

# Für eine neue globale Umweltarchitektur

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen muß reformiert werden

ANDREAS RECHKEMMER · FALK SCHMIDT

*Der institutionelle Rahmen globaler Umweltpolitik stellt sich heute als komplexe und zugleich fragmentierte Architektonik von diversen UN-Organen, autonomen Regimen und einer Vielzahl zwischenstaatlicher Ausschüsse und Arbeitsgruppen dar. Viele dieser Organe sind mit Einzelaspekten der Umweltpolitik wie biologische Vielfalt, Wüstenbildung oder Klimaschutz befaßt, die wenigsten verfolgen echte Querschnittsaufgaben. Die Folge ist ein weitgehend unkoordiniertes System paralleler Prozesse mit zahlreichen Ineffizienzen, Profilüberschneidungen und Synergieverlusten. Dieser Situation steht eine Phalanx ungelöster und wachsender Umweltprobleme gegenüber. Einige Regierungen haben bereits in der Vergangenheit wiederholt eine Institutionenreform bis hin zur Schaffung einer neuen Weltumweltbehörde gefordert. Vor zwei Jahren ist eine dynamische Bewegung entstanden; zwei bislang parallel verlaufende Reformprozesse wurden politisch angestoßen. Der vorliegende Artikel behandelt Ausichten, Chancen und Risiken dieser Initiativen im Kontext der aktuellen Debatte über die Reform des Systems der Vereinten Nationen in toto und versucht darüber hinaus, auch neue horizontale politische Steuerungsformen wie Partnerschaften und Politiknetzwerke, Koalitionen von »willigen« Staaten und Vorreiterlösungen einzubeziehen.*

## Globale Umweltprobleme

Der Begriff Globalisierung wurde vor allem durch das weltweite Zusammenwachsen der Wirtschafts- und Finanzmärkte geprägt. Dieses Zusammenwachsen hat dramatische Folgen für die Umweltpolitik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Erstens können durch die weltweite Vernetzung und den leichteren Informationsaustausch über Kontinente hinweg gravierende Umweltprobleme, die durch Globalisierungseffekte erzeugt oder verstärkt werden, schneller (oder überhaupt) identifiziert werden. Zweitens verlangt die Zunahme der grenzüberschreitenden und wahrlich globalen Umweltprobleme wie der Klimawandel nach ordnungspolitischen Lösungen, die nur auf internationaler Ebene erreicht werden können. Die Rede ist von globaler Umweltpolitik oder *Global Environmental Governance*<sup>1</sup>.

Die Agenda globaler Umweltpolitik ist lang. Die meisten der darin enthaltenen Phänomene und Probleme lassen sich in die folgenden Hauptgruppen unterteilen:

- Klimawandel
- Verlust der biologischen Vielfalt
- Verlust von Waldressourcen
- Bodenerosion und Wüstenbildung
- Belastung der Weltmeere
- Verknappung der Süßwasservorräte
- Steigender Verbrauch fossiler Brennstoffe
- Müll- und Schadstoffbelastungen<sup>2</sup>.

## Bestehende Weltumweltarchitektur

Im Verlauf von mehr als 30 Jahren internationaler Umweltzusammenarbeit ist ein im hohen Maße diversifiziertes und fragmentiertes Politikfeld entstanden. Für Umweltfragen auf internationaler Ebene ganz oder teilweise zuständig sind eine Vielzahl von Institutionen: das von der UN-Generalversammlung eingesetzte Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die Abteilung DESA (Department of Economic and Social Affairs) des UN-Sekretariats, die Kommis-

*Dr. rer. pol. Andreas Rechkemmer, geb. 1966, ist Mitglied der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Bis 2002 war er bei der UN tätig, unter anderem im Sekretariat des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) in Bonn.*



*Falk Schmidt, geb. 1975, hat an der FU Berlin Philosophie, Wirtschaft und Recht studiert und promoviert derzeit zum Thema globale Umweltregime, insbesondere Süßwasserpölitik. Er ist seit 2001 Dozent für Wirtschafts- und Unternehmensethik an einem Berliner Business College.*



sion für Nachhaltige Entwicklung (CSD) sowie eine Reihe weiterer zwischenstaatlicher Ausschüsse und Arbeitsgruppen, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), Fonds und Programme wie IFAD und UNDP, UN-Sonderorganisationen wie die FAO, die Weltbank-Gruppe, künftig auch das Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) sowie die autonomen Konventions-Sekretariate. Darüber hinaus sind seit den siebziger Jahren mehr als 900 multilaterale Umweltabkommen (MEAs) ausgehandelt worden, darunter so bedeutende wie die Rio-Übereinkommen oder das Ozon-Protokoll.

## Stockholm 1972

Dabei spielte das Thema Umweltschutz in der internationalen Politik lange Zeit kaum eine Rolle. Zur Zeit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 war die Umwelt kein Thema. Erst 1972 fand unter der Ägide der UN die erste Weltumweltkonferenz in Stockholm statt<sup>3</sup>. Sie hatte unter anderem eine Auflistung aller bis dahin bekannten Umweltprobleme globalen Ausmaßes zum Ziel. Ihr wichtigstes handfestes Ergebnis aber war die Empfehlung an die Generalversammlung, ein Organ zu schaffen, dessen primäre Funktion darin bestehen sollte, die Umweltaufgaben der verschiedenen Organe und Sonderorganisationen zu koordinieren. Noch im selben Jahr verabschiedete diese eine Resolution, in der das Mandat von UNEP festgelegt wurde. UNEP war wesentlich an der Ausarbeitung wichtiger internationaler Umweltübereinkommen, sogenannter Regime, beteiligt, wie zum Beispiel dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1973, dem Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht von 1985 und dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung aus dem Jahr 1989.

