

Unter dem Titel "Das Dornröschen wach küssen. Von UNEP zur GEO. Plädoyer für eine Weltumweltorganisation" am 20. Oktober 2000 im Freitag erschienen.

Daniel C. Esty und Udo E. Simonis

Von UNEP zur GEO – Plädoyer für eine Weltumweltorganisation

Die bestehenden internationalen Institutionen sind nicht in der Lage, das ökologische System Erde in seiner Substanz zu erhalten und zu bewahren. Es ist daher höchste Zeit, eine neue globale Institution einzurichten, die sich mit den zunehmenden ökologischen Problemen beschäftigt, die wir verursachen und die uns und die nach uns Kommenden betreffen.

Der französische Premier Lionel Jospin hat diesen Bedarf vor kurzem artikuliert und die Errichtung einer Weltumweltorganisation, einer *Global Environmental Organization* (GEO) gefordert. Nachdem er die derzeitige internationale umweltpolitische Architektur als unzureichend charakterisiert hatte, sprach er sich für eine Umstrukturierung und Stärkung der vorhandenen globalen Kapazität zur Kontrolle der Umweltverschmutzung und zum Management der gemeinsamen, grenzüberschreitenden Ressourcen aus. In Anlehnung an ähnliche Ideen des früheren Direktors der Welthandelsorganisation, Renato Ruggiero, des früheren deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl, des britischen Abgeordneten Sir Leon Brittan, aber auch mehrerer Wirtschaftsführer (insbesondere solcher mit weltweit agierenden Unternehmen), brachte Jospins Aufruf die weitverbreitete Unzufriedenheit mit der derzeitigen globalen Umweltpolitik auf den Punkt; aus der lange dahindämmernden Idee wurde ein Top-Thema: Das umweltpolitische Dornröschen wurde wachgeküßt.

Jospins Aufruf provoziert jedoch verschiedene Fragen: Bedarf es überhaupt der zusätzlichen umweltpolitischen Anstrengungen auf der globalen Ebene? Wenn ja, kann nicht das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) die anstehenden Aufgaben erledigen? Und zuletzt, wie würde (wie sollte) eine Weltumweltorganisation, die GEO, denn aussehen?

Der Bedarf an einer neuen globalen Institution ist theoretisch wie praktisch gegeben. Viele Umweltprobleme sind *per se* global oder zumindest ubiquitär; sie können nicht von nationalen Regierungen und lokalen Gruppen allein angegangen werden. Von der Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht, dem Verlust an Biodiversität, dem Treibhauseffekt bis zur Übernutzung der Fischbestände der Meere sind wir von großen globalen Herausforderungen umstellt. Und die Erkenntniszuwächse der ökologischen Wissenschaften signalisieren weitere Bedrohungen der globalen Gemeinschaftsgüter, der *global commons*, die eine neue, größere Aufmerksamkeit erfordern – vom Ferntransport von Quecksilber, der Ausbreitung anderer persistenter organischer Verbindungen (sog. POPs) bis zur Belastung und Zerstörung der hydrologischen Systeme. Schärfere nationale Umweltgesetze und vermehrte lokale Umweltprogramme sind nützlich und sinnvoll, verpassen aber das eigentliche Problem: Die globale ökologische Interdependenz ist das neue Faktum! Und die zentrale Frage ist, ob wir diese Interdependenz sorgsam, explizit und effektiv handhaben (können).

Dabei ist das Problem nicht nur ökologischer Art. Grundlegende ökonomische Gesetze besagen, daß nicht-regulierte gemeinsame Ressourcen von Übernutzung und grenzüberschreitende Umwelteffekte vom Freifahrerproblem (*free rider*) bedroht sind. Die Fischbestände der Meere können – beispielsweise – rasch zu Ende gehen, wenn viele Fischer eine maximale Ausbeute anstreben. Ähnlich ist es mit der grenzüberschreitenden Verschmutzung wie bei Saurem Regen und bei der Flußwasserverschmutzung. Wenn diese Effekte nicht kontrolliert werden, werden sie zu nicht-internalisierten externen Effekten, die Andere, die Natur betreffen. Solche Marktfehler führen zu allokativer Ineffizienz, zu reduzierten Gewinnen aus Handelsbeziehungen und zu sozialen Wohlstandsverlusten. In einer ökonomisch zunehmend interdependenten Welt muß kollektives Handeln diese Externalitäten auf der Ebene angehen, auf der sie entstehen. Und dies macht ein funktionierendes globales Umweltregime zu einer ökologischen wie ökonomischen Notwendigkeit.

