgesamt siehe Gareis & Varwick 2006).

Was die Finanzierung der globalen Umweltpolitik angeht, ist die 1990 gegründete Globale Umweltfazilität ( *Global Environment Facility - GEF*) von zentraler Bedeutung. Die Weltbank verwaltet diese Einrichtung gemeinsam mit UNDP und UNEP. Aufgabe der GEF ist der Schutz globaler Umweltgüter: des Klimas, der Ozonschicht, der internationalen Gewässer, der Biodiversität sowie der Böden in den Trockengebieten. 1994 erfolgte eine strukturelle Reform dieser Einrichtung. Die GEF II ist nunmehr eine eigenständige Körperschaft mit Vollversammlung, Rat und Sekretariat. Von den 32 Sitzen im Rat werden 16 von Entwicklungsländern, 2 von Transformationsländern und 14 von OECD-Ländern eingenommen, welche zugleich 60 Prozent der Gesamtzahl der GEF-Teilnehmer und 60 Prozent der gesamten Beitragszahlungen einschließen muss (sog. doppeltes Veto). Die Entwicklungsländer könnten deshalb Entscheidungen der GEF blockieren, allerdings nicht, wie etwa in der UN-Generalversammlung, selbst durchsetzen.

Die dritte sich bietende historische Chance der grundlegenden Positionierung der globalen Umweltpolitik wurde dagegen verpasst: Die UN-Konferenz von Johannesburg 2002 hatte zwar einen anspruchsvollen und viel versprechenden Titel (*UN Conference on Sustainable Development*), doch zu einer institutionellen Innovation im Sinne einer Globalen Umweltorganisation (*Global Environment Organisation - GEO*) beziehungsweise einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (*World Environment and Development Organisation - WEDO*) kam es nicht. In Johannesburg wurden bedeutende Fortschritte in Richtung einer globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik gemacht - man denke vor allem an die Bestätigung der von den Staats- und Regierungschefs im Jahre 2000 formulierten Millenniumsziele ( *Millennium Development Goals - MDGs*) und die konkreten Beschlüsse zur weltweiten Verbesserung der Wasserversorgung - doch zu einer durchgreifenden Reform des Systems der Vereinten Nationen sah man sich trotz verschiedener Vorarbeiten (vgl. Annan 2002) nicht in der Lage - auch nicht im Bereich der Umweltpolitik. Woran kann das liegen?

Wenn das Naheliegende nicht geschieht, ist man zuerst und zumeist geneigt, Politikern die Schuld dafür zuzuschieben. Auf der Bühne der internationalen Umweltpolitik sind aber nicht nur Politiker als Akteure anzutreffen. Es gibt da auch noch andere, die internationalen Konzerne, die internationalen Organisationen,

die Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Zu all diesen Akteuren wäre etwas zu sagen, wenn es um die Frage geht, was globale institutionelle Innovationen zum Schutz der Umwelt verhindert oder erschwert. Ich will dagegen hier an dieser Stelle auf einen anderen Akteur zu sprechen kommen - die Wissenschaft. Man erwartet von ihr ja ganz generell, sie müsse doch Teil der Lösung eines Problems sein. Es ist aber - für unseren Fall - nicht auszuschließen, dass sie auch Teil des Problems ist.

## Der Streit um Lösungen

Die aktuelle Frage lautet: Was tun mit UNEP? Wie sollte die Stärkung und Aufwertung des UN-Umweltprogramms erfolgen? Hierzu sind mehrere, höchst unterschiedliche Vorschläge unterbreitet worden, die kein stimmiges sondern ein eher diffuses Bild ergeben. Mit einem gewissen Rigorismus lassen sich allerdings drei Modelltypen herauskristallisieren, die jeweils unterschiedlichen Reformbedarf signalisieren beziehungsweise erfordern (vgl. Biermann & Simonis 1998; WBGU 2001; Rechkemmer 2005; Biermann & Bauer 2005).

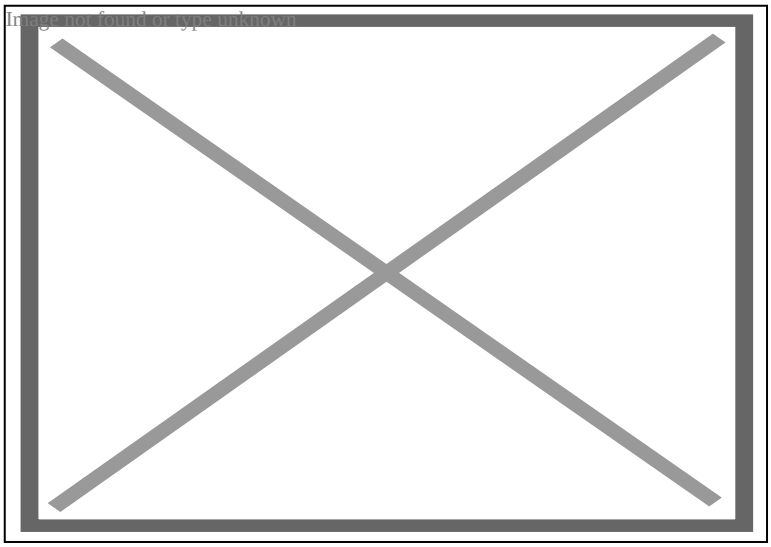
Der erste Modelltyp sieht eine Aufwertung von UNEP zu einer UN-Sonderorganisation vor. Was die Funktionsweise (Mitgliedschaft, Stakeholder, Entscheidungsmechanismen) angeht, gelten die Weltgesundheitsorganisation (WHO) beziehungsweise die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) als empfehlenswerte Muster. In diesem Fall würden die anderen umweltrelevanten Institutionen weiter bestehen, aber nicht integriert werden. Die zusätzliche juridische und politische Macht und Kompetenz ergibt sich allein aus dem Status einer Sonderorganisation gemäß UN-Charta. Diese Lösung lässt universelle Mitgliedschaft zu und macht umweltpolitische Entscheidungen und Regulierungen auf Basis qualifizierter Mehrheiten möglich, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich wären; Verwaltungsorgan wäre eine Vollversammlung mit gleichem Stimmrecht aller Mitgliedsstaaten.

Der zweite Modelltyp geht einen Schritt weiter. Mit Hinweis auf die Vielzahl der multilateralen Vereinbarungen und UN-Konventionen, die zu vielfältigen Überlappungen im Tätigkeitsbereich führen, wird eine Integration bestehender Einrichtungen und Programme vorgeschlagen - hin zu einer umfassenden Weltumweltorganisation (*Global Environment Organisation - GEO*). Als Muster könnte hier die aus dem GATT entstandene Welthandelsorganisation (WTO) gelten, die viele frühere handelspolitische Vereinbarungen zusammengeführt und effektive interne Entscheidungs- und Umsetzungsmechanismen entwickelt hat.

Der dritte Modelltyp besteht in einer hierarchischen internationalen Organisation auf Basis des Prinzips von Mehrheitsentscheidungen und Durchsetzungsmacht gegenüber Staaten, die die Vereinbarungen und laufenden Beschlüsse nicht erfüllen. Eine solche Organisation mit Sanktionsgewalt gilt als einzig wahre Garantie für die Überwindung des immer wieder beobachteten Trittbrettfahrerverhaltens in der internationalen Umweltpolitik. Neben der Europäischen Union gibt es auch im System der Vereinten Nationen ein Beispiel einer solchen quasi supra-nationalen Organisation - nämlich den UN-Sicherheitsrat.

Die persönliche Präferenz des Autors gilt einer auf das Konzept strikter Nachhaltigkeit (*strong sustainability* ) fokussierenden Variante des dritten Modelltyps, deren Organisationsstruktur in *Abbildung 1* skizziert ist.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Diskussion um die Reform der globalen Umweltpolitik, die seit nunmehr rund zehn Jahren anhält, hat es eine Reihe von Ausdifferenzierungen gegeben, die sich zum Teil als Zwischenmodelle zu den oben genannten drei Modelltypen charakterisieren und zum Teil als pragmatische Anpassung an die jeweilige Realisierungschance verstehen lassen.




Hierbei spielten mehrere Fragen eine zentrale Rolle: Ob bessere Kooperation beziehungsweise Koordination schon bestehender Einrichtungen nicht deren Integration vorzuziehen sei? Ob verschiedene, bisher separate Handlungsfelder nicht zusammengelegt werden müssten? Wie die Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern, von Nord und Süd, so berücksichtigt werden könnten, dass Widerstände gegen die Umsetzung von Reformen reduziert werden? Wie die Weltgesellschaft besser in die Funktionsweisen und Entscheidungen der Vereinten Nationen eingebunden werden könne? Ob Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung nicht doch verschiedene Dinge seien, u. a. m.

Während es den Einen um die (durchaus berechtigte) Frage ging, ob die Form einer globalen Institution nicht deren erst noch zu bestimmenden Funktionen folgen müsse (*form follows function*), ging es Anderen um massive (und teils unlautere) Kritik an jeder Art von Reform. Es geht nicht immer nur um bessere Erkenntnis über den Schutz der globalen Ökologie, sondern gelegentlich auch um ein ganz anderes Interesse. Wissenschaftler verstanden sich dabei oft selber als Politiker. Anstatt Politikern sorgfältig abgestimmte und inhaltlich überzeugende Modelle zu präsentieren und sie dadurch zum Händeln zu bringen, zementierten Wissenschaftler so - wissentlich oder unwissentlich - den Status quo.

Dem aber steht angesichts des Zustandes der Welt und der anhaltenden Belastung und Zerstörung der Umwelt der ökologische Imperativ entgegen, der erneut angemahnt werden muss und der in starker Formulierung in Punkt 1 des *Paris Call for Action* zum Ausdruck kommt: "The time has come for lucidity....We must admit to ourselves that we can no longer afford to be idle and that the risks and dangers are exacerbated with each passing day".

# Literatur

*Annan,Kofi* 2002: Strengthening of the United Nations. An Agenda for Further Change, New York.

*Biermann, Frank & Udo E. Simonis* 1998: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme, Bonn.

*Biermann, Frank & Steffen Bauer (eds.)* 2005: A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?, Aldershot.

*Chasek, Pamela S., David L. Downie & Janet Welsh Brown* 2006: Handbuch Globale Umweltpolitik, Berlin.

*Ehrlich, Anne H. & Paul R. Ehrlich* 1971 (1990): The Population Explosion, London, Sydney.

*Gareis, Sven Bernhard & Johannes Varwick* 2006: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 4. Auflage, Opladen, Farmington Hills.

*Haas, Peter M.* 2007: Turning Up the Heat on Global Environmental Governance, in: The Forum, Vol. 5, Issue 2, S. 1-5.

*Paris Call for Action* 2007: *www.citoyensdelaterre.fr/conference/*.

*Rechkemmer, Andreas* (ed.) 2005: UNEO - Towards an International Environment Organisation, Baden-Baden.

*Simonis, Udo E.* (Hg.) 1999: Weltumweltpolitik. Grundriss und Bausteine eines neuen Politikfeldes, 2. Auflage, Berlin.

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

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/179-vorgaenge/publikation/institutionelle-positionierung-der-globalen-umweltpolitik/
Abgerufen am: 31.10.2026