

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Rechkemmer / Falk Schmidt

Reform der Architektur globaler Umweltpolitik

Konferenzbericht:

SWP-Kolloquium, Berlin, 4. März 2004

März 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

Inhalt

- 5 **Vorwort**
- 7 **Einführung**
- 12 **Schöne neue Umweltarchitektur –
einige kritische Anmerkungen**
Achim Brunnengräber
- 17 **Für die Stärkung und Aufwertung des
Umweltprogramms der Vereinten Nationen
(UNEP)**
Stephan Contius
- 18 **Kann eine Weltumweltorganisation die
Umsetzung der Johannesburg-Agenda
beschleunigen?**
Marcus Stadthaus
- 20 **Welt im Wandel: Neue Strukturen
globaler Umweltpolitik**
Lena Kempmann
- 23 **Universelle Mitgliedschaft in UNEP –
Ergebnisse eines Round Table der EU 25**
Andreas Kraemer / Nils Meyer-Ohlendorf
- 26 **Partnerships for Sustainable Development –
The Role of Civil Society**
Sascha Müller-Kraenner
- 28 **After Johannesburg:
What Role for Partnerships?**
Jan Martin Witte
- 31 **Was bringen Politiknetzwerke und
Global Governance?**
Hans Peter Schipulle
- 33 **Zur Rolle des Umweltvölkerrechts im Rahmen
einer Reform globaler Umweltpolitik**
Peter H. Sand
- 35 **Abkürzungen**
- 36 **Agenda**
- 37 **Teilnehmerliste**

Vorwort

Bis Anfang der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts spielte das Thema Umweltschutz in der internationalen Politik kaum eine Rolle – das Bewußtsein der Notwendigkeit eines nachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen war auf nationale Initiativen begrenzt. Im Jahr 1972 fand unter der Ägide der Vereinten Nationen die erste Weltumweltkonferenz in Stockholm statt. Das wichtigste Ergebnis dieser Konferenz, die eine Auflistung aller bis dahin bekannten Umweltprobleme globalen Ausmasses zum Ziel hatte, war die Gründung des UN-Umweltprogramms (UNEP), dessen prinzipielle Funktion darin besteht, Umweltfragen auf die Tagesordnung aller Staaten, Organisationen, Konferenzen und Abkommen zu bringen, *mainstreaming* genannt. UNEP war bald nach seiner Gründung wesentlich an der Ausarbeitung wichtiger internationaler Umweltkonventionen, sogenannter *Regime*, beteiligt, wie zum Beispiel dem Washingtoner Artenschutzabkommen (1973), dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht (1987) und der Basel-Konvention über grenzüberschreitenden Verkehr mit Sondermüll (1989).

Zwanzig Jahre nach Stockholm kam es 1992 in Rio de Janeiro zur UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), dem bis dahin bedeutendsten Ereignis globaler Umweltpolitik. Der Slogan »Nachhaltige Entwicklung« leitete einen Paradigmenwechsel in der internationalen Zusammenarbeit ein. UNCED verabschiedete wichtige multilaterale Resolutionen und Abkommen, allen voran das globale Aktionsprogramm »Agenda 21« sowie die Konventionen zum Klimawandel, zur Biodiversität und zur Desertifikationsbekämpfung sowie die Forstprinzipien. In der Folge wurden zur Konkretisierung weitere Vereinbarungen getroffen, darunter das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung von klimaverändernden Treibhausgasen.

Zehn Jahre nach Rio, 2002, kam die Staatengemeinschaft zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg erneut zusammen. Diese größte Konferenz aller Zeiten bot Raum für eine umfassende Bestandsaufnahme des seit Rio Erreichten. Zugleich wollte sie bedeutende Impulse für einen Durchbruch in den drängenden Aktionsfeldern geben. Wenn es um eine Bilanzierung der Ergebnisse des

WSSD selbst geht, so wiesen die Abschlußdokumente zwar einige Fortschritte auf, aber die fast jedem Beschluß auferlegten Einschränkungen machen skeptisch. Ein durchschlagender Erfolg in der internationalen Umweltzusammenarbeit scheint fraglich angesichts fehlender Konkretisierungen und klarer Sanktionsmechanismen der Johannesburg-Dokumente.

Globale Umweltpolitik steht indes weiter auf der internationalen Agenda. Die Identifikation und Würdigung der zentralen Themen und Ziele nachhaltiger Entwicklung durch die WSSD-Abschlußdokumente war bedeutsam, da so ein aktualisierter und nahezu vollständiger Bezugsrahmen geschaffen wurde, auf den sich künftige Initiativen und Verhandlungen, seien sie uni-, bi- oder multilateral, stützen und berufen können.

Allein hinterfragt werden muß, ob es unter den derzeit bestehenden etablierten institutionellen Rahmenbedingungen internationaler Zusammenarbeit und angesichts der schwindenden Bereitschaft gerade der industrialisierten Staaten, über multilaterale Mechanismen zu kooperieren, zu einer effektiven Umsetzung des Aktionsprogramms kommen wird.

Wünschenswert wäre eine konsequente Aufwertung und Ausweitung der kollektiven Anstrengungen im internationalen Umweltschutz: eine Reform der bestehenden institutionellen Strukturen und Programme der Vereinten Nationen ist dringend geboten. Mehrere Regierungen haben signalisiert, zur Schaffung einer neuen Weltumweltarchitektur bereit zu sein, möge diese in einer neuen, die bisherigen Programme und Regime überwölbenden Behörde oder aber einer verbesserten Netzwerkstruktur mit zentraler Steuerung bestehen – globale Umweltpolitik braucht eine ordnungspolitische Adstringierung. Solange sich nicht alle Staaten hierauf verständigen können, ist es wichtig, daß Vorreiter, darunter Deutschland und die EU, auf eigene Initiative handeln und zumindest in einigen zentralen Feldern, in denen Fortschritt auch ohne ein von allen Staaten mitgetragenes Konferenzergebnis möglich ist – so zum Beispiel bei der Förderung erneuerbarer Energien oder der Reduzierung von Schadstoffemissionen – *Koalitionen der Willigen* formen und Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, sogenannte *Typ-II-Abkommen*, initiieren.

Einführung

Am 4. März 2004 fand im Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin ein Fach-Kolloquium zur Reform der Architektur globaler Umweltpolitik statt. Diese Veranstaltung, die etwa 25 Teilnehmer aus Politik, Ministerialverwaltung und Forschungsinstituten zusammenbrachte, hatte zum Ziel, einen Standortbestimmung des gegenwärtigen Diskurses zur Neuordnung internationaler Governance-Strukturen im Umweltbereich, zum anderen das Formulieren unverzichtbarer Desiderate auf diesem Weg.

Die beteiligten Institutionen waren: Auswärtiges Amt, Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Deutscher Bundestag/MdB-Büro, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Ecologic, Freie Universität Berlin, Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Global Public Policy Network, Heinrich Böll Stiftung, Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Universität Heidelberg, Universität München.

Die Referenten waren: Dr. Achim Brunnengräber (Projektleiter Freie Universität Berlin), RegDir Stephan Contius (Leiter Referat GII4, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), Marcus Stadthaus (AS U, Auswärtiges Amt), Lena Kempmann (Geschäftsstelle WBGU), Andreas Kraemer (Direktor Ecologic), Sascha Müller-Kraenner (Leiter Referatsgruppe Europa, Nordamerika, Heinrich Böll Stiftung), Jan Martin Witte (Global Public Policy Network), Dr. Hans Peter Schipulle (Leiter UA 31, Globale und sektorale Aufgaben, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), Dr. Peter H. Sand (Juristische Fakultät Universität München).

Das Kolloquium thematisierte aktuelle institutionelle Reformperspektiven und -bemühungen im Rahmen des Post-Johannesburg-Prozesses. Unstrittig erscheint

in diesem Zusammenhang, daß der Stand der Implementierung, zum Beispiel der Rio-Konventionen, nicht befriedigend ist. Weniger eindeutig fällt jedoch das Urteil dahingehend aus, inwieweit dies primär eine Folge der stark fragmentierten Governance-Strukturen globaler Umweltpolitik ist, oder ob es vorwiegend das Resultat mangelnden politischen Willens darstellt.

Zur Ausleuchtung der strukturellen Dimension der Defizite globaler Umweltpolitik wurde nach einem Eröffnungsdiallog zwischen je einem Vertreter aus Wissenschaft und Politik in einem ersten Schritt die »vertikale Perspektive« dieser Problemstellung diskutiert. Hierbei drehte sich die zentrale Fragestellung darum, ob durch eine Stärkung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) allein oder etwa durch eine neu zu schaffende Internationale Organisation für Umweltfragen den bestehenden Herausforderungen angemessener begegnet werden kann. Eine besondere Aktualität erfährt dieses Thema durch die zur Zeit maßgebliche französische Initiative zur Gründung einer United Nations Environment Organization (UNEO), die die oftmals rein akademische Debatte um eine »Weltumweltorganisation« (WEO/GEO) nun in die politische Entscheidungsfindung einbringt und unter anderem auch von der Bundesregierung unterstützt wird.

In einem zweiten Schritt wurde nach Wegen gesucht, wie Potentiale und Vorzüge der »horizontalen Ebene« (NGOs, Politiknetze, Partnerschaften) dieses Politikfeld unterstützen bzw. zu neuem Leben erwecken können. Der abschließende Teil des Kolloquiums diente schließlich dazu, völkerrechtliche Aspekte ins Blickfeld zu rücken.

Zusammenfassung der Diskussion

Nach nunmehr über 30 Jahren globaler Umweltpolitik ergibt sich das Bild eines hochfragmentierten Politikfeldes mit einer Reihe mit Umweltfragen beauftragten internationalen Institutionen und mehr als 900 multilateralen Umweltabkommen (MEAs), darunter so bedeutende wie das Ozon-Protokoll oder die Rio-Konventionen zum Schutz des Weltklimas, der Biodiversität

und vor Wüstenausbreitung. Der Weg hin zu weitgehend autonomen Umweltregimen wurde bereits mit der Stockholm-Konferenz von 1972 beschritten und hatte in Rio 1992 eine Bestätigung und einen weiteren Ausbau erfahren. In der Debatte wurde nun weniger die Fragmentiertheit als solches problematisiert, da autonome Regime flexible und problembezogene Antworten auf oftmals spezielle und regional auftretende Umweltprobleme bieten können. Diskutiert wurde vor allem, ob UNEP in seiner derzeitigen Form in der Lage ist, die geforderten Koordinationsfunktionen zu übernehmen – wie es auch der eigene Anspruch, »the principal United Nations body in the field of the environment«¹ zu sein, ausdrückt. In dieser Frage gingen die Meinungen erwartungsgemäß auseinander. Einerseits wurde betont, daß die bestehenden Strukturen ausreichend sind, jedoch noch besser genutzt werden müßten. Andererseits wurde die Position vertreten, daß UNEP mit deutlich mehr finanziellen Mitteln und Fachpersonal, einer größeren Autonomie, Sanktionsmacht sowie einer stärkeren demokratischen Legitimation auszustatten sei, die unter Global Governance-Gesichtspunkten ein breiteres Fundament besitzen müßte, als es die klassische staatenorientierte Sichtweise derzeit vorsieht. Schließlich wurde geltend gemacht, daß mit der französischen Initiative zur Gründung einer UNEO ein vielversprechender und unterstützenswerter Vorschlag vorliegt, der es ermöglicht, das UN-Programm UNEP in eine UN-Sonderorganisation mit eigenem Rechtsstatus zu transformieren.

An letztgenanntem Vorschlag entzündete sich eine intensive Kontroverse. So wurde gegen die Gründung einer solchen Organisation eingewandt, daß es sich dabei in der Wahrnehmung vieler beteiligter Akteure um ein überdimensioniertes »Monster« handle und eine Beschäftigung mit derlei organisatorischen Fragen wichtige Ressourcen von den konkreten Herausforderungen des globalen Umweltschutzes abziehe. Eine solche Wahrnehmung sei vor allem auf Seiten der Entwicklungsländer anzutreffen, deren Befürchtungen auch dahin gehen könnten, daß eine solche von wenigen Industrieländern getragene Initiative erneut die in Rio erzielte Einheit von Umwelt und Entwicklung zu Lasten der Entwicklungskomponente verschieben könnte.

Andere Stimmen verwiesen darauf, daß eine globale »Superorganisation« nicht in der Lage sei, die vielfach regional auftretenden Umweltprobleme angemessen

zu erfassen. Gerade diesbezüglich sei die funktionale und institutionelle Fragmentation globaler Umweltpolitik vorteilhaft und verdiene es, gewürdigt zu werden. Diese Überlegungen wurden noch einmal mit dem bereits in Johannesburg 2002 vorgetragenen Argument zugespitzt, daß es oftmals informelle Prozesse, Soft-Law-Initiativen oder für konkrete Herausforderungen geschaffene Multi-Akteurs-Politiknetzwerke und nicht »schleppende multilaterale Arrangements« sind, welche die anstehenden Aufgaben erfolgreich bewältigen. Letztlich wurde im fehlenden politischen Willen einzelner Regierungen der Hauptgrund für die immer noch schwache Stellung der Umweltpolitik angeführt, und zwar sowohl hinsichtlich der Nutzung bereits bestehender Optionen als auch des geforderten *Mainstreaming*, das heißt des Eintragens umweltpolitischer Fragestellungen in fachfremde Institutionen (z.B. UNDP, Weltbank oder WTO). Es sei diesbezüglich mehr als fraglich, ob eine Umwandlung von UNEP in eine UN-Sonderorganisation den notwendigen politischen Willen auf Seiten der Nationalstaaten herstellen kann.