Die Zustimmung von Ruggiero und anderen Wirtschaftsführern zu einer GEO reflektiert diese Einsicht. Neben der Integrität des internationalen ökonomischen Systems sehen sie die Effizienz und Legitimität der Welthandelsorganisation (WTO) selbst in Gefahr, wenn sie Entscheidungen treffen soll, die jenseits ihres eigentlichen Mandats liegen. Während also Umweltschützer eine GEO als starkes Gegengewicht zur WTO sehen möchten, sehen Handelsexperten eine GEO als nützliches Mittel, das internationale Handelssystem von Aufgaben zu entlasten, für das es schlecht ausgestattet ist.

Dies führt zu der zweiten Frage, ob denn UNEP gut ausgestattet ist, die anstehenden Aufgaben zu lösen. Die Antwort ist eindeutig und heißt schlicht: Nein!

Das bisher installierte globale Umweltregime zeitigt eher schlechte, dürftige Ergebnisse. Seine Versuche, das Klimaproblem zu managen, erscheinen ebenso hilflos wie seine Antworten auf die Frage, wie mit genmanipulierten Produkten umzugehen sei. Einige dieser Defizite lassen sich vielleicht als Managementfehler bezeichnen, andere aber sind struktureller Art.

Grundsätzlich verhindern Struktur und Zielrichtung der UNEP die volle Wahrnehmung und Bearbeitung der internationalen Aspekte der Umweltverschmutzung und des Ressourcenraubbaus. Eingeschränkt durch ein enges Mandat, ein bescheidenes Budget und eine allzu geringe Mitarbeiterzahl (gerade mal rund 300) und zusätzlich gehemmt durch eine nur begrenzte politische Unterstützung, konkurriert UNEP mit mehr als einem Dutzend anderer UN-Einrichtungen – von der UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (CSD), dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), der Weltmeteorologieorganisation (WMO), der Internationalen Ozeanographischen Organisation (IOC) bis zur Welternährungsorganisation (FAO). Zusätzlich zu dieser Fragmentierung der umweltpolitischen Kompetenzen und Zuständigkeiten gibt es die verschiedenen, unabhängigen Sekretariate mehrerer internationaler Umweltverträge – vom Montrealer Protokoll (Ozonvertrag) der Baseler Konvention (Abfälle), der Konvention über den Handel mit gefährdeten Arten (CITES) bis hin zu den nach 1992 eingerichteten Klima-, Biodiversitäts-, Meeres- und Wüstenkonventionen, die alle um die Zeit, die Aufmerksamkeit und die Finanzen der nationalen Regierungen buhlen.

So haben denn – beispielsweise – UNEP, CSD, UNDP und WMO, aber auch die OECD und die Weltbank jeweilige Klimaschutzprogramme. Koordination oder strategische Arbeitsteilung sind dabei aber nicht zu erkennen. Mit Organisationseinheiten in Bonn, Montreal, Nairobi und Genf ist der Fokus dieser vielfältigen Aktivitäten unscharf, die Verantwortung zerstreut, die Anstrengung zersplittert, die Finanzierung vergeudet und die Verantwortlichkeit geht verloren; die Prioritäten sind nicht koordiniert und die Budgets nicht aufeinander abgestimmt.

Die von diesen vielen Institutionen behandelten Probleme sind weitgestreut und höchst unterschiedlicher Art. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten hat

enorme Kosten zur Folge, die sich insbesondere viele Entwicklungsländer nicht leisten können, was die Treffen, Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen angeht. Doch die Antwort auf Diversität muß nicht unbedingt Unordnung heißen. Ein zeitgemäßes, kohärentes und umfassendes institutionelles Design sollte möglich sein, das die Kernelemente des bestehenden Systems zusammenführt, die modernen Kommunikationstechniken nutzt und die möglichen Synergien aus der Kooperation mit den anderen umweltrelevanten UN-Organisationen ausschöpft.

Theoretisch konkurrieren drei Modelle einer GEO miteinander: Erstens, die Stärkung und Aufwertung der UNEP vom Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) zu einer UN-Sonderorganisation mit eigener Mitgliedschaft und Rechtspersönlichkeit. Zweitens, die verstärkte Kooperation der UNEP mit allen anderen umweltrelevanten UN-Einrichtungen. Drittens, die Integration aller bisherigen UN-Organisationen mit Umweltbezug zu einer neuen, umfassenden Weltumweltorganisation.