Der Durchbruch für die globale Umweltpolitik kam aber erst Ende der achtziger Jahre. Der 1987 vorgestellte Abschlußbericht der Welt-

kommission für Umwelt und Entwicklung (›Brundtland-Kommission‹) verband erstmals die Politikfelder ›Umwelt‹ und ›Entwicklung‹ miteinander. In dem Bericht wurde hervorgehoben, daß Armut, Unterentwicklung und Umweltzerstörung wechselseitig miteinander verknüpft seien und gefordert, daß globale Umweltpolitik künftig mit Entwicklungspolitik zu vereinen sei.

#### Rio 1992

Fünf Jahre später, auf der 1992 in Rio de Janeiro abgehaltenen Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), avancierte der Begriff ›nachhaltige Entwicklung‹ zum Leitbild. Die Konferenz galt als bis dahin bedeutendstes Ereignis globaler Umweltpolitik und stellte aufgrund der erstmals durchgängig propagierten Verknüpfung von umwelt- und entwicklungspolitischen Themen eine Zäsur dar<sup>4</sup>. Große Erwartungen wurden an die Vertreter aus etwa 180 Ländern gestellt, und der Konferenz-Slogan ›nachhaltige Entwicklung‹ leitete einen Paradigmenwechsel in der internationalen Kommunikation ein. In Rio wurden maßgebliche multilaterale Resolutionen und Abkommen verabschiedet, allen voran das globale Aktionsprogramm ›Agenda 21‹, die Übereinkommen zum Klimaschutz, zur biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung der Wüstenbildung sowie die Forstprinzipien. In der Folge wurden zur Konkretisierung weitere Vereinbarungen getroffen, darunter das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung von klimaverändernden Treibhausgasen von 1997.

Der Rio-Gipfel hatte eine Euphorie ausgelöst. Zahlreiche nichtstaatliche Organisationen (NGOs) machten sich die Programmatik des Gipfels zu eigen und forderten eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der internationalen Politik. Das Medieninteresse an umwelt- und entwicklungspolitischen Themen nahm ebenso zu wie deren akademische Aufarbeitung. Staatliche Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene begannen, die Ideen der ›Agenda 21‹ in Projekte umzusetzen, und eine wachsende Zahl von Verbrauchern und Unternehmen trugen dazu bei, daß nachhaltige Entwicklung auch zu einem Marktfaktor wurde. Innerhalb des UN-Systems wurden den Großbehörden UNEP und UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) kleine, flexible Konventionssekretariate, sogenannte *Facilitating Agencies*, an die Seite gestellt. 1992 wurde die ›Globale Umweltfazilität‹ (GEF) – ein innovativer Finanzierungsmechanismus für Projekte nachhaltiger Entwicklung – ins Leben gerufen. Zugleich wurde ein konsequenter Multilateralismus als effektive Alternative zum klassischen bilateralen Entwicklungshilfeansatz gefordert. Weit vor der Rio-Nachfolgekonzferenz in Johannesburg zeichnete sich jedoch ab, daß eine Bilanz der Dekade im Hinblick auf Umsetzung und Wirksamkeit der genannten Übereinkommen und Aktivitäten sehr dürftig ausfallen würde.

#### Johannesburg 2002

Vom 26. August bis 4. September 2002 kam die Staatengemeinschaft zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) im südafrikanischen Johannesburg zusammen. Diese größte internationale 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. Im Mittelpunkt standen die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereits vereinbarter Ziele. Leider sind die vor dem Gipfel von UN-Generalsekretär Kofi Annan klar umrissenen Prioritäten – Wasser, Energie, Gesundheit, Landwirtschaft, biologische Vielfalt –, die in direktem Bezug zu den ›Millenniums-Entwicklungszielen‹ der UN-Generalversammlung stehen, nicht vollständig in den WSSD-Durchführungsplan eingeflossen, der das zentrale Dokument des Gipfels darstellt. Wenn es also um eine Bilanzierung der Ergebnisse des WSSD geht, muß vor allem festgehalten werden, daß die Abschlußdokumente zwar einige Fortschritte aufweisen – insbesondere in bezug auf die beiden

Johannesburg-Themen ›Wasser‹ und ›Energie‹ –, daß aber die fast jedem Beschluß auferlegten Einschränkungen an dessen Wirksamkeit zweifeln lassen. Ein durchschlagender Erfolg ist angesichts fehlender Konkretisierungen und klarer Sanktionsmechanismen fraglich<sup>5</sup>.

Auch die Frage des fragmentierten Institutionengefüges globaler Umweltpolitik war in Johannesburg Thema, wenngleich sich die Staatengemeinschaft noch nicht zu einem wirklich durchgreifenden und verbindlichen Reformbeschluß durchringen konnte. Vorherrschend war jedoch die Einsicht, daß UNEP sich in seiner bisherigen Form ebensowenig wie die CSD als fähig erwiesen hat, die zersplitterten Zuständigkeiten wirkungsvoll zu koordinieren. Seit langem wird von Sachverständigen moniert, daß die bestehende Weltumweltarchitektur im Rahmen der Vereinten Nationen an zahlreichen Profilüberschneidungen leidet, die überhöhte Verwaltungs- und Personalkosten bedingen – eine insbesondere von den Entwicklungsländern kaum zu schulternde Last. Daraus resultiert eine Schwächung gegenüber großen Regimen und Organisationen wie etwa der WTO. Der Völkerrechtsfaktor in Umweltfragen kommt dadurch vergleichsweise wenig zur Geltung.

In der wissenschaftlichen Debatte werden diese unterschiedlichen Zuständigkeiten zwar nicht rundweg abgelehnt, da autonome Regime auch gewisse Vorteile haben, nämlich flexible, problembezogene Antworten auf oftmals spezielle und regional auftretende Umweltprobleme anzubieten. Diskutiert wird aber, ob UNEP in seiner jetzigen Form jemals in der Lage sein wird, die geforderten Koordinationsfunktionen zu übernehmen – getreu dem eigenen Anspruch, »the principal United Nations body in the field of the environment«<sup>6</sup> zu sein.

#### Reformvorschläge

In der Frage, welcher Reformweg nun beschritten werden soll, gehen die Meinungen unter Wissenschaftlern wie Regierungen naturgemäß auseinander. Einerseits wird von Minimalisten betont, daß die bestehenden Strukturen ausreichend seien, jedoch – politischen Willen vorausgesetzt – weit besser genutzt werden müßten<sup>7</sup>. Andererseits wird mittlerweile aber von einer großen Anzahl von Regierungen und Experten die Position vertreten, daß UNEP mit deutlich mehr finanziellen Mitteln und Fachpersonal, einer größeren Autonomie einschließlich Sanktionsmacht sowie einer stärkeren demokratischen Legitimation auszustatten sei. Letzteres bedeutet, daß UNEP ein breiteres Fundament besitzen müßte, als es die klassische staatenorientierte Sichtweise bis dato vorsieht. Schließlich wird von verschiedenen Regierungen geltend gemacht, daß mit der französischen Initiative zur Gründung einer United Nations Environment Organisation (UNEO) ein vielversprechender und unterstützenswerter Vorschlag vorliegt, der vorsieht, das UN-›Programm‹ in eine UN-›Sonderorganisation‹ mit eigenem Rechtsstatus, inklusive Budgethoheit, überzuführen<sup>8</sup>.

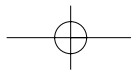
Seit das Thema Reform der globalen Umweltpolitik Ende der neunziger Jahre ins Blickfeld von Wissenschaft und Politik geraten ist, haben sich vier klassische Reformansatz-Typen herauskristallisiert<sup>9</sup>:

##### – *Mainstream-Ansatz*

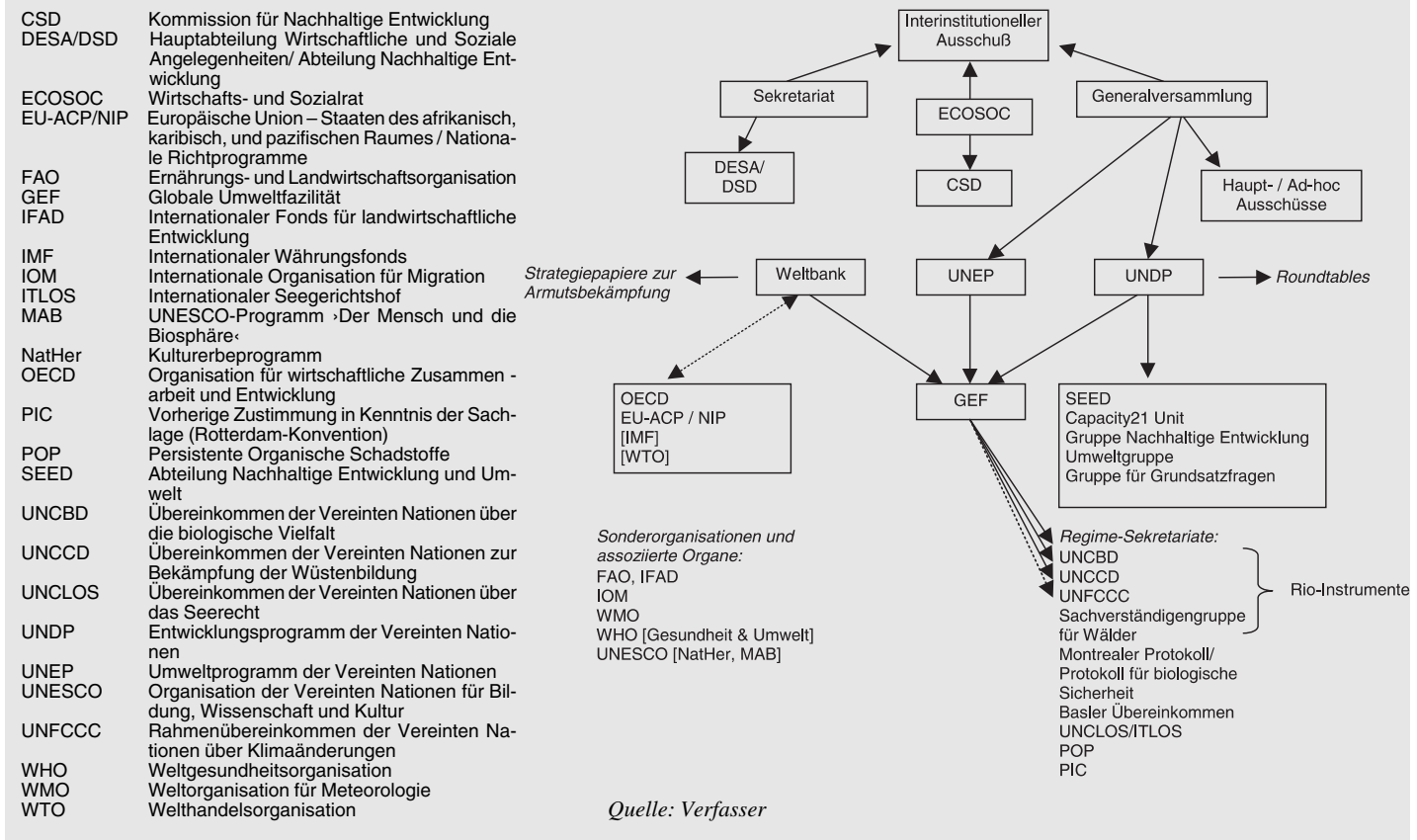
Dieser vor allem von NGOs favorisierte Ansatz möchte es im wesentlichen bei der derzeit bestehenden institutionellen Lösung und der zentralen Steuerung der verschiedenen umweltpolitischen Prozesse durch Regime und Verhandlungszyklen belassen. Er plädiert allerdings für eine umfassende Integration des Politikfelds Umwelt und seiner Einzelaspekte in die Organisationen und Prozesse, die die tatsächlichen politischen Machtverhältnisse am ehesten repräsentieren: WTO, Weltbank und Internationaler Währungsfonds.

##### – *Global Governance-Ansatz*

Dieser Ansatz geht davon aus, daß angesichts beschleunigter Globalisierungsprozesse einerseits und dem Auftauchen nichtstaatlicher Ak-



## Die fragmentierte Architektur globaler Umweltpolitik



teure auf der internationalen Bühne andererseits Steuerungsformen, die allein auf zwischenstaatliche Verträge und das Wirken über internationale Organisationen beruhen, keine adäquaten Antworten mehr darstellen. Insbesondere Umweltpolitik ist längst kein ausschließlich staatliches Unterfangen mehr. Die Privatwirtschaft und ihre Interessenverbände, Gewerkschaften und NGOs sind Teil davon. Eine reformierte Weltumweltarchitektur müßte demnach so konzipiert sein, daß eine angemessene Beteiligung der Zivilgesellschaft sichergestellt wird. Dies geschieht unter anderem durch Partnerschaften zwischen Regierungen, den UN und der Privatwirtschaft, Wissensnetzwerke und eine bessere Einbindung von NGOs in Verhandlungs- und Umsetzungsprozesse<sup>10</sup>.

### – Upgrade-Ansatz

Im Kern dieses Ansatzes steht die Idee des schrittweisen Ausbaus und der langfristigen Stärkung von UNEP. Dies umfaßt folgende Maßnahmen:

- eine erhebliche personelle wie auch finanzielle Mittelaufstockung an den Standorten Nairobi, Genf und Paris sowie die Umwandlung der Finanzierung auf der Grundlage eines freiwilligen Treuhandfonds zu festen Haushaltszuwendungen der Mitgliedsstaaten gemäß UN-Schlüssel;
  - eine stärkere politische Durchsetzungsfähigkeit durch die Kopplung des UNEP-Verwaltungsrats an das Globale Ministerforum Umwelt (GMEF), welches zugleich die Geschicke der autonomen Übereinkommen abstimmen und damit zu einer besseren Koordination beitragen soll;
  - die Öffnung der auf 58 Staaten begrenzten Mitgliedschaft bei UNEP hin zur universellen Mitgliedschaft.
- *Sonderorganisations-Ansatz*

Dieser Ansatz sieht die Gründung einer Weltumweltorganisation mit dem Status einer UN-Sonderorganisation vor. Sie soll einen eigenen Rechts- und Verwaltungskörper besitzen, ähnlich der Weltgesundheitsorganisation WHO. Eine solche Behörde soll nach einhelliger Meinung aus UNEP hervorgehen. Über die weitere Ausgestaltung aller-

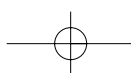
dings scheiden sich die Geister. Ungeklärt ist beispielsweise die Frage, ob die autonomen Regime und Konventionssekretariate unter dem Dach der neuen Organisation vereint werden oder vielmehr selbständig bestehen bleiben sollen. Die Entwicklungsländer sollen entschieden mehr politische Einflußnahme ausüben können als unter UNEP. Ob allerdings eine solche neue Behörde auch Kompetenzen auf entwicklungspolitischem Gebiet erhalten soll, ist ebenso strittig wie die Frage, ob mit Umwelt befaßte Abteilungen anderer internationaler Organisationen in die neue Behörde übersiedeln sollen. Allenfalls scheint klar, daß der GEF eine zentrale Rolle bei Finanzierungsfragen der verschiedenen globalen Umweltprogramme und -projekte zukommen soll.

\*\*\*

Anzumerken bleibt an dieser Stelle noch, daß alle vier genannten ›klassischen‹ Reformansätze durchaus miteinander kombinierbar beziehungsweise Mischformen denkbar sind, die von einer Reihe von Experten sogar favorisiert werden.

### Zwei Modelle

Für den letzten der vier Reformansätze gibt es (zumindest in der deutschen akademischen Debatte) im wesentlichen zwei konkrete Vorschläge. Zum einen das Modell der *Earth Organization* des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)<sup>11</sup> und zum andern das von Frank Biermann und Udo Ernst Simonis entworfene Modell einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (WEDO)<sup>12</sup>. Die Besonderheit des WBGU-Modells liegt in seiner schrittweisen Ausweitung des Mandats der *Earth Organization*. Der von Biermann und Simonis eingebrachte Vorschlag wiederum verknüpft bislang am konsequentesten auch auf institutioneller Ebene die Bereiche Umwelt und Entwicklung. Wie auch beim WBGU-Vorschlag sollen hier die Entwicklungsländer größere Handlungskapazitäten erhalten als bisher. Damit tragen beide



Vorschläge einer grundlegenden Forderung der Entwicklungsländer Rechnung, die bislang derartigen Vorschlägen sehr kritisch gegenüberstehen. Konkret haben sie die Befürchtung, daß mit einer von wenigen Industrieländern getragenen Initiative erneut die in Rio erzielte Einheit von Umwelt und Entwicklung zu Lasten der Entwicklungskomponente verschoben werden könnte.

Kritiker aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft halten einem solchen Vorhaben entgegen, daß es sich dabei um ein überdimensioniertes, bürokratisches ›Monster‹ handle, eine Beschäftigung mit derlei administrativ-organisatorischen Fragen wichtige Ressourcen von den konkreten Herausforderungen des globalen Umweltschutzes abziehe und, wie oben ausgeführt, die fragmentierte Struktur auch gewisse Vorteile aufweise. Diese Überlegungen werden noch einmal mit dem Argument zugespitzt, daß es oftmals die informellen Prozesse wie *Soft Law*-Initiativen oder Multi-Akteurs-Politiknetzwerke und nicht schleppende multilaterale Vereinbarungen sind, die die globalen Umweltprobleme erfolgreicher angehen. Letztlich wird im fehlenden politischen Willen einzelner Regierungen der Hauptgrund für die immer noch schwache Stellung der Umweltpolitik im internationalen Institutionengefüge angeführt, und zwar sowohl hinsichtlich der Nutzung bereits bestehender Möglichkeiten als auch des geforderten *Mainstreaming* – ein Aspekt der von Befürwortern institutioneller Reformen keineswegs bestritten wird. Es sei damit mehr als fraglich, ob für eine Umwandlung von UNEP in eine Sonderorganisation der notwendige politische Wille auf Seiten der Nationalstaaten herbeigeführt werden kann.

### Reformschritte und Stand der Verhandlungen

Hinsichtlich der aktuellen politischen Verhandlungsprozesse sei auf zwei bereits umgesetzte Reformprojekte verwiesen: die 1998 eingesetzte Töpfer-Kommission hatte zwei Vorschläge gemacht, die per Resolution 53/242 von der Generalversammlung angenommen wurden:

- die Einrichtung der *Environmental Management Group* (EMG) zur besseren Koordinierung der Umweltaktivitäten zwischen den Organen des UN-Systems; und
- die Etablierung des Globalen Ministerforums Umwelt, das durch seine hochrangige Besetzung mehr Autorität und politische Durch-

setzungskraft, aber auch verbesserte Koordination der Einzelregime zum Ziel hat.

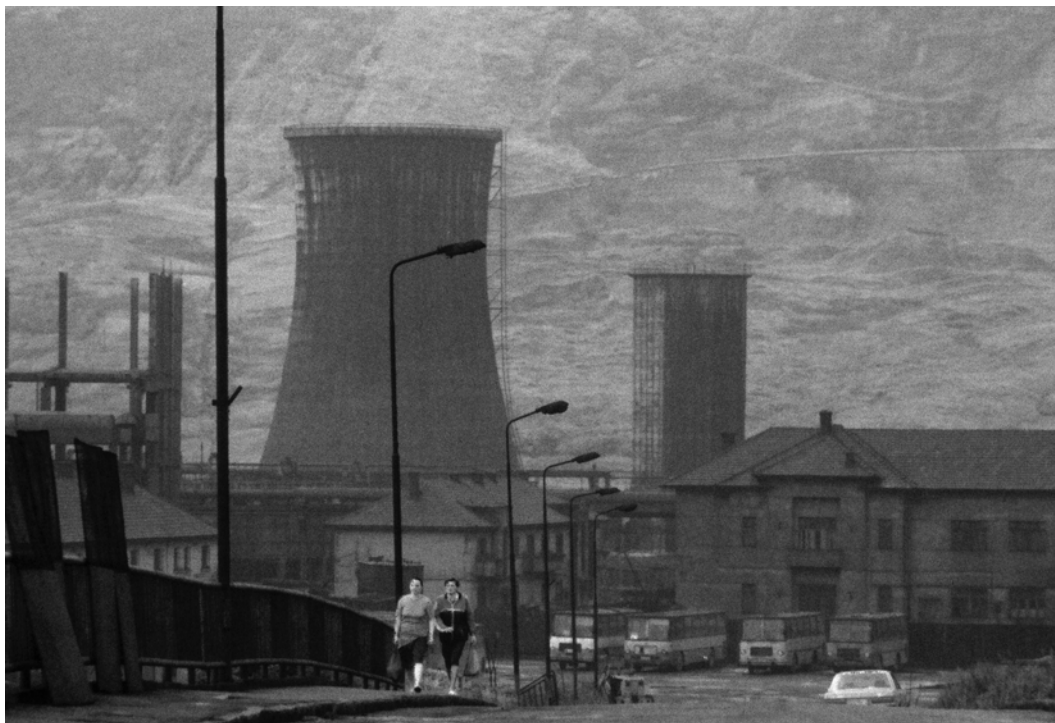
Beide Vorhaben gelten als erste vorsichtige Schritte in die richtige Richtung und entsprechen in Teilen der ersten Ausbaustufe des WBGU-Modells. Im Februar 2001 gründete der UNEP-Verwaltungsrat die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe *Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives / International Environmental Governance* (IGM/IEG). Diese Arbeitsgruppe, die vor der Beschlußfassung sechsmal tagte, wurde beauftragt, vorhandene institutionelle Schwächen aufzudecken und Möglichkeiten für eine Aufwertung von UNEP zu identifizieren.

### Cartagena-Paket

Bei einer Sondersitzung des UNEP-Verwaltungsrats gemeinsam mit dem dritten Treffen des Ministerforums im Februar 2002 im kolumbianischen Cartagena kam es auf Initiative der EU zum gemeinsamen Beschluß, UNEP durch eine Aufwertung des Ministerforums zu stärken: das Forum soll demnach mehr als bisher politische Entscheidungen in der globalen Umweltpolitik treffen, politische Richtlinienkompetenz gegenüber diversen Organen des UN-Systems ausüben sowie als Koordinator der verschiedenen multilateralen Umweltübereinkommen fungieren. In Cartagena wurden als weitere Faktoren zur Stärkung von UNEP die Einführung der universellen Mitgliedschaft vorgeschlagen, ein strategischer Plan zur technologischen Unterstützung und zum Kapazitätenaufbau in Entwicklungs- und Schwellenländern verabschiedet sowie eine bessere wissenschaftliche Basis und eine sicherere Finanzierung des Umweltprogramms gefordert. Der Bericht der IEG-Arbeitsgruppe, auch ›Cartagena-Paket‹ genannt, wurde auf dem Weltgipfel in Johannesburg als Punkt 140 (d) des Durchführungsplans angenommen<sup>13</sup>. Seither gelten die Beschlüsse des ›Cartagena-Pakets‹ als offizielle Vereinbarung hin zu einer reformierten Weltumweltpolitik – eine Bestätigung durch die UN-Generalversammlung steht noch aus.

### UNEO-Initiative

Die Vereinbarungen und Absichtserklärungen im Rahmen des Cartagena-Prozesses erschienen Frankreichs Präsident Jacques Chirac wohl nicht weitreichend genug. Er stellte auf der 58. UN-General-



*Gefährliche Substanzen, die in die Atmosphäre geraten, beeinträchtigen nicht nur die menschliche Gesundheit, sondern auch das Ökosystem. Die Luftverschmutzung ist Ursache für schätzungsweise 5 vH der Krankheitsfälle weltweit. Zu sehen sind zwei rumänische Arbeiterinnen auf dem Heimweg. Im Hintergrund die Vulkanisierungsfabrik mit den beiden Kühltürmen von Copsa Mica.*  
Quelle: UN Photo Nr. 158676

versammlung seine Überlegungen im Hinblick auf die Gründung einer ›United Nations Environment Organization‹ in den Raum<sup>14</sup>. In der Folge wurde am 10. Februar 2004 in New York eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe gegründet, die die Möglichkeiten einer Umwandlung von UNEP in eine UN-Sonderorganisation mit Sitz in Nairobi prüfen soll. Dabei sollen ausdrücklich zwei Prozesse beachtet werden:

- (a) der Cartagena-Prozeß, und
- (b) die Vorschläge der von Generalsekretär Kofi Annan initiierten Hochrangigen Gruppe (High-Level Panel on Threats, Challenges and Change oder ›Blue Ribbon Panel‹).

Die UNEO-Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2005 Vorschläge und Empfehlungen zur Gründung einer Weltumweltorganisation vorzulegen und dabei folgende Punkte zu berücksichtigen:

- (a) das Profil internationaler Umweltaktivitäten und deren politische Einflußnahme zu stärken;
- (b) die institutionellen Kapazitäten der Entwicklungsländer zu stärken;
- (c) die Mängel des bestehenden fragmentierten Systems zu überwinden.

Der WBGU-Ausbaustufe 1 entsprechend, sieht die UNEO-Initiative keine deutlichen Machtkonzentrationen beziehungsweise keine hierarchische Lösung vor, was sich beispielsweise darin ausdrückt, daß die einzelnen Vertragsstaatenkonferenzen der Konventionen ihre Autonomie bewahren sollen. Auch soll eine UNEO weder eine Umsetzungsbehörde sein noch mit der WTO konkurrieren. Aus der laufenden IEG-Debatte hat der UNEO-Vorschlag einige Forderungen und Anregungen übernommen: die universelle Mitgliedschaft des UNEP-Verwaltungsrats, das Problem der Beitragszahlungen, die Frage des Kapazitätsaufbaus und des Fundraising in Entwicklungsländern, einschließlich deren bessere Einbindung in die globalen Verhandlungsprozesse, die Stärkung der wissenschaftlichen Basis sowie der Überwachungs- und Bewertungsfähigkeiten globaler Umweltaktivitäten. Mit Bezug auf die Kritiker kann demnach nicht davon gesprochen werden, daß eine UNEO eine ›Superorganisation‹ oder ein ›organisatorisches Monstrum‹ sei – eine solche Einschätzung würde die tatsächlichen Gegebenheiten völlig überzeichnen. Mit der weiterhin verbleibenden Netzwerkstruktur globaler Umweltpolitik, organisiert um ein stärkeres, koordinierendes Zentrum ›UNEO‹, könnte globale Umweltpolitik eine innovative und effektive Organisationsform gegeben werden.

\*\*\*

Der Reiz der UNEO-Initiative liegt darin, daß diese auf den bestehenden Strukturen aufbaut, pragmatische Veränderungsperspektiven aufzeigt und eine Wirkung erzielen könnte, die nicht allein symbolischer Natur bleibt. Denn die UNEO-Initiative trägt den bereits im Rahmen der akademischen Debatte über eine World Environmental Organization/Global Environmental Organization (WEO/GEO) vorgetragenen Gegenargumenten Rechnung, und sie ist zudem Teil der Reformbemühungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen und der IEG<sup>15</sup>.

## Informelle Initiativen

### Partnerschaften

Trotz aller Bemühungen um eine institutionelle Reform des bestehenden Systems globaler Umweltpolitik darf die ›horizontale Perspektive‹ globalen Regierens nicht in den Hintergrund treten. Die in Johannesburg ins Leben gerufenen und nunmehr auf rund 260 angewachsenen Partnerschaften müssen auch auf ihren Beitrag zu einer reformierten Weltumweltarchitektur überprüft werden. So ist eine spezifische Stärke von Partnerschaften, bei der Umsetzung getroffe-

ner Entscheidungen aktiv mitzuwirken beziehungsweise den Umsetzungsprozeß 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 Teilhaber erzeugen kann. Partnerschaften können helfen, neue Finanzquellen zu erschließen und bieten eine Möglichkeit, Blockaden im multilateralen Entscheidungsprozeß durch ›Koalitionen der Willigen‹ zu überwinden. Für die Befürworter bietet es sich an, in der globalen Umweltpolitik eine ›Politik der zwei Geschwindigkeiten‹ zu betreiben, um neben weiterhin notwendigen multilateralen Vereinbarungen Vorreiter nicht auszubremsen. Zugleich kann über zivilgesellschaftlich mitgetragene Partnerschaften ein zusätzliches Moment globaler Demokratie verwirklicht werden<sup>16</sup>.

### NEPIs

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Stärkung der globalen Umweltpolitik ist die Verbreitung neuer Instrumente, sogenannter NEPIs (New Environmental Policy Instruments). Es handelt sich hierbei um Öko-Labels, Energie-/CO<sub>2</sub>-Steuern, nationale Umwelt- oder Nachhaltigkeitspläne sowie den freien Zugang zu Information. Ebenso sollte man ein Augenmerk auf die zunehmende Privatsektorbeteiligung lenken, die in ihren Auswirkungen jedoch noch weiter erforscht werden muß. Der viel diskutierte, beachtete und kritisierte ›Globale Pakt‹ ist hier nur die sprichwörtliche Spitze des Eisbergs.

\*\*\*

Sämtliche Bemühungen zur Reform der Weltumweltarchitektur müssen sich letztlich an den konkreten Problembereichen globaler Politik für eine nachhaltige Entwicklung wie beispielsweise ›Wasser‹, ›Energie‹ oder ›biologische Vielfalt‹ orientieren, und es bleibt die größte Herausforderung, mit einer gestärkten institutionellen Struktur, diese konkreten Aufgabenfelder immer besser bearbeiten zu können.

## Aussichten

Eine echte und nachhaltige Reform des Systems globaler Umweltpolitik braucht eine neue institutionelle Ausrichtung. Nur so lassen sich Effektivität und Effizienz der weltweiten Anstrengungen in diesem Bereich bündeln, nur so lassen sich die weiter zunehmende Umweltprobleme künftig besser bewältigen. Dazu ist es geboten, sowohl die im Cartagena-Paket enthaltenen Reformschritte umzusetzen als auch die französische UNEO-Initiative zu unterstützen. Da der UNEO-Prozeß die Ergebnisse des Cartagena-Pakets durchaus mit einschließen kann, umgekehrt *Cartagena* allein aber nicht mit einer UNEO kompatibel ist, ist einerseits eine schrittweise Verhandlungsstrategie nach dem Motto ›Cartagena-Umsetzung zuerst und auf jeden Fall sichern, UNEO als Option danach‹ sinnvoll, andererseits müßte durch eine weltweite Informationskampagne und bilaterale Gespräche die Basis der Länder für eine UNEO bereits jetzt verbreitet werden. Dies ist vor allem in Bezug auf die Entwicklungsländer zu sehen, die es einerseits durch die angesprochene stärkere Einbindung in das globale Umweltmanagement und andererseits auch durch eine verstärkte Unterstützung, etwa in den Bereichen Technologie oder Kapazitätsaufbau, für diese Reformbemühungen zu gewinnen gilt.

In diesem Zusammenhang muß sichergestellt sein, daß eine reformierte Umweltarchitektur eng und nachhaltig mit den internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen vernetzt wird. Die Globale Umweltfazilität sollte in Zukunft Haupt-Finanzierungsmechanismus aller umweltpolitischen Maßnahmen auf internationaler Ebene werden. Als zusätzliche Finanzierungsmittel sind verstärkt marktwirtschaftliche Instrumente wie beispielsweise Zertifikathandel in Betracht zu ziehen. Daneben ist die Stärkung der wissenschaftlichen

Basis unerlässlich. Ein ›International Panel on Global Environmental Change‹ bestehend aus internationalen Sachverständigen ist deshalb zu gründen und einer reformierten Umweltarchitektur als Frühwarn-, Beratungs- und Evaluierungsorgan an die Seite zu stellen. Parallel zu den genannten institutionellen Veränderungen ist eine weitere Beachtung und teilweise Stärkung des ›informellen‹ Sektors wichtig. Partnerschaften, Politiknetzwerke und nichtstaatliches Engagement sind dort zu fördern, wo immer es im Sinne globalen Umweltmanagements notwendig und sinnvoll erscheint. Und: auch die Rolle Deutschlands als Vorreiter im internationalen Umweltschutz ist weiter ausbaufähig. Dies gilt sowohl in technologischer als auch politischer Hinsicht. Ziel muß sein, durch dieses Engagement möglichst viele ›Nachahmer‹ zu gewinnen und Koalitionen mit Willigen zu schließen, um in konkreten Bereichen, wie zum Beispiel bei der Förderung erneuerbarer Energien, zu Etappensiegen zu gelangen. Schließlich sind alle Schritte zur Reform globaler Umweltordnungspolitik im Einklang und Zusammenhang mit den aktuellen Vorhaben in Richtung Reform der Vereinten Nationen und des internationalen Systems zu gestalten. Eine enge Abstimmung mit der Arbeit der Hocharrangigen Gruppe, dem UN-Generalsekretär und der Generalversammlung ist daher geboten.

- 1 Ausführlicher dazu u.a. Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, Münster 1999; Hans-Joachim Schellnhuber und Frank Biermann, Eine ökologische Weltordnungspolitik. Globales Umweltmanagement statt Untergangskultur, in: Internationale Politik, 12/2000, S. 9–16.
- 2 Vgl. u.a. Udo E. Simonis, Global Environmental Problems – Searching for Adequate Solutions (WZB Policy Paper), Berlin 1999; James Gustave Speth, The Global Envi-

- ronmental Agenda: Origins and prospects, in: Daniel C. Esty und Maria H. Ivanova, Global Environmental Governance: Options and Opportunities, New Haven 2002, S. 1–20.
- 3 Vgl. Wilfried Skupnik, Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt, VN 4/1972, S. 111–114; Abschlusserklärung der Konferenz, ebd. S. 109–111.
- 4 Vgl. Barbara Unmüßig, Zwischen Hoffnung und Enttäuschung. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED): eine erste Bewertung, VN 4/1992, S. 117–122.
- 5 Vgl. dazu auch Andreas Rechkemmer und Falk Schmidt, Ein Jahr nach Johannesburg. Zum (Zu)Stand globaler Umweltpolitik, SWP-Zeitschriftenschau, Berlin, Dezember 2003. Zur Diskussionen um Partnerschaften, inklusive Transparenz und Effektivitätsgesichtspunkte: Jan Martin Witte, Charlotte Streck und Thorsten Benner, Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda, Berlin 2003, S. 59–84, hier S.72–80.
- 6 Vgl. Erklärung von Nairobi über die Rolle und das Mandat des Umweltprogramms der Vereinten Nationen v. 7.2.1997.
- 7 Vgl. Peter H. Sand, Zur Rolle des Umweltvölkerrechts im Rahmen einer Reform globaler Umweltpolitik, in: Andreas Rechkemmer und Falk Schmidt (Hrsg.), Reform der Architektur globaler Umweltpolitik (SWP-Konferenzbericht), Berlin, März 2004. Dort finden sich weitere Quellen für diese Position.
- 8 Vgl. Rechkemmer und Schmidt (Hrsg.), SWP-Konferenzbericht, ebd. Vgl. zur internationalen Debatte um eine Weltumweltorganisation Esty und Ivanova, a.a.O. (Anm. 2).
- 9 Vgl. Achim Brunnengräber, Schöne neue Umweltarchitektur – einige kritische Anmerkungen, in: Rechkemmer und Schmidt (Hrsg.), SWP-Konferenzbericht, ebd., S. 12–16.
- 10 ebd.
- 11 Siehe Hauptgutachten des WBGU, Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Berlin 2001.
- 12 Siehe Frank Biermann und Udo E. Simonis, Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme (SEF Policy Paper Nr. 9), Bonn 1998.
- 13 Siehe UN-Dokumente UNEP/IGM/diverse über: www.unep.org. In Resolution 57/251 der Generalversammlung wird ein Bericht des Generalsekretärs zu diesem Thema vor der 60. Generalversammlung in Aussicht gestellt.
- 14 Rede vom 23.9.2003, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/527/97/PDF/N0352797.pdf?OpenElement>
- 15 Vgl. Andreas Rechkemmer, UNEO – Towards an International Environment Organization. Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance, Baden-Baden 2005 (im Erscheinen).
- 16 Interessante, wenn auch wenig optimistische Überlegungen zu einem möglichen aktuellen und effektiven System globaler Umweltordnungspolitik finden sich bei James N. Rosenau, Globalization and Governance: Bleak Prospects for Sustainability, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 3/2003, S. 11–25.

## Die Generalsanierung des UN-Amtssitzes (Capital Master Plan)

FRANZ BAUMANN

Das Sekretariat der Vereinten Nationen, daß heißt der Glaspalast am East River, wie das Gebäude im Fernsehen gerne genannt wird, gilt als Symbol für die Hoffnungen, Visionen und Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit. Der hochragende, schlanke Quader aus 2000 Tonnen hellgrauem Vermonter Marmor und blauen, spiegelnden Glasfassaden scheint selbst ein halbes Jahrhundert nach seiner Fertigstellung noch atemberaubend modern. Es ist nur schwer vorstellbar, daß heute irgendeine politische Vision, am wenigsten die der friedlichen Zusammenarbeit aller Staaten der Welt, architektonisch so erhehend (nicht zu verwechseln mit bombastisch), umgesetzt werden könnte oder würde.

Der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen, der Norweger Trygve Lie, verwies auf die Bedeutung sowohl des Standorts wie auch der Architektur des Amtssitzes. Beide sollten widerspiegeln, daß sich das Augenmerk der ganzen Welt auf die Vereinten Nationen als Brennpunkt gemeinsamer und globaler Interessen richten würde und daß eine gewisse Würde und Großartigkeit durchaus angebracht seien<sup>1</sup>.

Nachdem zunächst auch Washington, San Francisco, Boston, Denver, St. Louis, Philadelphia und Miami erwogen worden waren, lud der Kongreß der Vereinigten Staaten die Vereinten Nationen im Dezember 1945 ein, in der Stadt New York ihren Hauptsitz zu nehmen. Kurz darauf richtete die Generalversammlung eine Amtssitz-Kommission ein, die einen angemessenen Bauplatz finden sollte. Nach einem Jahr, im Dezember 1946, einigte sich die im New Yorker Stadtteil Flushing (Queens) tagende Generalversammlung auf das Areal zwischen der 42. und 48. Straße und zwischen dem East River und der First Avenue in Manhattan als Sitz der Organisation.

*Dr. Franz Baumann (Ph.D. Carleton University, Ottawa), geb. 1953, ist Stellvertretender Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Wien (UNOV).*

*Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.*



Etwas später ernannte Trygve Lie den amerikanischen Architekten Wallace K. Harrison zum Chefplaner des Projekts. Harrison leitete eine Gruppe von Architekten und Ingenieuren, denen ein hochkarätiger künstlerischer Aufsichtsrat zur Seite stand<sup>2</sup> und deren ursprünglicher Plan 85 Millionen Dollar kosten sollte. Die Generalversammlung forderte einen zweiten, um 20 Millionen Dollar billigeren Plan, der bewilligt wurde, indem man die Höhe des Sekretariats von 45 auf 39 Stockwerke reduzierte<sup>3</sup>, die Konferenzeinrichtungen einschränkte und die Bibliothek in einem schon bestehenden Gebäude unterbrachte<sup>4</sup>. Dieser Vorschlag wurde von der Generalversammlung am 20. November 1947 angenommen. Die USA finanzierten das Bauprojekt mit einem zinsfreien Darlehen, deren letzte Rate 1982 zurückgezahlt wurde. Am 24. Oktober 1949 wurde im Beisein des amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman der Grundstein gelegt. Das