Vertreter einer »Organisations-Lösung« warnten davor, eine Schattendebatte zu führen. Denn beim UNEO-Vorschlag handele es sich um eine Initiative, die den bereits früher – im Rahmen des WEO/GEO-Diskussionsprozesses – vorgetragenen Gegenargumenten Rechnung trägt und zudem in die aktuellen Bemühungen zur Reform des Systems der Vereinten Nationen und der International Environmental Governance (IEG) eingebunden sei.²

Auch inhaltlich grenzt sich der UNEO-Vorschlag gegenüber einer Global Environment Organization (GEO) ab, wie sie beispielsweise vom einschlägig bekannten WBGU-Stufenmodell, dort insbesondere in den Stufen 2 und 3, vertreten wird. Diese sehen deutliche Machtkonzentrationen in den Händen der GEO vor. Eine solch stark hierarchische Lösung wird mit der UNEO-Initiative nicht verfolgt, was sich beispielsweise darin ausdrückt, daß die einzelnen Vertragsstaatenkonferenzen der Konventionen (COPs) ihre Autonomie bewahren. Aus der laufenden IEG-Debatte bindet der UNEO-Vorschlag Fragen der universellen

1 Nairobi Deklaration.

2 Der Bericht der UNEP-Arbeitsgruppe zum Thema IEG wurde in der Entscheidung SS.VII.1 des Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, Cartagena 2002, angenommen und in § 140 d des Johannesburg Plan of Implementation verankert. In Resolution 57/251 der UN-Generalversammlung wird ein Bericht des Generalsekretärs zu diesem Thema vor der 60. Sitzungsperiode in Aussicht gestellt.

Mitgliedschaft des UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum (GMEF), Fragen der Beitragszahlungen, Fragen des capacity building in den Entwicklungsländern, inklusive deren bessere Einbindung in die globalen Verhandlungsprozesse, und eine Stärkung der wissenschaftlichen Basis von UNEP in seine Überlegungen mit ein. Darüber hinaus stellt der Vorschlag nicht die an sich gute Arbeitsweise von UNEP, besonders seit der Amtszeit Klaus Töpfers, in Abrede, verstellt aber auch nicht den Blick darauf, daß die bestehenden Herausforderungen gesteigerter Anstrengungen bedürfen. In diesem Zusammenhang könne auch nicht davon gesprochen werden, so die Befürworter, daß eine UNEO eine »Superorganisation« oder ein »organisatorisches Monstrum« sei, vielmehr sei das Bild zutreffender, daß sich der Stellenwert globaler Umweltpolitik vom Zustand einer »Hütte« (UNEP Ist-Zustand) in den eines »Hauses« (UNEO) verbessern würde – weit gefehlt also, von einem »UNEO-Palast« zu sprechen.

Schließlich könne eine UNEO die bereits mit dem GMEF eingeleitete Funktion der »political guidance« und eine verbesserte Koordination im UN-System übernehmen und somit globaler Umweltpolitik eine stärkere Stimme verleihen.³

Zusammengefaßt kann festgehalten werden, daß der Reiz der UNEO-Initiative darin besteht, daß diese auf den bestehenden Strukturen aufbaut, pragmatische Veränderungsperspektiven aufzeigt und doch eine Wirkung erzielen könnte, die nicht allein symbolischer Natur bleibt.

Im zweiten Schwerpunkt des Kolloquiums wurde die »horizontale Perspektive« in den Mittelpunkt gerückt. Auch wenn es einzelne informelle Partnerschaften in der globalen Umweltpolitik schon frühzeitig gab, zum Beispiel in der Übernahme der Trägerschaft des Washingtoner Artenschutzabkommens durch The World Conservation Union (IUCN), so hat dieser Ansatz erst im Zusammenhang mit der Johannesburg-Konferenz und mit nunmehr rund 260 bestehenden Partnerschaften eine sprunghafte Aufwertung erfahren.

In der Diskussion wurde eine Reihe von Vorzügen dieser Entwicklung angesprochen. So haben Partnerschaften eine spezifische Stärke darin, bei der Umsetzung getroffener Entscheidungen aktiv mitzuwirken

ken bzw. den Implementierungsprozeß zu überwachen. Darüber hinaus kann eine bessere Einbindung nationaler und lokaler Belange in Fragen globaler Umweltpolitik mit deren Hilfe erreicht werden, was zugleich »ownership« auf Seiten der betroffenen Länder und Teilhaber erzeugen kann. Vermehrt können Partnerschaften helfen, neue Finanzquellen zu erschließen und bieten eine Möglichkeit, Blockaden im multilateralen Entscheidungsprozeß durch »Koalitionen der Willigen« zu überwinden. So zum Beispiel geschehen im Rahmen der Initiative zur Förderung erneuerbarer Energien und in diesem Zusammenhang der Bonner Energiekonferenz im Juni dieses Jahres. Ohne einem allgemeinen »Abschied vom Multilateralismus« das Wort reden zu wollen, bietet es sich für die Befürworter an, in der globalen Umweltpolitik eine »Politik der zwei Geschwindigkeiten« zu betreiben, um neben weiterhin notwendigen multilateralen Vereinbarungen Akteure mit bestehendem politischen Willen, sogenannte Vorreiter, nicht auszubremsen. Zugleich könne über zivilgesellschaftlich mitgetragene Partnerschaften und Politiknetzwerke ein zusätzliches Moment globaler Demokratie verwirklicht werden, wobei die zu treffenden politischen Entscheidungen weiterhin in den Händen der demokratisch legitimierten Staaten verbleiben müssten.

Problematisiert wurde, daß trotz der mittlerweile bestehenden internationalen Praxis zur Förderung von Partnerschaften und Politiknetzwerken diese bislang kaum systematisch erforscht oder bewertet wurden. So bedürfe es klarer Regeln, die die Beteiligungsmöglichkeiten und -grenzen der Akteure festlegen. Zudem müßten neben der allgemeinen Vorgabe der Transparenz auch geeignete Evaluationsstandards gesetzt werden, um beispielsweise eine (willkürliche) »Kultur der niedrigen Erwartungen« zu verhindern – diese Gefahr bestehe gegenwärtig durchaus bei der Überprüfung des Global Compact.⁴

In der Diskussion kam man letztlich darin überein, daß Partnerschaften und Politiknetzwerke einen vielversprechenden Ansatz darstellen. Somit bedürfen auch die verbleibenden Probleme keiner »Fundamentalkritik«. Gefordert ist jedoch ein Mindestmaß an

3 Damit kommt der UNEO-Vorschlag der weit vorsichtigeren Lesart einer GEO der Stufe 1 im WBGU-Modell sehr nahe. Vgl. dazu das WBGU-Jahresgutachten 2000 »Neue Strukturen globaler Umweltpolitik«, bes. S. 141–144.

4 Als ersten Ansatz wurde auf die »Ground Rules for Partnerships« verwiesen: Jan Martin Witte/Charlotte Streck/Thorsten Benner, »The Road from Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance?«, in: dies., *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda*, S. 59–84, bes. S. 72–80.

klaren, auch in Selbstorganisation setzbaren Vorgaben, die diese neuen Politikinstrumente ergänzend zu staatlichen Aktivitäten in die globale Umweltpolitik einbinden. Nur so können Partnerschaften den gewünschten Effekt in Sinne einer »Kultur der hohen Erwartungen« erzielen.

Aus völkerrechtlicher Perspektive wurde schließlich vor Universallösungen gewarnt. Demnach sei es an vielen Stellen weder möglich noch wünschenswert, mit einer großen Architekturreform die Komplexität globaler Umweltpolitik zu reduzieren. Erfolgsversprechender seien ergänzende, problemorientierte Regeln, die sich entlang der drei Prinzipien Pluralismus, Verantwortung und Öffentlichkeit entfalten sollen, und von denen ein wichtigerer Impuls zu erwarten sei. Als ein erwähnenswertes Beispiel wurde in diesem Zusammenhang die Aarhus-Konvention zu Fragen des Informationszuganges, Beteiligungsmöglichkeiten und Klagerechten in Umweltfragen angeführt.

Von Befürwortern des UNEO-Vorschlags wurden diese Überlegungen nicht in Frage gestellt, es wurde jedoch daran festgehalten, daß die UNEO-Initiative eine andere Zielsetzung verfolge: die Wirksamkeit der Strukturen globaler Umweltpolitik mit den genannten konkreten Schritten zu steigern, was primär eine Frage der pragmatischen Verbesserung der Organisation globaler Umweltpolitik sei. Auch wenn kein abschließender Konsens dahingehend erzielt werden konnte, ob es zur Steigerung der Wirksamkeit globaler Umweltpolitik eine über das Mandat von UNEP hinausgehende Organisation für Umweltfragen geben müsse, konnte folgender Fortschritt in der Diskussion festgestellt werden: In der gegenwärtigen Phase ist die Diskussion von vorwiegend abstrakten Fragestellungen und Modellerörterungen zu konkreten Überlegungen übergegangen. Mit diesem Schritt scheint es möglich, in der Sache weiter voranzukommen, weil daß gemeinsame Ziel der Stärkung der International Environmental Governance wieder deutlicher vor Augen rückt. Die an vielen Stellen der Diskussion entstandene Wahrnehmung, »dass man in der Sache so weit nicht auseinander liege«, war in den Augen der Veranstalter neben den vorgetragenen Argumenten der ausbaufähige Erfolg des Kolloquiums.

Zusammenfassung der Beiträge

Im einleitenden Beitrag spannt Achim Brunnengraber aus wissenschaftlicher Sicht den Stand der gegenwärtigen Debatte zur Reform globaler Umweltarchi-

tektur auf und zeichnet vier klassische Reformansätze nach. Auch wenn Brunnengraber in seiner Bestandsaufnahme eine große Handlungsnotwendigkeit konstatiert, schließt er seinen Beitrag mit sechs kritischen Anmerkungen zu den bisherigen Vorschlägen.

Stephan Contius verweist in seinem Beitrag darauf, daß die Bundesregierung die französische Initiative zur Aufwertung UNEPs zu einer UN-Umweltorganisation (UNEO) unterstützt. Die Aufwertung UNEPs würde es der UN-Umweltbehörde ermöglichen, auf gleicher Augenhöhe mit sogenannten »major players« wie FAO, ILO, WHO und WTO zu agieren. Die Überlebensfrage dieses Planeten könne nicht auf Dauer einem »Programm« überlassen bleiben, der Umweltschutz müsse vielmehr im UN-System eine Position erhalten, die ebenso wahrgenommen würde wie die der anderen relevanten Akteure. Eine UNEO sei zudem besser positioniert, im Zusammenwirken mit Weltbank und UNDP weltweit »capacity building« für effiziente Umweltpolitik zu betreiben. Ebenso könnte sie einen gewichtigeren Beitrag zum Ausbau der erneuerbaren Energien leisten.

Marcus Stadthaus konzentriert sich auf die aktuellen offiziellen Verhandlungen um eine UNEO und unterlegt mit Hilfe empirischer Beobachtungen, daß in momentaner Abwesenheit des politischen Klimas für die Schaffung einer Weltumweltorganisation UNEP erneut ins Zentrum der Reformbemühungen rückt. Seine Stärkung ist Gebot, allerdings realpolitisch nicht notwendig Schritt hin zu einer UNEO.

Lena Kempmann stellt in ihrem Beitrag die »Earth Alliance« des WBGU vor, die aus den drei Säulen Earth Assessment, Earth Organization und Earth Funding besteht. Kempmann versteht die Earth Alliance als eine Vision, die als Leitbild der Reform globaler Umweltpolitik dienen soll und die in den aktuellen Entwicklungen ihrer Realisierung ein Stück weit näher gebracht wird.

Andreas Kraemer und Nils Meyer-Ohlendorf referieren ein Round-Table-Gespräch zur universellen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und im Globalen Ministerforum Umwelt des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Das Gespräch wurde von Ecologic organisiert und fand am 2. und 3. Februar 2004 im Cecilienhof in Potsdam statt. Eine universelle Teilnahme aller Mitglieder der Vereinten Nationen im Verwaltungsrat von UNEP könnte die Legitimität der Entscheidungen UNEPs steigern und das politische Gewicht der Organisation vergrößern. Die Frage einer universellen Mitgliedschaft wird daher zur Zeit verstärkt diskutiert, wobei es der Klärung der recht-

lichen, organisatorischen und politischen Implikationen einer universellen Mitgliedschaft bedarf.

Der Beitrag von Sascha Müller-Kraenner stellt zu Beginn die Tatsache heraus, daß sich zur Implementierung nachhaltiger Entwicklung spätestens in Johannesburg die komplementäre Stellung zivilgesellschaftlicher Akteure zu nationalstaatlichen Politiken offenbarte. Die in Johannesburg etablierten Typ-II-Abkommen und Partnerschaften können eine solche wertvolle Ergänzung bieten, was Müller-Kraenner insbesondere an Fragen der erneuerbaren Energien diskutiert. Ohne geeignete Rahmenbedingungen sei das Potential dieser neuen Governance-Strukturen jedoch nicht zielgerichtet nutzbar.

Jan Martin Witte thematisiert in seinem Beitrag ebenfalls die in Johannesburg entstandenen Partnerschaften und stellt eine Verbindung zum Konzept der »Global Public Policy Networks« her. Er unterstreicht, daß ohne gesteigerte Forschungsanstrengungen (vor allem zu Monitoring und Evaluation von Partnerschaften) die Vorzüge dieser neuen Governance-Tools ungenutzt bleiben.

Hans Peter Schipulle führt eine Reihe empirischer Belege an, die dem Post-Rio-Prozeß vielerorts Effektivität absprechen. In den neuen Partnerschaften bzw. »Koalitionen der Willigen« erblickt Schipulle eine Möglichkeit, diesem Politikfeld einen Aufschwung zu verleihen. Dabei sollen klassische multilaterale Abkommen nicht ersetzt, sondern durch progressive Vorreiterinitiativen ergänzt werden. Und: Wenn solche Ansätze die Entscheidungsmechanismen demokratisch verfaßter Systeme nicht in Frage stellen, dann ergeben sich hier auch keine kritischen Fragen zur Legitimität der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure.

Peter H. Sand tritt in seinem Beitrag der Debatte um die institutionelle Reform globaler Umweltpolitik kritisch gegenüber und fordert, die bestehenden Strukturen besser zu nutzen. Entlang der Zielvorgaben Pluralismus, Verantwortung und Öffentlichkeit steckt Sand ein Feld ab, daß bis 2012 – Johannesburg+10 – in konkrete völkerrechtliche Kompetenzen und operationelle Handlungsaufträge übersetzt werden sollte.

Schöne neue Umweltarchitektur – einige kritische Anmerkungen

Achim Brunnengräber

Bestandsaufnahme

Ein besonderes Defizit der internationalen Institutionen im Bereich der Umweltpolitik liegt in ihrer Fragmentierung. Die zahlreichen Umweltabkommen, die Konventionen mit ihren jeweiligen Sekretariaten, die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) sowie die umweltrelevanten Verträge im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder die Maßnahmen von Weltbank und IWF sind kaum aufeinander abgestimmt. Es fehlt eine institutionalisierte Koordination, so dass die Widersprüche zwischen den Abkommen und Konventionen bearbeitbar gemacht und Synergien hergestellt werden können.

Zugleich muss konstatiert werden, dass sich der Zustand der globalen Umwelt seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro weiter verschlechtert. Neue Problemfelder sind entstanden und die wichtigsten ungelöst geblieben (WBGU 2001). »Inzwischen wissen wir, dass wenig von dem, was von den Staaten der Welt einvernehmlich beschlossen wurde, bisher umgesetzt worden ist, vieles aber abgeschwächt oder gar in Frage gestellt wird« (Globale Trends 2001). Zwischen der Entstehung und Intensivierung globaler Probleme und der politischen Fähigkeit, sie zu lösen, klafft also eine Lücke.

Vor diesem Hintergrund ist die Reform der organisatorischen und finanziellen Grundlagen der internationalen Umweltpolitik zu einem dringlichen Projekt avanciert und stößt auf immer größere Resonanz. Die globale Umsetzungslücke soll geschlossen werden, so das weithin geteilte Ziel. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Reform streiten sich aber die Geister. Sie manifestiert sich vor allem in der Frage, welches institutionelle Design und welchen Stellenwert im Gesamtsystem des Multilateralismus eine zukünftige Umweltorganisation auf internationalem Parkett haben sollte.

Mögliche Konzepte der internationalen Zusammenarbeit

In den Politikwissenschaften setzte die Diskussion um eine »International Environmental Governance« (IEG) bereits Mitte der 1990er Jahre ein. 1997 hatte die Bundesregierung bei der Rio+5-Konferenz in New York zusammen mit Brasilien, Singapur und Südafrika einen Vorstoß unternommen, das Thema auf die internationale Agenda zu setzen. Im April 2001 war es dann soweit: Der offizielle Diskussionsprozess auf UNEbene zur Stärkung und Umstrukturierung der internationalen Umweltpolitik wurde durch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe durch den Exekutiv-Direktor von UNEP, Prof. Dr. Klaus Töpfer, eingeleitet (UNEP/IGM/1-2). In einem offenen Arbeitsprozess auf ministerieller Ebene sollen bis zur Rio+10-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg Empfehlungen und Beschlüsse für erste Strukturreformen ausgearbeitet werden. Damit gewannen die Diskussionen um eine solche Einrichtung deutlich an Gewicht – und an Konturen: Mittlerweile lassen sich im Wesentlichen drei Positionen unterscheiden:

1. Der »upgrading«-Ansatz: Ausbau und Stärkung von UNEP bei gleichzeitiger Intensivierung der Zusammenarbeit mit UNDP (Position von UNEP, BMU, BMZ, AA und BMF, Länder wie China und Indien);
2. Der »specialized agency«-Ansatz: Gründung einer »Global Environmental Organization« (GEO) als eigenständige Organisationsform (WBGU);
3. Der »mainstreaming«-Ansatz: Integration der Umweltthemen in die Welthandelsorganisation (WTO), den IWF und die Weltbank (BMZ, NGOs wie WEED).

Diese drei Ansätze, die zur Zeit zur Diskussion stehen und insofern vorläufigen Charakter haben, sollen nachfolgend kurz vorgestellt und unter Bezugnahme auf »global governance« um ein viertes Konzept ergänzt werden. Anschließend will ich auf strukturelle Probleme hinweisen, die mit diesen Ansätzen verbunden sind. Es sei noch darauf hingewiesen, dass sich die Konzepte nicht gegenseitig ausschließen, sondern zum Teil auch komplementär gedacht werden.

Der »upgrading«-Ansatz: Stärkung von UNEP

Das Umweltprogramm der UN, 1972 gegründet, wurde nur mit geringen Mitteln, schwachen Kompetenzen und geringem Personal ausgestattet. »UNEP verfügt für seinen weltweiten Auftrag lediglich über 530 Mitarbeiter, während sich zum Beispiel das deutsche Umweltbundesamt (UBA) auf ca. 1050 und die amerikanische Umweltagentur (EPA) auf über 18 000 Mitarbeiter stützen können« (WBGU 2001: 6). Nun soll UNEP sein randständiges Dasein im Globalisierungsprozess hinter sich lassen und zu einer durchsetzungsfähigen und finanziell abgesicherten Instanz werden; sprich seine Visibilität erhöhen. Dabei sollen entwicklungspolitische Fragen stärker berücksichtigt und die Zusammenarbeit mit UNDP ausgebaut werden.

Das »Global Ministerial Environment Forum« (GMEF) soll als politisches Steuerungsorgan (»political guidance«) mit dem Ziel der besseren Politikkoordination unter den UN-Sonderorganisationen (WTO, FAO, WHO) und den »Multilateral Environmental Agreements« (MEAs) ausgebaut werden. Dazu werden auch »strategische Partnerschaften« angedacht. Die globale Umweltfazilität (GEF) soll als wichtiger Finanzmechanismus zur Sicherung globaler öffentlicher Güter ausgebaut und gestärkt werden. Vorgeschlagen wird auch der Ausbau der Kapazitäten von UNEP für operationale Maßnahmen in Entwicklungsländern, insbesondere bei Pilotvorhaben im Umweltbereich. Als »Programm« ist UNEP dies bisher nicht möglich.

Mit Blick auf die Gesamtarchitektur der UN geht es daher auch darum, »Programm« durch »Organisation« zu ersetzen, eine direkte Unterstellung unter die Generalversammlung zu erreichen (bisher ist UNEP dem ECOSOC zugeordnet), um eine Mandatserweiterung und um den Ausbau des UNEP-Hauptquartiers in Nairobi/Kenia wie den regionalen Zentren in Genf und Paris. Schließlich soll das Finanzierungssystem, das bislang auf Freiwilligkeit basiert, durch Pflichtbeiträge der Mitgliedsstaaten gemäß dem UN-Schlüssel ersetzt werden. Die engere Zusammenarbeit mit der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) soll den Bezug zur Entwicklungspolitik gewährleisten.

Der »specialized agency«-Ansatz: Eine Weltumweltorganisation

Die politischen Debatten kreisen bereits um die Namensgebung: Globale Umweltorganisation, internationale Umweltorganisation, Weltumweltorganisation oder gleich englisch »Global Environmental Organization« (GEO). Unabhängig von der Wortwahl ist das institutionelle Design so ausgelegt, dass UNEP in eine eigenständige Organisationsform in Anlehnung an das Modell der Welthandelsorganisation überführt wird, allerdings ohne deren Abkoppelung vom UN-System anzustreben. »Nur so lässt sich die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zur wirklichen Bearbeitung globaler Umweltprobleme herstellen« (WBGU, politikpapier 1/2001). Die zentralen multilateralen Umweltabkommen und deren Sekretariate sollen unter einem Dach vereint werden, die Konventionsverhandlungen als Unterausschüsse der GEO konzipiert werden.

Die Entscheidungsverfahren sollen so gestaltet werden, dass auch die Entwicklungsländer effektive Einflussmöglichkeiten auf die Politik der GEO haben. Dafür bietet sich die Übernahme des nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahrens des Multilateralen Fonds im Montrealer Protokoll oder des ähnlich angelegten Mechanismus in der globalen Umweltfazilität (GEF) an. Als Vorteil der GEO wird angeführt, dass die räumliche Zersiedlung der Umweltsekretariate durch einen Sitzort aufgelöst werden würde. Auf diese Weise könnten auch die Entwicklungsländer, wie die Nicht-Regierungs-Organisationen und alle anderen Interessengruppen einen Stab von professionellen Diplomaten bzw. ExpertInnen vor Ort aufbauen, und würden die Reisekosten auf Grund ständig wechselnder Konferenzorte einsparen (vgl. ebd.).

Der »mainstreaming«-Ansatz: Integration der Politikansätze

Hierbei handelt es sich um die Integration von Umweltzielen in die bestehenden Organisationen, wobei die institutionelle Stärkung der Umweltpolitik auf globaler Ebene nicht generell abgelehnt wird. Ausgangspunkt ist, dass die bestehenden Umweltabkommen von den Vertragswerken der WTO oder dem IWF teilweise ausgehöhlt werden. Zugleich wird von dem Ungleichgewicht ausgegangen, dass Handels- und Investitionsfragen bislang international besser und durchsetzungsfähiger verankert sind als entwicklungs-

und umweltpolitische Belange. Aus dieser Warte wird gefragt, ob eine eigenständige Umweltorganisation nicht das Gegenteil dessen erreicht, was sie beabsichtigt: Statt eine stärkere Einflussnahme auf andere Organisationen wie die WTO, den IWF oder die Weltbank zu bewirken, werden die Umweltaspekte aus den Tätigkeitsbereichen dieser Institutionen herausgelöst und der neuen (schwachen) Organisation überantwortet. Folglich ist die systematische Einbeziehung entwicklungs- und umweltpolitischer Belange als Querschnittsaufgabe für die bestehenden Organisationen und Programme sinnvoller.

Der »global governance«-Ansatz: Ein Mehrebenenprojekt

Der »global governance«-Ansatz geht davon aus, dass im Zuge beschleunigter Globalisierungsprozesse hierarchische Steuerungsformen keine adäquaten Antworten auf komplexe Problemlagen darstellen. Drei Ausgangsbedingungen stützen dieses Argument: Erstens ist Umweltschutz keine politikfeldspezifische Angelegenheit mehr, sondern umfasst politisch-ökonomische, sozio-kulturelle und sozial-ökologische Dimensionen (Problemkomplexität). Zweitens ist Umweltpolitik längst kein ausschließlich staatliches Unterfangen mehr. Auch die Privatwirtschaft und ihre Interessenverbände, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen sind Teil davon (Pluralisierung der Akteure). Drittens bleibt die Umweltpolitik nicht auf die nationalstaatliche und internationale Handlungsebene beschränkt. Sie wirkt vielmehr in einem komplexen und wechselseitigen Prozess international, regional, national und lokal (Denationalisierung) – ein Phänomen, das auch mit dem Begriff der »Glokalisierung« erfasst wird.

Auf Grund der Fokussierung auf die internationale Umweltpolitik bzw. eine Globale Umweltorganisation werden diese politikfeldübergreifenden sowie akteurs- und raumspezifischen Interdependenzen in den Diskussionen über die Ausgestaltung globaler Umweltpolitik vernachlässigt. Positiv formuliert: Eine GEO müsste so konzipiert sein, dass eine angemessene Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglicht wird. Sie müsste NGOs, etwa aus dem Umwelt-, Entwicklungs- oder Verbraucherschutzbereich ebenso wie Gewerkschaften und die Privatwirtschaft samt ihrer Verbände als wichtige »stakeholders« und Partner mit einbeziehen. Und sie müsste schon in der Konzeption die Handlungsebenen berücksichtigen, auf denen sich die

ökologischen Degradierungen wie die (umwelt-)politischen Interessen ganz unterschiedlich artikulieren.

Die Realisierungschancen

Die Gemeinsamkeiten der ersten beiden Ansätze scheinen auf den ersten Blick größer als die Unterschiede zu sein. Es geht um eine institutionelle Stärkung umweltpolitischer Belange als Teil einer neuen internationalen Strukturpolitik. Einiges deutet darauf hin, dass bei der Realisierung dieser Frage der »upgrading«-Ansatz (Etappenziel) mit dem Verweis auf die mögliche Weiterentwicklung zu einer GEO verfolgt wird (Stufenmodell). Die Gründung einer Sonderorganisation der UN wird derzeit als wenig realistisch eingeschätzt. Weder bei den Entwicklungsländern noch bei den USA, Australien oder Kanada scheint sie durchsetzbar zu sein. Bei den Entwicklungsländern stößt sie auf Kritik, weil eine Weltumweltorganisation mit ihrem sektoralen Ansatz nicht die Querschnittsaufgabe einer nachhaltigen Entwicklung übernehmen könnte. In diesem Zusammenhang plädieren viele Entwicklungsländer für den Erhalt der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).

Aber auch formale Gründe sprechen für das »upgrading«. Die Einrichtung einer Unterorganisation der UN-Generalversammlung kann durch eine Resolution erfolgen, während eine eigenständige Organisation einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag mit anschließender Ratifizierung erforderlich machen würde – und das kostet Zeit. Hinter diesen Argumenten verbergen sich allerdings auch politische Beweggründe. Die Einrichtung einer GEO würde auf einen erheblich größeren Widerstand bei den Entwicklungsländern stoßen sowie den Industrieländern größere finanzielle Zugeständnisse abverlangen. Sie erscheint auch aus dieser Warte wenig realistisch.

Die beiden letztgenannten Ansätze spielen in den Debatten um ein neues Design globaler Umweltpolitik nur eine randständige Rolle. Das mainstreaming wird vorwiegend von NGOs artikuliert, deren Einflußnahme auf die Verhandlungssache zwischen Nationalstaaten aber gering ist. Von den Regierungen wird dieser Ansatz unter der Frage nach Kohärenz gefasst, wobei ausgearbeitete Konzepte jedoch weitgehend fehlen. Der »global governance«-Ansatz findet sich hauptsächlich in politikwissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit den komplexen Politik- und Steuerungsprozessen im transnationalen System beschäftigen. Eine Ausnahme bildet die Kommission der Europäi-

schen Gemeinschaften, die im Weißbuch »Europäisches Regieren« Fragen der Kohärenz und Mehrebenenpolitik aus demokratischer Perspektive nachgeht und zum Dialog über die damit verbundenen Probleme aufruft (KOM 2001/428 vom 25.7.2001).

Kritische Anmerkungen

Unabhängig von den Realisierungschancen bestehen im Kontext der Stärkung oder Neugründung einer internationalen Umweltorganisation weitere strukturelle Probleme, die bei den politischen Strategie-debatten nicht ausreichend berücksichtigt werden. Einige dieser Probleme sollen nachfolgend angeführt werden.

(1) Die Diskussionen um eine Umweltorganisation stellen einen Rückschritt gegenüber der UNCED-Konferenz 1992 in Rio de Janeiro dar, in der die Themen Entwicklung und Umwelt unter dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung zusammengefasst wurden. Die systematische Integration beider Themen hat in der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) einen nur schwachen institutionellen Ausdruck gefunden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang der *sektorale Ansatz* der Umweltpolitik, deren Wechselwirkungen mit wirtschaftlichen und sozialen Fragen immer offensichtlicher wird. Fraglich bleibt daher, ob die Verzahnung der Themen und eine bessere inhaltliche Kohärenz alleine über eine engere Kooperation von UNEP, UNDP und CSD gewährleistet werden kann.

(2) Als Argument für eine Umweltorganisation wird meist angeführt, dass die *Effizienz* globaler Umweltpolitik erheblich erhöht werden müsse und daher institutionelle Innovationen erforderlich seien. Wenn es allerdings um substanzielle statt um symbolische Politik gehen soll, müssen auch die inhaltlichen Ziele klarer benannt werden, die durch die Bildung einer Umweltorganisation realisiert werden sollen. Vor allem bei der Zieldefinition und deren Umsetzung werden die Interessengegensätze, Verteilungs- und Machtprobleme sowie die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Widersprüche deutlich, mit denen die Umweltpolitik seit jeher konfrontiert ist. Somit müsste auch eine Analyse der laufenden internationalen Umweltverhandlungen erfolgen, um deren Schwächen nicht zu reproduzieren und institutionell zu verankern.

(3) Damit eine internationale Umweltorganisation kein »zahnloser Tiger« bleibt, muss sie mit Monitoring-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen ausge-

stattet werden. Dass die neue Organisation zur *Durchsetzungsfähigkeit* ihrer Politik allerdings mit Sanktions- und Schlichtungsmechanismen nach dem Vorbild der WTO ein starkes Mandat erhält, ist kaum anzunehmen. Um ein Gegengewicht zur WTO oder dem IWF und der Weltbank bilden zu können, müsste sie jedenfalls mit erheblichen Befugnissen ausgestattet sein.

(4) Ein zentrales Problem stellt die ausreichende *finanzielle Ausstattung* einer Umweltorganisation dar. Insofern hätte die Umwandlung von UNEP zu einer UN-Unterorganisation Vorteile. Erstere finanziert sich über freiwillige Beitragszahlungen, während eine Unterorganisation über verbindliche Beitragszahlungen verfügt. Es müsste jedoch geprüft werden, wie groß die Bereitschaft der Industrieländer ist, Mittel für den globalen Umweltschutz zur Verfügung zu stellen. Bei den Klimaverhandlungen 2001 in Bonn ist es den Entwicklungsländern beispielsweise wieder nicht gelungen, ihre Forderung nach rechtsverpflichtenden Finanzbeiträgen durchzusetzen. Die bisherige Erfahrung mit der Globalen Umweltfazilität (GEF) und ihrer Unterausstattung gibt ebenfalls kaum Anlass zu der Erwartung, dass die Zahlungsbereitschaft alleine schon durch die Gründung einer GEO größer werden würde. Neue Finanzierungsinstrumente wie eine Steuer auf Kohlendioxid-Emissionen (CO₂-Steuer), wie sie im Zedillio-Report gefordert werden, oder Abgaben auf die Nutzung des internationalen Luftraums, der Hohen See oder der Tiefsee, wie sie der WBGU fordert, werden in einigen Jahrzehnten vielleicht unausweichlich sein. In nächster Zukunft sind sie jedoch politisch nicht durchsetzbar.

(5) Das Argument für eine internationale Umweltorganisation folgt weiterhin der Vorstellung, dass *globale Umweltprobleme* bzw. *global* zu schützenden Güter existieren. Daraus wird abgeleitet, dass die Probleme nur noch *global* bearbeitet werden könnten. Drei Verkürzungen liegen dieser Argumentation bzw. Problemkonstitution zu Grunde: Zum einen wurde deutlich, wie sich etwa in der internationalen Klimapolitik zeigt, dass die Suche nach Konsens auf der globalen Handlungsebene langwierig ist und nicht unbedingt die besten Ergebnisse liefert. Die Bearbeitung der Probleme kann sogar verzögert werden. Das berührt die zweite Verkürzung: Durch die Entscheidungsverlagerung auf die internationale Ebene bleiben nationale Möglichkeiten oftmals ungenutzt. Die Verantwortung hierfür wird der internationalen Politik angelastet. Zum Dritten sind Umweltkrisen nicht generell global. Bei einer solchen Problemwahrnehmung geraten die realen sozial-ökologischen Ur-

sachen und Wirkungen aus dem Blick. Die Auswirkungen von Umweltzerstörungen sind höchst ungleich zwischen Arm und Reich, Nord und Süd, Privilegierten und Marginalisierten verteilt. Fest steht, dass die Entwicklungsländer und die dort in Armut lebenden Menschen besonders davon betroffen sind, während sich die Menschen in den Industrieländern finanziell und technologisch besser dagegen zur Wehr setzen können. Ebenso ungleich verteilt wie die Betroffenen sind auch die Verursacherinteressen. Es sind also nicht nur fehlende institutionelle Fähigkeiten, die globale Umweltpolitik so schwierig gestalten. Auch der politische Wille zur Implementierung weitreichender umweltpolitischer Maßnahmen ist alles andere als generell vorhanden.

(6) In der internationalen Umweltpolitik kommt es schließlich zur Herausbildung *hegemonialer Bearbeitungsformen*, wodurch alternative Ansätze ausgeklammert oder marginalisiert werden. In der Klimapolitik werden flexible Mechanismen diskutiert, die kaum dazu in der Lage sind, einen energiepolitischen Strukturwandel weg von der fossilistischen Produktions- und Konsumtionsweise hin zu den erneuerbaren Energien einzuleiten. In der Biodiversitätspolitik stehen Nutzungs-, Privatisierungs- und Verwertungsinteressen im Vordergrund, während die Schutzinteressen nachgelagert sind. Eine GEO müsste also ein Gegengewicht zu diesen dominierenden Verregelungsprozessen darstellen. Die Gründung einer Agentur für erneuerbare Energien (International Renewable Energy Agency, IRENA) könnte hier richtungsweisend sein.

Eine Kurzfassung ist erschienen in: Achim Brunnengräber (2002): Mehr Umwelteffizienz durch stärkere Institutionen? Zur neuen globalen Umweltarchitektur, in: W & E SD 4/2002, S. 1-3, Download unter: <www.globalpolicy.de>.

Für die Stärkung und Aufwertung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP)

Stephan Contius

I.

Zur Zeit stehen pragmatische Schritte zur Stärkung UNEPs im Vordergrund. Hierzu zählen unter anderem:

1. Die Einführung der universellen Mitgliedschaft in UNEPs Verwaltungsrat/Globalen Umwelt-Ministerforum, verbunden mit der Einrichtung eines Executive Board.
2. Die Einrichtung eines Intergovernmental Panel on Global Environmental Change.

ad 1. Mit der Einführung der universellen Mitgliedschaft würde die Legitimität der Entscheidungsprozesse bei UNEP erhöht werden. Die gleichberechtigte Teilhabe aller UN-Mitgliedstaaten am Entscheidungsprozess hätte positive Folgen für Akzeptanz und Umsetzung der Entscheidungen (*ownership*). Sie würde zudem die Autorität von UNEPs Globalem Umweltministerforum erhöhen, dem UN-System »policy guidance« zu umweltpolitischen Fragen verleihen und den verschiedenen Vertragsstaatenkonferenzen der Umweltkonventionen Empfehlungen geben, in welcher Weise die Koordinierung der Implementierung der verschiedenen Konventionen verbessert werden kann.

Entscheidungen zum »Tagesgeschäft« sollten dagegen wie beim United Nations Development Programme einem Executive Board mit kleiner Mitgliederzahl übertragen werden.

ad 2. Die Einrichtung eines Intergovernmental Panel on Global Environmental Change (IPEC) hätte den Vorzug, dass wie beim Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) überzeugende Argumente für die Notwendigkeit anstehender Entscheidungen geliefert würden. Die Herstellung eines internationalen Einvernehmens der Wissenschaft über Natur und Ausmaß der bestehenden Probleme sowie über mögliche Lösungswege wie auch zu überwindende Barrieren ist von essentieller Bedeutung. Zugleich würde ein solches Panel den Themen globaler Umweltpolitik bessere Beachtung in den internationalen Medien verschaffen.

II.

Die Bundesregierung unterstützt die französische Initiative zur Aufwertung UNEPs zu einer UN-Umweltorganisation (UNEO).

Die Aufwertung UNEPs zu einer »specialized agency« würde es der UN-Umweltbehörde ermöglichen, auf gleicher Augenhöhe mit *major players* wie FAO, ILO, WHO und WTO zu agieren. Die Überlebensfragen dieses Planeten können nicht auf Dauer einem »Programm« überlassen bleiben. Der Umweltschutz muss im UN-System eine Position erhalten, die ebenso wahrgenommen wird wie die der anderen relevanten Akteure.

Eine UNEO wäre zudem besser positioniert, im Zusammenwirken mit Weltbank und UNDP weltweit *capacity building* für effiziente Umweltpolitik zu betreiben. Ebenso könnte sie einen gewichtigeren Beitrag zum Ausbau der erneuerbaren Energien leisten.

Kann eine Weltumweltorganisation die Umsetzung der Johannesburg-Agenda beschleunigen?

Marcus Stadthaus

Zehn Jahre nach dem Erdgipfel in Rio und mit der Erkenntnis, dass die Ziele der Agenda 21 weitgehend unerfüllt geblieben waren, hatte die internationale Gemeinschaft große Erwartungen in den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung gesetzt. Zum einen bestand der Wunsch, die Festlegungen von Rio zu konkretisieren und mit bestimmten Zeitmarken und Zielgrößen zu versehen. Zum anderen war mit Johannesburg auch die Hoffnung verbunden, die Architektur der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu stärken.

In Johannesburg ist die Konkretisierung des Leitbildes einer global nachhaltigen Entwicklung durch die Vereinbarung einer Reihe von neuen Zeitzielen gelungen, wenngleich die Europäische Union – und mit ihr die Bundesregierung – bei Weitem nicht alle ihrer zukunftsweisenden Positionen durchsetzen konnte. Dies gilt insbesondere für das Scheitern eines globalen Ziels zur Steigerung des Anteils Erneuerbarer Energien. Gerade von Seiten der Zivilgesellschaft wurde das vereinbarte Set an Zielen daher als unzureichend kritisiert. Aber dennoch stellt die Umsetzung der Ergebnisse das System der Vereinten Nationen auf eine besondere Bewährungsprobe. »Business as usual« führt nicht auf den Nachhaltigkeitspfad von Johannesburg. Dies belegen die Zahlen über die Umsetzungsfort-(und -rück!)schritte.

Die insgesamt ehrgeizigen Ziele von Johannesburg finden im Aktionsplan keine Entsprechung in einer ebenso ambitionierten Stärkung der internationalen Strukturen in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung. Schon vor dem Weltgipfel konnte der erneute Versuch, die Schaffung einer Weltumweltorganisation anzustreben, als gescheitert gelten. Dafür waren die Widerstände zu groß. In Johannesburg wurde das Thema daher gar nicht erst angepackt. Auch für den auf den deutschen Nachhaltigkeitsrat zurückgehenden Vorschlag, eine bei den Vereinten Nationen angesiedelte Weltkommission für Nachhaltigkeit und Globalisierung ins Leben zu rufen, konnte die Bundesregierung keine ausreichende Unterstützung finden. Johannesburg hat den status quo des institutionellen Rahmens im Wesentlichen bestätigt, laufende Reforminitiativen – insbesondere die Stär-

kung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) – bekräftigt und zu verstärkter Kooperation innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen aufgerufen.

Die Kritik, die bereits der Regierung Kohl als Motiv für die Forderung nach einer tiefgreifenden Reform der bestehenden Institutionen diente, gilt damit weiter. UNEP kann mit seinem derzeitigen Format die umweltpolitische Dimension nachhaltiger Entwicklung nicht angemessen ausfüllen – gerade im Vergleich zur institutionellen Architektur der wirtschaftlichen Säule nachhaltiger Entwicklung. Über eine Dekade nach Rio, das für die Einheit von Umwelt und Entwicklung stand, ist der Gegensatz zwischen umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen latenter denn je. Auf Seiten der meisten Entwicklungsländer besteht der Wunsch, die Aktivitäten im Wirtschafts- und Sozialbereich allein an der Erreichung der »Millennium Development Goals« auszurichten. Die ökologische Perspektive der Nachhaltigkeit gerät dabei oftmals aus dem Blickfeld. Die aus dem Erdgipfel hervorgegangene Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) kann dieses Spannungsverhältnis nicht überbrücken. Vielmehr agiert die CSD auch in Konkurrenz zu UNEP – eine weitere Schwäche des derzeitigen Systems.

Die Defizite der bestehenden Strukturen sind evident. Sie nähren Zweifel daran, dass die Erreichung der in Johannesburg vereinbarten Ziele innerhalb der selbstgesetzten Fristen gelingen kann. Doch könnte eine Weltumweltorganisation die Umsetzung der Johannesburg-Agenda beschleunigen? Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend vom Design der zu schaffenden Organisation ab. Umsetzungsdefizite sind zu einem großen Teil Folge mangelnden Wissens und unzureichender Kapazitäten – in struktureller, personeller und finanzieller Hinsicht. Hier anzusetzen wäre Aufgabe der Weltumweltorganisation. Frankreichs Präsident Chirac hat sich vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2003 für die Schaffung einer »United Nations Environment Organization« (UNEO) ausgesprochen – einer globalen Umweltorganisation, die – anders als die

WTO – in den Rahmen der Vereinten Nationen eingebettet werden soll. Die Aspekte des Wissens- und Kapazitätstransfers zählen zu den Arbeitsaufträgen einer von Frankreich initiierten Gruppe interessierter Staaten, die bis zum Jahre 2005 ein Konzept zur Schaffung einer UNEO erarbeiten soll. Das Potenzial der UNEO ist vielversprechend; die französische Initiative wird von der Bundesregierung begrüßt. Die Initiative, die die bestehende Institutionenvielfalt nicht in Frage stellt, ist weniger ehrgeizig als frühere Vorstöße zur Schaffung einer Weltumweltorganisation. Sie antizipiert bestehende Widerstände; Bedenkensträger nehmen an den Erörterungen in der Arbeitsgruppe teil.

Solange jedoch die Widerstände gegen die Schaffung einer UNEO zu groß sind, wird es darauf ankommen, UNEP im Rahmen der bestehenden Strukturen weiter zu stärken – beide Ansätze gehen Hand in Hand. Die Bundesregierung tritt mit Nachdruck dafür ein, die Mitgliedschaft im UNEP-Verwaltungsrat von derzeit 58 auf alle Mitglieder der Vereinten Nationen auszuweiten (sogenannte »universelle Mitgliedschaft«). Auch die anderen Elemente der Reformagenda von Exekutivdirektor Klaus Töpfer, die unter anderem die Stärkung der wissenschaftlichen und finanziellen Basis von UNEP betreffen, werden von Deutschland unterstützt. Neben einer Stärkung von UNEP wird es darauf ankommen, die Anstrengungen zur Integration von Umweltaspekten in andere Institutionen, vor allem die WTO, UNDP, die Weltbank und den IWF zu stärken. Dies gilt gleichermaßen für die UNEO, die in Konkurrenz zu den genannten Institutionen treten würde.

Das Projekt der UNEO kann nur als Ergebnis eines Verhandlungsprozesses realisiert werden. Einen Automatismus von einem gestärkten UNEP hin zu einer UNEO gibt es nicht. Durch aktive Mitarbeit an der französischen Arbeitsgruppe versucht die Bundesregierung zu einem positiven Ergebnis der Initiative beizutragen. Dabei darf die UNEO nicht als Allheilmittel für die Überwindung der bestehenden Umsetzungsdefizite herhalten. In erster Linie bedarf es des politischen Willens, um den Auftrag von Johannesburg in die Tat umzusetzen. Aber damit sich dieser politische Wille entfalten kann, bedarf es effizienter Institutionen, die Entscheidungen auf einer breiten Legitimationsbasis treffen und die den Aspekt der Gerechtigkeit – als den Kern des Nachhaltigkeitskonzepts – zu einem Leitbild ihres Handelns machen. Eine UNEO, die sich an diesen Vorgaben orientiert, würde helfen, die Umsetzung der Ergebnisse von Johannesburg zu beschleunigen.

Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*

Lena Kempmann

Gut eine Dekade nach der Rio-Konferenz sind zwar über 900 bi- oder multilaterale Umweltverträge in Kraft, die brisantesten Umweltprobleme bleiben aber weiter ungelöst. Globale Umweltpolitik ist durch einen Mangel an Koordination und Wirkungskraft gekennzeichnet und besitzt nicht den Stellenwert, der ihr auf Grund des wachsenden Problemdrucks zukommen müsste. Daher ist in den letzten Jahren der Ruf nach einer umfassenden Umgestaltung des internationalen Institutionen- und Organisationsgefüges laut geworden. Mit dem Vorschlag einer neuen globalen Allianz, einer »Earth Alliance«, entwickelt der WBGU eine Vision für eine Neustrukturierung der internationalen Institutionen und Organisationen im Umweltbereich.

Die Vereinten Nationen im Umweltbereich neu strukturieren: Eine Earth Alliance schaffen

Die *Earth Alliance* gliedert sich in drei Säulen (Abbildung 1, S. 21): die wissenschaftliche Bewertung und Beratung (das *Earth Assessment*), der organisatorische Kern globaler Umweltpolitik (die *Earth Organization*) und die Finanzierung (das *Earth Funding*). Diese Bereiche sind durch gegenseitige Informations- und Kommunikationspflichten, durch die Koordinierung gemeinsamer Aktivitäten und durch gemeinsame Finanzierungsmodelle miteinander vernetzt.

Earth Assessment

Der Beirat schlägt vor, eine unabhängige Instanz von hoher ethischer und intellektueller Autorität einzurichten, die auf besonders risikoreiche Entwicklungen (früh-)warnend hinweisen soll – den »Erd-Rat«. Der Rat soll das für den Umweltschutz und die Wahrung der Rechte und Interessen zukünftiger Generationen

notwendige Langfristdenken gewährleisten sowie Impulse für Forschung und politisches Handeln geben. Die durch die UN-Generalversammlung zu berufende Kommission mit 10–15 Mitgliedern sollte mit Persönlichkeiten besetzt sein, die in der Weltöffentlichkeit Gehör finden, etwa nach dem Modell der Brandt- oder der Brundtland-Kommission.

Weitere wichtige Bausteine einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratung sind zwischenstaatliche Ausschüsse (»panels«), in denen anerkannte Wissenschaftler kontinuierlich und unabhängig arbeiten und wissenschaftliche Politikberatung leisten können. In Anlehnung an den IPCC im Klimabereich empfiehlt der Beirat, für die Beratung und Begleitung der internationalen Boden-, Energie und Biodiversitätspolitik vergleichbare wissenschaftliche Gremien einzurichten. Neben diesen sektoralen Beratungsgremien könnte ein »Ausschuss für Risikobewertung« dazu dienen, die verschiedenen nationalen Risikoerfassungen und -bewertungen systematisch zusammenzutragen und globale Risiken zu identifizieren.

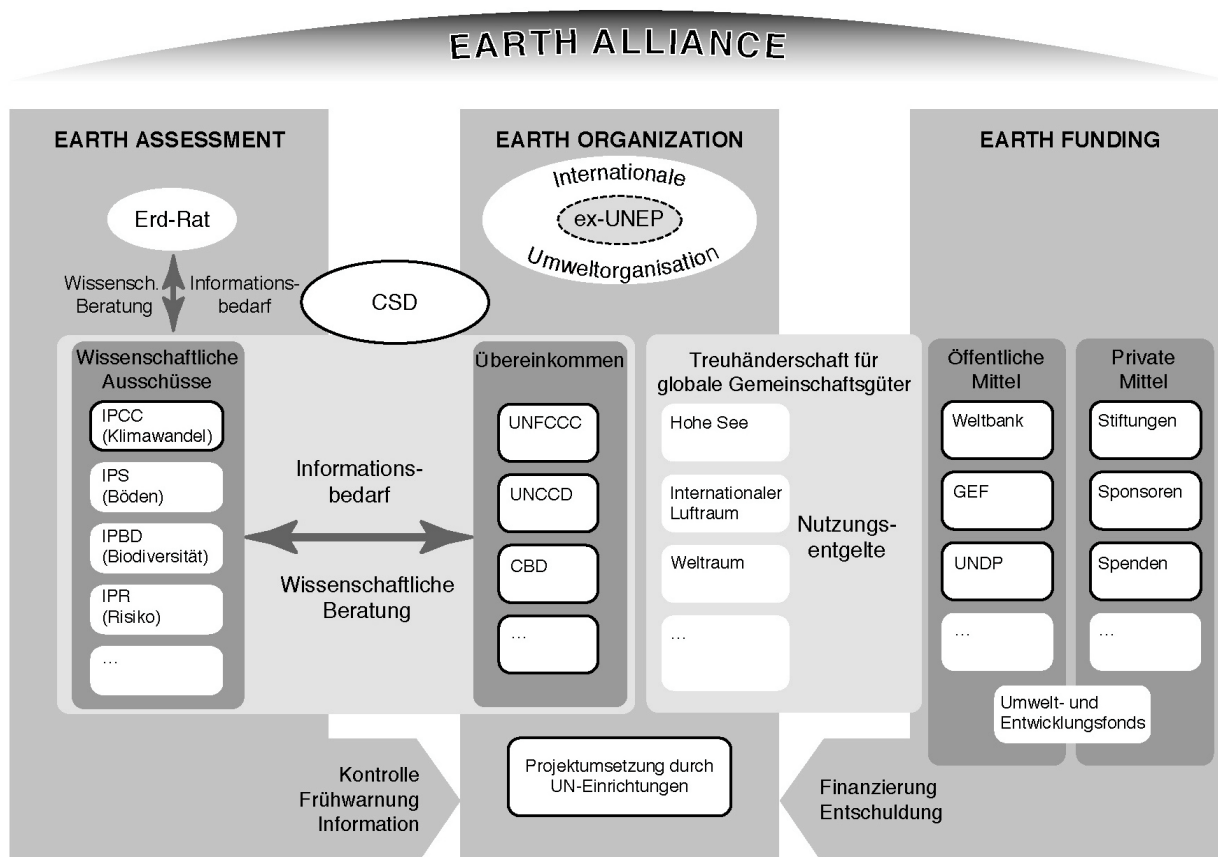
Earth Organization

Weiterhin empfiehlt der Beirat, den organisatorischen Kern der internationalen Umweltpolitik zu reformieren. Folgende Punkte sollten bei einer Neustrukturierung globaler Umweltinstitutionen unbedingt beachtet werden:

- ▶ Alle Initiativen müssen multilateral und gemeinsam von Industrie- und Entwicklungsländern getragen werden. Um die Akzeptanz einer politischen Initiative sicherzustellen, muss es gelingen, wichtige Schwellen- und Entwicklungsländer ins Boot zu holen.
- ▶ Nord und Süd sollte bei den Entscheidungsverfahren eine gleichberechtigte Stellung eingeräumt werden – etwa nach dem Muster der nord-süd-

* Dieser Text geht zurück auf das Hauptgutachten des WBGU aus dem Jahr 2001 »Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik«; <www.wbgu.de/wbgu_jg2000.html>.

Abbildung 1
Institutionelle Verankerung globaler Umweltpolitik. Vision des WBGU



Quelle: WBGU 2001.

paritätischen Entscheidungsverfahren der Globalen Umweltfazilität.

- Projektarbeit vor Ort sollte weiterhin von UNDP, Weltbank, FAO, UNIDO oder vergleichbaren Akteuren vorgenommen werden.
- Die Umstrukturierung sollte keine weiteren Finanzierungsorganisation neben UNDP, Weltbank oder GEF schaffen.

Um die Umweltpolitik auf internationaler Ebene zu stärken, plädiert der Beirat zunächst für eine verbesserte Kooperation der verschiedenen Organisationen und Programme, wodurch die Sekretariate der internationalen Umweltkonventionen und deren (überwiegend noch einzurichtende) wissenschaftliche Beratungsgremien enger vernetzt werden sollen. Gegebenenfalls könnte UNEP schon in dieser Stufe eine andere institutionelle Struktur innerhalb des UN-Systems erhalten und eine internationale Organisa-

tion innerhalb des UN-Systems werden. Dabei könnte man sich am Beispiel der WHO orientieren – also einer UN-Sonderorganisation mit eigenem Budget und eigener Mitgliedschaft. Neben einer personellen und finanziellen Stärkung würde dieser Schritt vor allem die Aufwertung des Umweltthemas innerhalb UN mit sich bringen. Nur falls dies nicht ausreichen sollte, um die Defizite in der internationalen Umweltpolitik zu beheben, könnte in einem weiteren Schritt eine koordinierende Dachorganisation mit den Vertragsstaatenkonferenzen der Umweltabkommen als eigenständigen Ausschüssen eingerichtet werden, Vorbild könnte hier die WTO sein.

Earth Funding

Neben Rechtssicherheit und gutem Regieren sind ausreichende finanzielle Ressourcen notwendig, um den wachsenden globalen Herausforderungen gerecht zu werden. Wegen der Größenordnung der erforderlichen Mittel und der weltweiten Verteilungskonflikte müssen starke und gerechte Mechanismen zur Finanzierung globaler Umweltpolitik gefunden werden.

Der Beirat empfiehlt ein System aus bestehenden Organisationsformen und innovativen Finanzierungsinstrumenten. Eine erwünschte Erhöhung der verfügbaren Mittel wie auch eine Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes können nach Ansicht des WBGU vor allem durch drei Maßnahmen erreicht werden:

- ▶ Kontrollstrukturen in multilateralen Einrichtungen reorganisieren,
- ▶ private Finanzierungsmechanismen stärker einbinden und
- ▶ Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter erheben (WBGU, 2002).

Fazit

Die vom Beirat vorgestellte Vision einer *Earth Alliance* ist nicht kurzfristig realisierbar, sollte jedoch als Leitbild für eine unabdingbare Reform der globalen Umweltpolitik dienen. Der Beirat hält die Aufwertung von UNEP zu einer internationalen Umweltorganisation als Element einer horizontal organisierten globalen Governance-Struktur für einen wesentlichen Schritt hin zu einer starken globalen Umweltpolitik. Angesichts der prominenten Unterstützung, die diese Idee in den letzten Jahren erhalten hat, bestehen gute Aussichten auf Erfolg. Das derzeit günstige politische Klima sollte nach Ansicht des Beirats für eine entsprechende Initiative, zum Beispiel der EU, genutzt werden, wobei Deutschland und Frankreich Vorreiter sein könnten.

Literatur

- WBGU (2001): Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Springer
- WBGU (2002): Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter, WBGU

Universelle Mitgliedschaft in UNEP – Ergebnisse eines Round Table der EU 25

Andreas Kraemer / Nils Meyer-Ohlendorf

Vertreter von dreizehn gegenwärtigen und vier künftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Europäischen Kommission, von internationalen Organisationen und aus der Wissenschaft folgten einer Einladung des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu einem Round Table-Gespräch zur universellen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und im Globalen Ministerforum Umwelt des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Das Gespräch wurde von Ecologic organisiert und fand am 2. und 3. Februar 2004 im Cecilienhof in Potsdam statt.

Eine universelle Teilnahme aller Mitglieder der Vereinten Nationen im Verwaltungsrat von UNEP könnte die Legitimität der Entscheidungen UNEPs steigern und das politische Gewicht der Organisation vergrößern. Die Frage einer universellen Mitgliedschaft wird daher zur Zeit verstärkt diskutiert, wobei es der Klärung der rechtlichen, organisatorischen und politischen Implikationen einer universellen Mitgliedschaft bedarf.

Das Round-Table-Gespräch war eine Gelegenheit zum Austausch zwischen der deutschen Bundesregierung und den EU-Partnern über die Implikationen einer universellen Mitgliedschaft bei UNEP und dient dem Zweck, eine gemeinsame EU-Position herbeiführen.

Das Cecilienhof-Treffen hatte seinen Sinn auch vor dem Hintergrund des speziellen UNEP Governing Council/Global Ministerial Environmental Forum (GC/GMEF) Meeting im März 2004 in Jeju, Südkorea.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse des Round Table ist auf den Folgeseiten (S. 24ff) wiedergegeben. Sie kann zudem heruntergeladen werden unter http://www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1810/1810_Summary.PDF.

Weitere Informationen finden sich unter <http://www.ecologic.de/modules.php?name=News&file=article&sid=1007>.



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit



Auswärtiges Amt



Round Table UNEP – Establishing Universal Membership

2–3 February 2004, Cecilienhof, Potsdam
Summary of the Chairman*

Representatives from thirteen current and four future EU Member States, the EU Commission, international organisations and academia accepted an invitation from the German Federal Foreign Office and the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety to participate in an international round table on the issue of universal membership in the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum (GC/GMEF) of the United Nations Environment Programme (UNEP). The event, which was organised by Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, took place at Cecilienhof, Potsdam, Germany, on 2–3 February 2004. R. Andreas Kraemer, Director of Ecologic, chaired the round table.

The round table addressed a wide range of issues pertaining to universal membership in the GC/GMEF, in particular its political, financial, institutional and legal implications. The very productive discussion dealt with these issues in depth and contributed greatly to furthering the ongoing discussion within the EU. The discussion was extensive, open and sometimes controversial.

Participants were concerned about the current state of international environmental governance in general, and the situation in which UNEP has to operate in particular. Participants agreed that action is needed to strengthen environmental protection and conservation both within and outside the United Nations system, including at the national level, where implementation deficits persist and need to be addressed. Indeed, it has been a long-standing position of the EU that UNEP should be strengthened.

Participants acknowledged that the issue of universal membership is separate from other debates, such as the French initiative for the establishment of a United Nations specialised agency for the environment (UNEO). It was understood that universal membership is independent from any decision on UNEO, and that the decision on universal membership does in no way prejudice the outcome of current discussions on much more far-reaching institutional reform.

Participants also recognised the complexity of the context in which the discussion of universal membership is embedded. This originates from the complexity of the environmental challenges, which each has its own characteristics, problem-solving mechanisms and decision-making structures. The result is a great diversity of institutional arrangements, which in turn imposes challenges on the co-ordination of processes and information flows, and the management of relationships among the institutions involved.

In view of this complexity, participants did not expect any one measure to be a panacea, and acknowledged that universal membership in UNEP is not a cure for all the problems in international environmental governance. They recognised the practical need for actions at different levels, using various instruments addressing different shortcomings. Given that there are other instruments and mechanisms for effecting desired changes, much of the discussion revolved around the right combination and the right sequence of measures.

Past discussions within the EU on this issue, as participants understood, have led to the widely shared view that universal membership in GC/GMEF of UNEP is one of the remedies to be applied, but that it does

* This personal summary of the chairman does not contain a binding summary of the discussion.

not preclude others. That view has been documented and communicated both within and outside the EU. Participants identified current pressure to maintain that view, and not allow divisions within the EU to weaken its position.

Participants agreed that there are no legal problems impeding universal membership. They were also of the opinion that the negative financial consequences of establishing universal membership are slight. It was understood that universal membership alone will not solve the larger issues surrounding UNEP financing. In light of the additional tasks given to UNEP, the questions are how to increase financial support of UNEP and ensure more reliable income. The view was expressed that universal membership could help current non-members to raise funds from national sources.

Participants recognised that universal membership, in view of practical and political considerations, is closely linked to two other issues:

- ▶ The streamlining of UNEP decision-making structures and, in particular, the establishment of a small governing body (e.g. an Executive Board or Extended Bureau) with a clear division and allocation of authority between it and the full members' meeting (Assembly) – an issue that will be further examined in a study announced by Sweden
- ▶ Clear and unequivocal support for capacity-building measures and support for developing countries, with a view towards facilitating and strengthening their participation within UNEP and the implementation of environmental policy measures at the national level.

Participants largely found that the potential disadvantages of universal membership in UNEP are low, and that the positive opportunities are clearly evident. The nature and importance of the expected benefits, however, need to be spelled out more clearly, and the arguments for universal membership should be rehearsed and presented in their context.

Apart from the principle that it is right to have “one country, one vote” also applied in UNEP, most participants made a number of points about universal membership as a means to strengthen UNEP:

- ▶ It would mean strengthening political guidance via recommendations, for example on the regulatory approaches (as represented by multilateral environmental agreements, for instance);
- ▶ It would enhance UNEP's ability to address emerging issues (not currently on its work programme);

- ▶ It would provide for more equitable and effective decision-making, programming and implementation.

Accordingly, the benefits of universal membership in UNEP would accrue in many areas, notably:

- ▶ The decision to establish universal membership would be a clear political signal of the continued support for international environmental policies, and would provide an additional impetus for reform of the governance structure;
- ▶ It would increase the legitimacy of the organisation and its decision-making power, both within UNEP and in its relations with other organisations inside and outside the UN;
- ▶ It would strengthen UNEP as a political driver for global environmental policy, and would increase the integration of environmental protection requirements into other policies;
- ▶ It would increase ownership by states to environmental initiatives and decisions made by the GC/GMEF.

Participants found that there continues to be a need to convince partner countries, notably the United States and countries at the G77, of the importance to reform and strengthen UNEP by various measures, including universal membership. The discussions at the round table also showed that, given the political need for the EU to further elaborate its position at the next GC/GMEF, and in the absence of alternative position, there is now an urgent need to further the debate within the EU and to prepare the EU to speak clearly and with one voice at the upcoming GC/GMEF in Jeju, Korea.

Partnerships for Sustainable Development – The Role of Civil Society

Sascha Müller-Kraenner

The World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg (South Africa) produced some concrete new targets and partnerships in important policy sectors, particularly in Energy and Water. Yet, it failed to address the world's biggest challenge: the reconciliation of the Principle of Sustainable Development with the rapid process of economic globalization. This "mixed bag" of results is both a reflection of the lack of political will in the world's capitals to put the concept of sustainability at the top of their policy agenda, as well as a manifestation of the serious deficiencies in our current structures of global governance.

Global civil society had prepared itself for more than a year for the World Summit on Sustainable Development, and had established amazing and useful networks all around the world and within communities. For the first time, NGOs engaged in environmental protection, international development, human rights, as well as in gender and minority issues, started working together across their sectors and making the necessary links to tackle globalization and to achieve sustainable development.

Without doubt, the sustainable development community will continue to work with what has been achieved. In those areas in which the Political Declaration of Heads of States during the Summit as well as the Johannesburg Plan of Implementation do in fact reflect substantial progress, today's challenge is to make sure that implementation is not simply handed over to unaccountable actors and mechanisms.

The WSSD Secretariat's initiative to call for "Type II"-Partnerships between governments, local authorities, business, and civil society organizations was based on the recognition that international treaties and regimes can only set the framework for sustainable development initiatives. Implementation has to be achieved by and in cooperation with actors from all sectors – public, private and civil society. At the same time, the "Type II" partnership concept was intended to link sustainable development projects of different sizes and a variety of actors to the politically agreed objectives of the Johannesburg Plan of Implementation.

From our point of view, the challenge for governments as well as regional or global intergovernmental organizations in the years ahead will be to set the legal and political framework for such partnerships. Such a framework will have to include lean but effective reporting and monitoring requirements as well as access to information on "Type II" partnership projects for affected parties and the interested public. "Type II" partnerships should not be allowed to become purely private endeavors, as they are, by their very nature, political animals that play an important role in the emerging system of global environmental governance.

Long before the Johannesburg Summit, companies, civil society groups, local authorities and other major groups have agreed to form innumerable partnerships on a regular basis. The concept of public private partnerships as well as cooperative efforts by industry and NGOs are therefore no invention of the Johannesburg Summit. What makes the WSSD "Type II" partnerships different is the linkage between those agreements and the more or less specific policy objectives of the Plan of Implementation.

Energy-related "Type II" partnerships may illustrate that link: They should refer to the less specific energy language of the Plan of Implementation. However, they should embrace the qualitative policy objectives that were agreed upon, such as, for example, the support for renewable energies in Southern countries, as well as improved access to energy services, more sustainable market structures, and energy efficiency programs.¹

1 Renewable energy: Diversify energy supply and substantially increase the global share of renewable energy sources in order to increase its contribution to total energy supply. Access to Energy: Improve access to reliable, affordable, economically viable, socially acceptable and environmentally sound energy services and resources, sufficient to achieve the Millennium Development Goals, including the goal of halving the proportion of people in poverty by 2015. Energy Markets: Remove market distortions including the restructuring of taxes and the phasing out of harmful subsidies. Support efforts to improve the functioning, transparency and information about energy markets with respect to both supply and demand, with the aim of achieving greater stability and to ensure consumer access to energy services.

The European Union and like-minded countries committed themselves to increase the share of renewable energy and to promote access to renewable energy in developing countries. Germany's Chancellor, Gerhard Schröder, announced with his speech at the WSSD a new "Strategic Partnership" with developing countries that might go far beyond other partnership initiatives, as well in substance as in funding. Schröder also invited to an International Conference on Renewable Energy in Bonn 2004.

The joint declaration of the European Union and like-minded countries, "The Way Forward on Renewable Energy", that was put out for signature after negotiations on a renewables target in the Johannesburg Plan of Implementation failed, underlines this intention. In the meantime, more than 100 countries now support this resolution. Large countries like Brazil and even oil exporters like Mexico and Venezuela have voiced their support for the initiative. First steps are taken through regional conferences throughout 2003 leading up to the International Conference in 2004.

Many Type-II-Partnerships actually include NGOs, even though many civil society organizations raised concerns that these partnerships serve and lead to the privatization of sustainable development. The list of partnerships shows that NGOs are deeply involved and hence do not only play an important role in external monitoring and evaluating but also in shaping, steering and implementing these partnerships.

It is crucial that the civil society networks continue developing and that they are integrated in the global governance of sustainable development. A well defined and formalized interaction between institutions and civil society organizations needs to be achieved, particularly with the Commission on Sustainable Development (CSD), which will have a central role in following-up on, implementing and evaluating Type-II-Partnerships.

The World Summit on Sustainable Development requested the Commission on Sustainable Development to be the focal point for discussion of partnerships and to promote as well as facilitate Type-II-Partnerships. It will also continue to review and monitor the implementation of Agenda 21 and, now,

the Johannesburg Plan of Action. The WSSD called for a reform of the CSD. The new work structure and program must be transparent, participatory and outcome-oriented; only then will the CSD be strengthened and be able to take over the leading role in the implementation of the Johannesburg Outcome.

The concrete relationship of the CSD and NGOs might not easily be achieved, and must not be a means in itself. Sitting at the table is not good enough: Despite its effective and important input to policy-making, global civil society also needs to find common goals and a common strategy itself to be a reliable and effective player. Questions about legitimacy and accountability of civil society organizations must be addressed and resolved. Particularly NGOs from many developing countries which proved their relevance and demonstrated their input to the WSSD do not have access to future CSD sessions, unless another special accreditation process is provided. The engagement of civil society organizations in the future work of the CSD then needs to be defined in close consultations with NGOs.

Particularly with respect to partnerships, the CSD needs to develop further guidelines, rules and models for implementation and monitoring with broad participation of all stakeholders in the North and South. The CSD and civil society organization have the opportunity to be strategic partners in implementing these mechanisms.

The hope that partnerships are a key means to achieve sustainable development can only materialize if their positive intentions and plans are closely monitored, permanently evaluated, and if wrongdoers are held accountable. A lot of research and analysis is already being done. These results and practical lessons must be collected and re-injected into future partnerships.

Energy efficiency: Establish domestic programs for energy efficiency with the support of the international community. Accelerate the development and dissemination of energy efficiency and energy conservation technologies, including the promotion of research and development.

After Johannesburg: What Role for Partnerships?*

Jan Martin Witte

Partnerships have been one of the key official outcomes of the 2002 Johannesburg World Summit on Sustainable Development (WSSD), included in the Political Declaration of Heads of State and in the Plan of Implementation. The integration of the partnership theme into the official intergovernmental negotiation process can be regarded as a logical continuation of a general trend towards collaborative governance that also features prominently in Secretary-General Annan's plans for U.N. reform.¹ Partnerships with business and civil society are playing an increasingly important role for governments and international organizations that are challenged to cope with an ever more complex external environment.

At the same time, the debate on partnerships for sustainable development has become increasingly polarized in the aftermath of the Johannesburg Summit. On the one hand, there is a steadily rising number of partnerships, accompanied by an increasingly enthusiastic partnership rhetoric employed by companies and developed country governments. On the other hand, there is broad concern about the weaknesses and potential pitfalls of the partnership agenda, voiced by civil society organizations and many developing countries.

Yet, there is an emerging, if fragile, consensus that partnerships – in principle and under certain conditions – can make a difference. It is high time for all key actors to build on and strengthen this fragile consensus by addressing the key challenges in the partnership domain. There are a number of crucial structural and procedural design features of partnerships that are instrumental for increasing the efficiency and legitimacy of partnerships.

As with individual partnerships, there can be no single recipe for success. Yet, we can highlight five critical sets of issues that need to be addressed in the future if partnerships are to become an effective and legitimate part of the global environmental governance system:

1. Devising effective means of linking partnerships to the traditional, intergovernmental outcomes of the WSSD process and other multilateral environmental agreements. This should include mechanisms for prioritization and coordination of partnership activities. Partnerships can only make a meaningful contribution to the promotion of sustainable development if they can be tied into the overall international action agenda. While partnerships are decentralized and fragmented by nature, international organizations such as the U.N., its specialized agencies (in particular the United Nations Environment Programme, UNEP) and the World Bank need to find ways to channel partnership activities into priority areas to reinforce traditional intergovernmental activities. Furthermore, international organizations should provide a coordinating framework for partnerships so that resources can be allocated in the most effective and efficient way possible. This is not a call for stronger vertical control. In contrast, coordination of partnership activities should itself be organized in a network-like fashion, with international organizations functioning as convenors and platforms.
2. Initiating a multi-sectoral negotiation framework (possibly modeled on the experience of the World Commission on Dams [WCD]) to develop a set of basic ground rules for partnerships that are an official part of the WSSD process. Partnerships are voluntary efforts. There need to be basic rules of the game, however, to address power asymmetries, lack of accountability, and other pressing issues. A binding legal framework for partnerships – negotiated and ratified by governments – is neither politically realistic nor practically desirable. Instead, a useful starting point for the development of basic partnership rules would be a multi-sectoral negotiation network – possibly convened by the U.N. – that should include participants from all

* This text is based on Jan Martin Witte, Charlotte Streck, and Thorsten Benner, *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance* (Washington, D.C./Berlin, GPPi, 2003).

¹ One new forms of collaborative governance, see Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998) and Wolfgang Reinicke/Francis Deng et al., *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance* (Ottawa, IDRC, 2000).

sectors and all world regions. The WCD process has proven to be an effective mechanism to overcome political stalemate by bringing a broad range of stakeholders to the negotiation table. Such a process is not easy, and requires skillful political leadership. Yet it may be the only way forward to address this challenge.

3. Fostering a pluralistic system of accountability to strengthen the legitimacy of partnerships, including efforts to facilitate the use of "naming and shaming," the development of new sustainability reporting schemes, and others. Accountability is one of the most critical issues arising in the context of partnerships.² Again, no easy fixes are in sight. Promoting networks such as the Global Reporting Initiative surely is one important component of a future action.
4. Helping to build capacity for stakeholders in partnerships by creating a training and learning network for partnerships. Capacity-building is not only crucial for those actors that are constrained by their lack of access to financial resources to participate effectively in partnerships. A significant part of capacity-building is also training and learning – training to operate in a partnership environment and learning how to interact with actors from other sectors. Such training and learning is crucial for all involved – government officials and company executives as well as NGO activists. A learning network should strive to connect the various efforts on partnerships of think tanks, international organizations, and public sector agencies and to facilitate sharing experience across different partnerships. It should also bring together analysts and practitioners of networks and partnerships and highlight both success stories and failures. A single-minded focus on "best practice" often prevents learning from mistakes. A learning network should also play an important role in providing training services for networks and partnerships as well as helping to further develop monitoring and evaluation frameworks. An international organization such as UNEP

and/or a major NGO or think tank should take a leading role in serving as a hub for such a learning network.

5. Crafting powerful mechanisms for monitoring and evaluating partnerships. We will only know whether partnerships contribute positively to the sustainable development agenda if we devise effective ways to monitor and evaluate them. One of the key tasks for international organizations in the context of partnerships should be to create effective monitoring and evaluation structures. The results of that work could then also be fed back into the training and learning network. The newly created Partnership Office at the U.N. could play a key role in this context.³

This broad action agenda should not prevent us from addressing two fundamental questions: "What if?" and "Why bother?" What happens if we are unable to put in place a systematic approach to partnerships within the WSSD context? And is putting together a partnership agenda important or necessary?

At this point it seems clear that any further delay in addressing the pressing issues related to partnerships will inevitably result in a sustained political backlash. NGOs will campaign against what they perceive to be, predominantly, an effort by governments to abdicate their responsibility for protecting the environment and a shrewd strategy of multinationals to "greenwash", "whitewash" or "bluewash" their reputation. Governments will come under pressure not to participate in any more partnerships. And businesses will go on the defensive, trying to fend off any possible efforts of what they perceive might be an "over-regulation" or "bureaucratization" of partnerships. Therefore it is all the more important to swiftly develop and implement "rules of the game" for partnerships that do not let governments and international organization off the hook, that prevent companies from simply "free-riding" on the sustainable development agenda, and that hold NGOs accountable for their contributions.

Why bother? The more appropriate question is "What other useful mechanism is there"? Traditional intergovernmental diplomacy has failed to provide solutions to the most pressing problems. Partnerships are no panacea for the world's environmental problems, but neither are they useless or necessarily

² See also Thorsten Benner and Jan Martin Witte, "Everybody's Business: Accountability, Partnerships, and the Future of Global Governance," in: Alfred-Herrhausen-Gesellschaft (ed.), *Governance in the 21st Century: The Partnership Principle* (London, Archetype Publishers, 2004, forthcoming) and Thorsten Benner/Wolfgang H. Reinicke/Jan Martin Witte, "Multisectoral Networks in Global Governance: Toward a Pluralistic System of Accountability," in: *Government and Opposition* (2004, forthcoming).

³ See United Nations General Assembly, *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of the Secretary-General* (New York: United Nations (A/57/387), 9 September 2002).

dangerous. They can make important contributions to the promotion of sustainable development.

Our prime concern should be to prevent partnerships from degenerating into the equivalent of diplomatic declarations without results. As Jeffrey Sachs, Special Advisor to the U.N. Secretary General, reminds us, the key question is whether there is “real finance behind these goals, behind these high aspirations. If there isn’t real financial help and new financial help from the rich countries, these problems are not going to be solved in the poorest of the poor countries, no matter what partnerships are signed.” (Quoted in Moore 2002).⁴

If executed appropriately, partnerships can be the wave of the future in environmental governance. The loss of this timely and useful device for international problem-solving could only take us further away from resolving the environmental problems of our generation. Our task is to transform partnership approaches to global environmental governance from a necessary evil to a virtuous institutional innovation. This can only be done if there is political will and dedication, on the part of all stakeholders.

⁴ Quoted in Oliver Moore, “Public-Private Deals New Focus at Earth Summit,” in: *The Globe and Mail*, 29 August 2002.

Was bringen Politiknetzwerke und Global Governance?

Hans Peter Schipulle

1. Nach Johannesburg konstatierte Andreas Rechkemmer in SWP-Aktuell: »Derzeit gibt es kein Momentum für eine weltumgreifende Kollektivanstrengung« zur Lösung der anstehenden Probleme. Vorbei die Bereitschaft vor allem der OECD-Staaten in der Aufbruchstimmung des Multilateralismus Anfang der neunziger Jahre, im Sinne der *global governance* einen Interessensausgleich mit der Staatengemeinschaft zu suchen, notfalls auch unter Preisgabe eigener Vorteile.

2. Beleg – die Ergebnisse von Johannesburg: Wiederholung bereits anderswo vereinbarter *commitments*; die wenigen Fortschritte (Erhaltung der Fischbestände, Kampf gegen Umweltgifte, Abbau von Subventionen für fossile Energieträger, Förderung erneuerbarer Energien, Zugang zu Wasser) meist relativiert durch Einschränkungen aller Art, durch fehlende Konkretisierungen und Zeitrahmen, ohne Sanktionsmechanismen, offene Finanzierungsfragen ...

3. Zu konstatieren ist also: *Soft law*-Ansätze greifen zu langsam, um mit Problemdruck Schritt zu halten. Und wie steht es mit den rechtsverbindlichen Vertragswerken?

- ▶ Klimarahmenkonvention: Kiotoprotokoll nicht in Kraft, Sanktionen greifen nicht → immerhin: Verhalten einiger Wirtschaftsakteure und Staaten hat sich verändert.
- ▶ Desertifikationskonvention: wenig Einfluss auf Schwerpunktsetzung in nationalen Entwicklungsstrategien, in internationaler Kooperation, in Ausgestaltung der PRSP → immerhin: Sensibilisierung für Maßnahmen gegen Bodendegradation macht Fortschritte.
- ▶ Finanzierung globaler öffentlicher Güter (Beispiel »Global Commons«): Prinzipien sind akzeptiert (*»common but differentiated responsibility«*, *»new and additional financial resources«* für *»incremental costs«*), Mechanismen sind geschaffen (GEF) ↔ aber als Hebel zur Mobilisierung von Ressourcen unzureichend genutzt. Gründe: Mangelnder politischer Wille in EL, sich auf Ziele festzulegen; mangelnde Bereitschaft der IL zur Honorierung ihrer finanziellen Verpflichtungen.

4. Schlussfolgerung: Regelwerke ohne wirksame Sanktionsmechanismen können politischen Willen

nicht ersetzen, ja schlimmer noch: sie bergen das Risiko, dass Kompromisse auf kleinstem gemeinsamem Nenner festgeschrieben werden, der das Handeln fortschrittlicher Akteure eher diskriminiert als ermutigt.

5. Zu fragen ist also: Stehen Aufwand und Ertrag internationaler Regelwerke zu Global Governance wirklich in einem vernünftigen Verhältnis? Welchen Einfluss haben »virtuelle Prozesse« auf die »reale Welt« der internationalen Zusammenarbeit (z.B. Handel, Entwicklung)? Hat jemand die Kosten endloser Meetings hoch bezahlter Verhandler nachgerechnet und die Opportunitätskosten kalkuliert? (z.B. bei den landnutzungs-bezogenen Instrumenten CCD und CBD, bevor etwa ein neuer Verhandlungsprozess über eine Waldkonvention eingeleitet wird?)

6. Und dennoch: Das multilaterale System ist unverzichtbar – und sei es nur als Legitimationsbasis und Referenzsystem (kodifizierte Prinzipien, vereinbarte Leitlinien, gesetzte Standards) für Initiativen staatlicher und privater Akteure.

7. Darum bietet sich eine Art Doppelstrategie an:

- ▶ Regelwerke vorantreiben, wo eine ausreichende Grundlage für multilateralen Konsens gesehen wird;
- ▶ ergänzend, vorbereitend oder auch alternativ das Knüpfen von Netzwerken und Partnerschaften zwischen Akteuren, die an schnelleren Fortschritten interessiert sind.

8. Auf *political commitment*, *mutual trust* und *ownership* basierende Vereinbarungen (*coalitions of the willing*) können durchaus größere politische Dynamik und Wirkung entfalten, als internationale Übereinkommen, wenn diese politischem Desinteresse und UN-Routine anheimfallen (*race to the top* statt *kleinster gemeinsamer Nenner*; *standards for replication*).

In diesem Sinne könnte den in Johannesburg als »Type 2« vereinbarten Partnerschaftsinitiativen, die auch von der EU zunächst als Versuch vor allem der USA gewertet wurden, multilaterale Vereinbarungen (»Type 1«) zu unterlaufen, durchaus eine positive Beispielfunktion zugemessen werden.

9. Positive Erfahrung mit Netzwerken und Partnerschaften:

- ▶ Johannesburg-Initiative zu erneuerbaren Energien
→ Konferenz in Deutschland Juni 2004
- ▶ im Bereich *corporate social responsibility/CSR*:
 - *Global Compact* – freiwillige Verpflichtung zu Prinzipien der *Rio Declaration* und der *Social Standards* von ILO, statt neuer international verbindlicher Regelungen für CSR
 - »Runder-Tisch-Verhaltenskodizes« (*multistakeholder-Ansatz* mit Wirtschaft, Gewerkschaften, NGO, Regierung), flankiert durch strategische *Public Private Partnerships (PPP)* im Rahmen der Entwicklungspolitik (z.B. Vereinbarung sozialer Mindeststandards mit Bekleidungs-Zulieferern des deutschen Einzelhandels oder mit den Kaffee-Röstern für Produzenten von Rohkaffee).

10. Die skizzierten Modelle liegen auch dem Konzept der *Public Policy Networks* (Wolfgang Reinicke et al.) zugrunde. Danach ermöglichen es solche Netzwerke, auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene die alle Akteure einzubeziehen, die zur Lösung von heutzutage immer komplexer werdenden Problemsituationen beitragen und *ownership* für eine sachgerechte Umsetzung von Entscheidungen sicherstellen können. Wenn dabei die Entscheidungsmechanismen demokratisch verfasster Systeme grundsätzlich nicht in Frage gestellt oder angetastet werden, erübrigen sich auch die kritischen Fragen nach der Legitimität des Einflusses von NGO.

Zur Rolle des Umweltvölkerrechts im Rahmen einer Reform globaler Umweltpolitik

Peter H. Sand

Es fällt schwer, über die Diskussion um eine GEO, UNEO, WEO oder Was-sonst-noch-EO keine Satire zu schreiben.¹ In diesem Institutionenstreit muss ich völlige Agnostik bekennen und möchte dazu lediglich ein paar skeptische Praktiker zitieren: Albert Hirschman warnt in seiner klassischen Fallstudie *Development Projects Observed*² ausdrücklich vor zwei typischen Trugschlüssen bei der Schaffung neuer Institutionen – und zwar 1. die Tendenz, vermeintliche »Erfolgsmodelle« unbesehen zu kopieren [das gilt in unserem Fall vor allem für die vielberufenen Beispiele WHO, ILO und WTO]; und 2. die Tendenz, komplexe Strukturen als Stückwerk abzutun und durch sogenannte »Gesamtlösungen« zu ersetzen [davor hat schon Maurice Strong gewarnt, als seine Kritiker ihn zum *complexifier* abstempeln wollten].³ Und Hans Landsberg empfiehlt – in einem anderen Klassiker⁴ – für institutionelle Reformen im Umweltbereich an Stelle der gängigen Rezeptregel (»vor Gebrauch gut schütteln«) lieber die umgekehrte Regel *use well before shaking*.

Angewandt auf die – äußerst komplexe – Architektur der internationalen Umweltpolitik (zu der übrigens nicht nur »globale«, sondern auch wichtige

regionale Bauelemente gehören),⁵ würde das zunächst eine bessere Nutzung bestehender Strukturen bedeuten, bzw. deren möglichst erschütterungsfreie Anpassung an veränderte – und ständig wechselnde – Bedingungen. Hierzu rechne ich im Bereich des Umweltvölkerrechts vor allem drei aktuelle Zielvorgaben:⁶

1. das Prinzip Pluralismus (*structural pluralism* im Giddensschen Sinne),⁷ das heißt die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure (Zivilgesellschaft, *stakeholders*, Partnerschaften) an internationalen Umwelt-Entscheidungsprozessen, zum Beispiel nach Maßgabe der Aarhus-Konvention (Recht auf Information, Recht auf Gehör und Recht auf Einspruch);⁸
2. das Prinzip Verantwortung, im Sinne von Hans Jonas⁹ – allerdings nicht in der irreführenden englischen Übersetzung *responsibility*¹⁰ (die von Völkerrechtlern reflexartig nur als Verantwortlichkeit oder Haftung zwischen Staaten missverstanden

5 So u.a. das ganze Spektrum von internationalen Umweltabkommen im Rahmen der UN-Regionalkommission für Europa (UN/ECE: darunter das Abkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung mit seinen Protokollen, die Abkommen über transnationale Umweltverträglichkeitsprüfungen, Gewässerschutz, Industrieunfälle und vor allem die Aarhus-Konvention von 1998) sowie das *Regional Seas-Programm* von UNEP mit inzwischen über 30 völkerrechtlichen Abkommen und Protokollen; dazu Peter H. Sand, *Marine Environment Law in the United Nations Environment Programme* (London & New York: Tycooly, 1988).

6 Peter H. Sand, »Environmental Summity and International Law«, *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002), S. 21–41.

7 Anthony Giddens, *The Third Way and Its Critics* (Cambridge: Polity, 2000), S. 55; vgl. z.B. Alasdair Roberts, »Structural Pluralism and the Right to Information«, *University of Toronto Law Journal* 51 (2001), S. 243–271.

8 Vgl. dazu Martin Scheyli, »Die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen«, *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000), S. 217–252; sowie neuerdings das Kiew-Protokoll zur Konvention (*Pollutant Release and Transfer Registers*) von 2003.

9 Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation* (Frankfurt a.M.: Insel Verlag, 1979).

10 Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technology Age* (Chicago: University of Chicago Press, 1984).

1 Die bisher beste satirische Darstellung des UNEP-Biotops ist der Schlüsselroman von Paul Micou, *The Music Programme* (London & New York: Bantam & Carol Pub 1989, Black Swan & Birch Lane 1990), der im Hauptquartier eines imaginären UN-Programms in dem imaginären afrikanischen Staat *Timbali* spielt; inzwischen auch vertont als moderne komische Oper (von Roxanna Panufnik: *The Music Programme*, Erstaufführung Covent Garden London im Mai 2000, weitere Aufführungen u.a. an der Warschauer Oper).

2 Albert O. Hirschman, *Development Projects Observed* (Washington, D.C.: Brookings, 1967, rev. 1995), S. 21.

3 Seine Antwort darauf war, »to complexify is to make everything seem more complicated; i.e., as complicated as the problems really are.« *Report of the Executive Director on the Proposed Programme*, UNEP Governing Council, 3rd Session, UN Doc. UNEP/GC/31 (1975), Paragraph 10; vgl. Martin A. Mattes, »The United Nations Environment Programme«, *Environmental Policy and Law* 1 (1975), S. 58.

4 Hans H. Landsberg, »The Demonology of Pollution«, nachgedruckt in: *Cases and Materials on Environmental Law* (Hrsg. Oscar S. Gray, Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1970), S. 1226.

würde), sondern als *accountability*,¹¹ das heißt eine neuartige Rechenschaft von Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen gegenüber der Zivilgesellschaft (analog etwa zur Rechenschaftspflicht von *public trustees* für die auftragsgemäße Verwaltung von Umweltgemeingütern);¹² und

3. das Prinzip Öffentlichkeit (Transparenz, *гласность*), unter anderem durch öffentlichen Zugang zu Informationen über Umweltrisiken, die bisher exklusiv entweder in der Hand von Regierungen oder von Wirtschaftsunternehmen waren. Die rechtliche Öffnung dieser ›arkanen‹ Wissensmonopole – zuerst angestoßen durch den amerikanischen *Freedom of Information Act* von 1966¹³ und das *Toxics Release Inventory* von 1986, beide seither weltweit und unter anderem in EU- und UN/ECE-Umweltrecht übernommen¹⁴ – hat inzwischen eine neue ›dritte Welle‹ von kontextuellen Steuerungsinstrumenten in der Umweltpolitik (nach *command and control* und *market-based instruments*) ausgelöst.¹⁵

Die Umsetzung dieser drei Maximen in völkerrechtliche Kompetenzen und operationelle Handlungsaufträge für bestehende internationale Umweltinstitutionen wäre allein schon eine Agenda für die nächsten acht Jahre (also bis zum Jubiläumsdatum 2012 – zwanzig Jahre nach Rio bzw. vierzig Jahre nach Stockholm), von der ich mir mehr verspreche als von vielen

gut gemeinten Vorschlägen für architektonische Reformen.

¹¹ Vgl. Robert O. Keohane, *Global Governance and Democratic Accountability*, Milband Lecture (17. Mai 2002), London School of Economics and Political Science.

¹² Vgl. Peter H. Sand, »Sovereignty Bounded: Public Trusteeship for Common Pool Resources?«, *Global Environmental Politics* 4 (2004), S. 47–71; rev. Fassung von »Trusteeship for Common Pool Resources? Zur Renaissance des Treuhandbegriffs im Umweltvölkerrecht«, in: *Praxishandbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen* (Hrsg. Sabine von Schorlemer, Berlin: Springer, 2003), S. 201–224

¹³ »Magna Carta der ökologischen Demokratie«, laut Joschka Fischer, *Der Umbau der Industriegesellschaft: Plädoyer wider die herrschende Umweltlüge* (Frankfurt a.M.: Eichborn 1989), S. 152; vgl. Joseph Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life* (Oxford Amnesty Lecture 1999).

¹⁴ Dazu Peter H. Sand, »Information Disclosure as an Instrument of Environmental Governance«, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 63 (2003), S. 487–502.

¹⁵ Tom Tietenberg, »Disclosure Strategies for Pollution Control«, *Environmental and Resource Economics* 11 (1998), S. 587–602; vgl. auch Katharina Holzinger/Christoph Knill/Ansgar Schäfer, »Steuerungswechsel in der europäischen Umweltpolitik?«, in: *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstellungen* (Hrsg. K. Holzinger, Ch. Knill & Dirk Lehmkuhl, Opladen: Leske & Budrich, 2004).

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
COP	Conference of the Parties
CSD	Commission on Sustainable Development
CSR	Corporate Social Responsibility
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ECOSOC	Economic and Social Council
EPA	Environmental Protection Agency
FAO	Food and Agriculture Organisation
GEF	Global Environment Facility
GEO	Global Environment Organization
GMEF	Global Ministerial Environment Forum
IEG	International Environmental Governance
ILO	International Labour Organization
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPEC	Intergovernmental Panel on Global Environmental Change
IRENA	International Renewable Energy Agency
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
IWF	Internationaler Währungsfonds
MEA	Multilateral Environmental Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PPP	Public Private Partnerships
UBA	Umweltbundesamt
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNEO	United Nations Environment Organization
UNEP	United Nations Environment Programme
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WCD	World Commission on Dams
WEED	World Economy, Ecology and Development
WHO	World Health Organization
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization

Agenda

SWP-Kolloquium

Reform der Architektur globaler Umweltpolitik

4. März 2004

- 9:30 Begrüßung durch den Direktor der SWP, Dr. Christoph Bertram
- 9:45 **Eröffnungsdiallog: Quo vadis, Globale Umweltpolitik?**
Reformdesiderate und -optionen im Jahr Zwei nach Johannesburg
Moderation: Dr. Friedemann Müller, SWP
Einführung: Dr. Andreas Rechkemmer, SWP
Dialogpartner:
Dr. Achim Brunnengräber, FU Berlin
RegDir Stephan Contius, BMU
- 10:15 – 10:45 Aussprache
- 10:45 – 11:00 Kaffeepause
- 11:00 – 12:30 **Schwerpunktthema I – Die vertikale Perspektive**
UNEP-Upgrade versus Gründung einer neuen Weltumweltbehörde?
Moderation: Dr. Friedemann Müller, SWP
Drei Statements mit anschließender Aussprache
Marcus Stadthaus, AA
Dipl. Pol. Lena Kempmann, WBGU
Andreas Kraemer, Ecologic
- 12:30 – 13:30 Mittagspause
- 13:30 Zusammenfassung des Vormittags / Desiderate für den Nachmittag
- 13:45 – 15:15 **Schwerpunktthema II – Die horizontale Perspektive**
Was bringen Politiknetzwerke und Global Governance?
Moderation: Dr. Andreas Rechkemmer, SWP
3 Statements mit anschließender Aussprache
Sascha Müller-Kraenner, Heinrich-Böll-Stiftung
Jan Martin Witte, GPPI
Dr. Hans-Peter Schipulle, BMZ
- 15:15 – 15:30 Kaffeepause
- 15:30 – 16:15 **Das Völkerrecht im Rahmen einer Reform globaler Umweltpolitik**
Moderation: Dr. Andreas Rechkemmer, SWP
Statement mit anschließender Aussprache
Prof. Dr. Peter H. Sand, LMU
- 16:15 Zusammenfassung und Ausblick
- 16:30 Verabschiedung

Teilnehmerliste

Anja Bauer

Globaler Wandel und Soziale Systeme
Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

Steffen Bauer

Global Governance Project
c/o Environmental Policy Research Centre
Freie Universität Berlin

Marianne Beisheim

Büro Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
Deutscher Bundestag

Christoph Bertram

Direktor
Stiftung Wissenschaft und Politik

Achim Brunnengräber

Projektleiter
Freie Universität Berlin

Stephan Contius

Leiter Referat G II 4
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Sophia Gödel

Rechtsreferendarin
Universität Heidelberg

Lena Kempmann

Geschäftsstelle WBGU

Claudia Koll

Referentin der Geschäftsstelle
Rat für Nachhaltige Entwicklung

Andreas Kraemer

Direktor
Ecologic

Nils Meyer-Ohlendorf

Ecologic

Friedemann Müller

Leiter FG Globale Fragen
Stiftung Wissenschaft und Politik

Sascha Müller-Kraenner

Leiter Referatsgruppe Europa, Nordamerika
Heinrich Böll Stiftung

Manfred Nitsch

Lateinamerika-Institut
Freie Universität Berlin

Alexander Ochs

FG Globale Fragen / INTACT
Stiftung Wissenschaft und Politik

Andreas Rechkemmer

FG Globale Fragen
Stiftung Wissenschaft und Politik

Peter H. Sand

Juristische Fakultät
Universität München

Hans Peter Schipulle

Leiter UA 31 Globale und sektorale Aufgaben
Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Falk Schmidt

Freie Universität Berlin

Imme Scholz

Leiterin Abteilung Globale Umweltpolitik
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Detlev Sprinz

Globaler Wandel und Soziale Systeme
Potsdam Institut für Klimafolgenforschung PIK

Marcus Stadthaus

AS U
Auswärtiges Amt

Markus Walter

FI Internationale Politik
Stiftung Wissenschaft und Politik

Jan Martin Witte

Global Public Policy Network

Claus Wunderlich

Leiter Abteilung 22
Bundeskanzleramt

Konferenzmanagement

Claudia Neumann

FG Globale Fragen
Stiftung Wissenschaft und Politik