Für die Entscheidungsverfahren konkurrieren ebenfalls unterschiedliche Ideen. Politisch realistisch, sozial gerecht und ökologisch vernünftig erscheinen nord-süd-paritätische Entscheidungsverfahren, wie sie bereits im Ozonregime und bei der Globalen Umweltfazilität (GEF) praktiziert werden; ergänzt durch Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, wie sie bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gegeben sind.

Was die Finanzierung einer GEO angeht, sind vielfältige Möglichkeiten vorhanden: von der Steigerung der Entwicklungshilfe seitens der Industrieländer über die Umwidmung der Schuldentitel der Entwicklungsländer bis zu quasi-automatischen internationalen Finanzierungsmechanismen, beispielsweise einer Steuer auf den Luftverkehr, den Devisenumsatz oder die Nutzung von Sendefrequenzen.

Eine effektive GEO einzurichten, muß also, zunächst einmal, keine große und teure Bürokratie bedeuten, im Gegenteil: eine von allem Ballast befreite neue Institution würde den derzeitigen Wildwuchs überwinden, Kosten einsparen und könnte, ja sollte durch ein dezentrales, virtuelles Netzwerk von Experten aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft unterstützt werden. Mit einem „globalen Politiknetzwerk“ als Kern und einem modernen organisatorischen Design, das die Vorteile und Möglichkeiten des Informations- und Kommunikationszeitalters nutzt, könnte eine solche GEO sich schnell auf

akute Fragen konzentrieren, komplexe Probleme einer strengen Analyse unterziehen und innovative Strategieempfehlungen und Entscheidungen erarbeiten – alles mit weit geringeren Overhead-Kosten als in den traditionellen Organisationen.

Jeder Versuch der Revitalisierung der globalen umweltpolitischen Architektur muß den Stichworten „Brennpunkt“ bzw. „Priorität“ verpflichtet sein. Viele der lokalen Aktivitäten, die heute vom UNEP gefördert oder selbst unternommen werden, könnten besser und sinnvoller von nationalen Regierungen mit Unterstützung der Weltbank durchgeführt werden. Der Brennpunkt, die Priorität einer neuen Institution müßte anders gesetzt sein, insbesondere auf die inhärent globalen, grenzüberschreitenden Umwelt- und Ressourcenprobleme, auf Klima, Biodiversität, Böden und Meere.

Die Form einer Institution hängt jedoch von den Funktionen ab, die man ihr gibt oder zuschreibt. Die Informationslage über ökologisch-ökonomische Interdependenzen muß verbessert, die finanzielle und personelle Kapazität zur Behandlung komplexer umweltpolitischer Probleme muß gestärkt werden. Hierzu müssen nicht nur neue Anreizmechanismen entwickelt, sondern auch Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden, die in den bisherigen vertraglichen und institutionellen Arrangements durchwegs fehlen. Dann aber muß auch die Möglichkeit geschaffen werden, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft für internationale Aufgaben stärker zu motivieren und einzusetzen.

Die Logik des Aufrufs von Lionel Jospin zur baldigen Errichtung einer GEO ist einfach und geradeheraus: Eine sich globalisierende Welt bedarf neuer globalisierter Steuerungsmöglichkeiten. Ohne eine konzertierte Anstrengung zur Kontrolle grenzüberschreitender Umweltverschmutzung und zum Management gemeinsamer Ressourcen ist nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung für die Welt als Ganzes nicht zu erreichen. Das derzeitige, fragmentierte umweltpolitische Regime krümmt sich unter der Last seiner ungelösten Aufgaben. Es ist daher an der Zeit, nach Alternativen Ausschau zu halten – besonders auch mit Blick auf „Rio plus 10“, das Jahr 2002, in dem der Rückblick auf das seit 1992 Erreichte ansteht und der Vorausblick, die Perspektive, auf die Zukunft institutionelle Innovation einfordern wird. GEO könnte eine solche Innovation werden, für die Umwelt, für uns und die, die nach uns kommen.

Daniel C. Esty ist Direktor des Center for Environmental Law and Policy der Yale University;

Udo E. Simonis ist Professor für Umweltpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin.