

Biermann, Frank; Simonis, Udo E.

Working Paper

Plädoyer für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung

WZB Discussion Paper, No. FS II 98-406

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Biermann, Frank; Simonis, Udo E. (1998) : Plädoyer für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, WZB Discussion Paper, No. FS II 98-406, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49580>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Forschungsprofessur Umweltpolitik
Prof. Dr. Udo Ernst Simonis

FS II 98-406

Plädoyer für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung

von

Frank Biermann und Udo Ernst Simonis

Bericht an die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
(WZB) Reichpietschufer 50, D -10785 Berlin

Zitierhinweis

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.).

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.

Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Biermann, F; Simonis, U.E.: Plädoyer für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung.

Discussion Paper FS-II 98-406. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1998.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/ii98-406.pdf>

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG

4

I. Die Notwendigkeit institutioneller Innovation	5
II. Mehr Effizienz und Koordination reichen nicht.....	7
III. Warum wir eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung brauchen	10
1. <i>Höheres Problembewußtsein und verbesserte Information</i>	11
2. <i>Verbessertes institutionelles Umfeld zur Politikumsetzung</i>	12
3. <i>Bessere Unterstützung der Entwicklungsländer</i>	13
III. Weitergehende Ansätze verfolgen?	15
1. <i>Supranationale Umweltbehörden ?</i>	15
2. <i>Internationaler Umweltgerichtshof ?</i>	16
3. <i>Handelsbeschränkende Maßnahmen ?</i>	16
IV. Wie eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung funktionieren könnte	18
1. <i>Die Entscheidungsverfahren</i>	18
2. <i>Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen</i>	20
3. <i>Die Finanzierung</i>	22
IV. Ausblick: Ein Projekt für das Jahr 2000	24
Literatur.....	26

Zusammenfassung

Wie kann die Wirksamkeit der Weltumweltpolitik verbessert werden? In diesem Paper plädieren die Autoren für die Gründung einer neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen: eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung (*World Environment and Development Organization*). Hierin sollten einige bestehende Programme und Institutionen integriert werden, vor allem das UN-Umweltprogramm, die UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung sowie die Sekretariate der relevanten internationalen Konventionen.

Eine solche neue Sonderorganisation könnte den drängenden Aufgaben der Weltumwelt- und Weltentwicklungspolitik einen höheren Stellenwert bei Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren verschaffen, das institutionelle Umfeld für die Aushandlung neuer Konventionen und Aktionsprogramme wie für die Umsetzung und Koordination der bestehenden verbessern und zudem die Handlungskapazität insbesondere der Entwicklungsländer stärken.

Die Akzeptanz der neuen Organisation könnte durch die Einführung von nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahren nach dem Modell des Ozonregimes gefördert werden. Dabei hätten die Mehrheit der Entwicklungsländer und die Mehrheit der Industrieländer jeweils ein Gruppenvetorecht über alle Entscheidungen. Repräsentanten aus den Umwelt- und Entwicklungsverbänden und aus der Wirtschaft sollten nach dem Modell der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) stimmberechtigt sein, wonach jedes Land vier Stimmen hätte: zwei Stimmen der Regierung und jeweils eine Stimme der Umwelt- und Entwicklungsverbände und eine Stimme der Wirtschaftsverbände.

Auch die Finanzierung der neuen Organisation scheint machbar: Zunächst würden Kosten durch die Integration der bestehenden Institutionen eingespart; darüber hinaus könnte die Organisation finanziert werden durch die Umwidmung von Schuldentiteln der Entwicklungsländer und durch Einführung automatischer Finanzierungsmechanismen, insbesondere einer internationalen Luftverkehrssteuer oder einer Devisenumsatzsteuer.

I. Die Notwendigkeit institutioneller Innovation

Eine Weltumweltpolitik im strikten Sinne des Wortes gibt es bisher nicht; doch erste Umrisse werden sichtbar, Umrisse eines neuen Politikfeldes, das noch fragmentiert, aber im Grundsatz global angelegt ist. Zukunftsszenarien haben die Dringlichkeit des Handelns aufgezeigt und die Gefahren verdeutlicht, die Nicht-Handeln oder verspätetes Handeln heraufbeschwören. Ohne einen ökologischen Umbau der Wirtschaft der Industrieländer und ohne eine ressourcen- und energiesparende Gestaltung der nachholenden Entwicklung in den Transformations- und Entwicklungsländern driftet die Welt in eine ökologische Sackgasse. Eine solche globale Problematik läßt sich durch lokale und nationale Initiativen mildern, doch nur durch globale Politikansätze wirklich lösen. Das Weltökologieproblem kann deshalb zur wichtigsten Herausforderung in der Ära des zunehmenden ökonomischen Globalismus werden.

Bislang reagierte die Politik mit dem Versuch einer verbesserten Koordination und Kooperation der Staaten: Eine wahre „Explosion von umweltvölkerrechtlichen Verträgen“ (Richard E. Benedick) ist festzustellen. Neunhundert Umweltverträge - so schätzte Edith Brown Weiss 1992 - sind tatsächlich beeindruckend (*vgl. Kasten 1*). Aber wurden diese Verträge jemals umgesetzt? Nutzte die „Explosion“ der Rechtstexte auch der Umwelt? Halten sich die Regierungen an das, was sie auf den großen internationalen Umweltkonferenzen, wie 1972 in Stockholm, 1992 in Rio de Janeiro und 1997 in New York, beschlossen haben?

Manche Erfolge sind unbestreitbar. Die Schwefelemissionen in Europa konnten beispielsweise reduziert werden. Auch das Montrealer Protokoll zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht von 1987 bewirkte in den Industrieländern, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) kaum noch hergestellt oder verbraucht werden. Die Klimakonvention von 1992 war dagegen bislang weniger erfolgreich, denn weltweit werden heute mehr Treibhausgase freigesetzt als 1992. Ob die Biodiversitätskonvention von 1992 das Artensterben seither aufhalten konnte, ist ebenfalls zu bezweifeln.

Kasten 1: Internationale Umweltverträge

(Ausgewählte Verträge mit Jahr der Zeichnung und des Inkrafttretens)

- Internationales Übereinkommen zur Regelung des Walfangs (1946, in Kraft 1948)
- Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (OILPOL, 1964, in Kraft 1958)
- Übereinkommen über Fischerei und den Schutz der lebenden Hilfsquellen der Hohen See (1958, in Kraft 1966)
- Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Welt- raum und unter Wasser (1963, in Kraft 1963)
- Übereinkommen über Feuchtgebiete» insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention, 1971, in Kraft 1975)
- Übereinkommen über den Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (1972, in Kraft 1975)
- Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (1972, in Kraft 1975)
- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES, 1973, in Kraft 1975)
- Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL, 1973, in Kraft 1983)
- Übereinkommen über das Verbot der Verwendung umweltverändernder Techniken zu militärischen oder sonstigen feindseligen Zwecken (1977, in Kraft 1978)
- Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht (1985, in Kraft 1988)
- Protokoll (zum Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht) über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen (Montrealer Protokoll, 1987, in Kraft 1989)
- Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basier Konvention, 1989, in Kraft 1992)
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt (1992, in Kraft 1993)
- Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen (1992, in Kraft 1994)
- Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in von Dürre und/oder Wüstenbildung betroffenen Ländern, insbesondere »in Afrika (1994, in Kraft 1996)
- Kyoto-Protokoll (zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen) (1997, noch nicht in Kraft)

Wir wollen daher im folgenden einen realisierbaren Vorschlag begründen, wie die Umsetzung der Verträge und Vereinbarungen verbessert werden kann. Unser Augenmerk gilt dabei den Wegmarken einer Reform des Institutionensystems der Weltumwelt- und Weltentwicklungspolitik.

II. MEHR EFFIZIENZ UND KOORDINATION REICHEN NICHT

Gängig ist die Sichtweise, daß die bestehenden internationalen Organisationen zu schwerfällig seien und eine schlankere Form sowie effizientere Verfahren benötigten. Notwendig seien für ein Mehr an Effektivität nicht neue und mächtigere Organisationen, sondern zunächst eine „Effizienzrevolution“ innerhalb des Systems der Vereinten Nationen. Wir wollen diese Sicht der Dinge hier nicht im Detail diskutieren. Doch wenn man beispielsweise den Etat des UN-Generalsekretariats in New York mit dem (größeren) Etat der New Yorker Feuerwehr vergleicht, so zeigt dies, daß die UNO nicht der geldverschlingende Moloch ist, den die veröffentlichte Meinung häufig in ihr sieht. Auch ist eine multilaterale Organisation, die Angestellte aus 180 Ländern nach einem ausgefeilten Quotenschlüssel beschäftigt, in ihrer Arbeitsweise nicht mit einem Unternehmen der freien Wirtschaft oder einer staatlichen Verwaltungsbehörde vergleichbar.

Wir wollen damit nicht behaupten, daß die Weltumweltpolitik nicht an Kraft gewinnen könnte, wenn das Management des UN-Umweltprogramms (UNEP; vgl. *Kasten 2*) oder der UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (CSD, vgl. *Kasten 3*) effizienter würde. Ein Königsweg ist die *minimalistische* Strategie einer Effizienzsteigerung aber sicher nicht; diese kann nur ein Element, nicht aber der Kern einer neuen Weltumwelt- und-entwicklungspolitik sein.

Kasten 2: Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)

Im Zuge der Stockholmer „Konferenz über die Umwelt des Menschen“ beschloß die UN-Vollversammlung 1972 die Einrichtung eines eigenständigen UN-Umwelt-Programms (*United Nations Environment Programme*, UNEP). UNEP ist keine Sonderorganisation mit eigener Mitgliedschaft und Rechtspersönlichkeit, sondern lediglich ein Nebenorgan der UN-Vollversammlung. UNEP sollte im Gesamtsystem der Vereinten Nationen vor allem als „Umweltgewissen“ dienen, mit bescheidenen Finanzmitteln als „Katalysator“ zu Umweltschutzprojekten anderer Organe und Sonderorganisationen anregen und die UN-Umweltpolitik koordinieren. Während die Verwaltungskosten des Sekretariats und des Verwaltungsrates vom allgemeinen UN-Haushalt gedeckt werden, finanziert ein zusätzlicher, aus freiwilligen Mitteln gespeister Umweltfonds einzelne Projekte. Dieses Programmbudget belief sich 1996/1997 auf knapp 100 Millionen US-Dollar.

Politisches Leitorgan ist der UNEP-Verwaltungsrat, in dem die Entwicklungsländer über die Mehrheit der Stimmen verfügen. Das UNEP-Sekretariat führt die Beschlüsse des Verwaltungsrates aus und ist ständiges Verwaltungsorgan des UNEP. Sein Exekutivdirektor ist seit Anfang 1998 der ehemalige deutsche Bundesumweltminister und ehemalige Vorsitzende der CSD, Klaus Töpfer. Als Sitz des UNEP-Sekretariats wurde Nairobi gewählt, wodurch erstmals ein UN-Organ in einem Entwicklungsland angesiedelt wurde.

Kasten 3: Die UN-Kommission zur nachhaltigen Entwicklung (CSD)

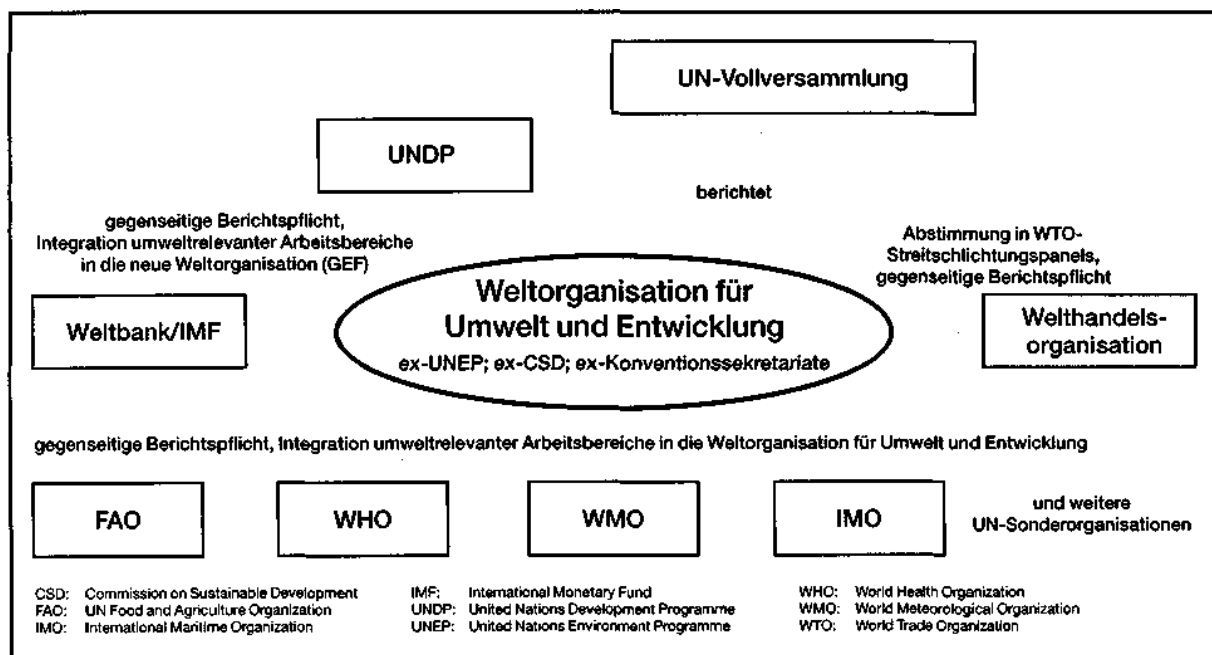
1992 wurde, im Zuge des „Erdgipfels“ von Rio de Janeiro, ein neues Gremium innerhalb der Vereinten Nationen geschaffen: die „Kommission zur nachhaltigen Entwicklung“ (*Commission on Sustainable Development*, CSD). Diese neue Kommission ist dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), einem ihrer Hauptorgane, beigeordnet; ihre 53 Mitglieder werden auf regionaler Grundlage gewählt und sollten möglichst auf Ministerebene vertreten sein. Arbeitsgrundlage ist die *Agenda 21*, das umfangreiche, völkerrechtlich unverbindliche „Aktionsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung“, das 1992 in Rio de Janeiro beschlossen worden war. Von den Verwaltungskosten abgesehen, verfügt die CSD über keine eigenen Finanzmittel.

Die CSD wird der Querschnittsfunktion nicht gerecht, die ihr von vielen zugedacht war: Vertreten sind nur die Umwelt- und Entwicklungsminister, nicht die Minister für Finanzen, Wirtschaft oder Äußeres. Die wichtigsten Entscheidungen werden weiter hinten den sektoral orientierten Regimen getroffen, etwa auf den Vertragsstaatenkonferenzen zur Klimakonvention und zur Biodiversitätskonvention. Eine Vorreiterrolle konnte die CSD hingegen beim Schutz der Wälder spielen.

Häufig wird auch eine bessere Koordination der internationalen Umweltpolitik gefordert. Zu ihren wichtigsten Akteuren zählen bisher UNEP (mit Dienststellen in Nairobi und Genf), die CSD in New York, die Globale Umweltfazilität (GEF) von Weltbank, UNEP und UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), dann die Vertragsstaatenkonferenzen zur Klimakonvention, zur Biodiversitätskonvention, zur Desertifikationskonvention, zum Montrealer Ozon-Protokoll, zu den Konventionen über Feuchtgebiete, den Schutz des Weltnatur- und -kulturerbes, den Schutz der weitwandernden Wildtiere und weitere Verträge, alle mit ihren eigenen Sekretariaten und Büros. Zwischen fast all diesen Institutionen gibt es jedoch Überschneidungen im Aufgabenbereich. Eine Abstimmung findet, wenn überhaupt, nur ad hoc statt, indem einzelne Vertragsstaatenkonferenzen mit UN-Organisationen oder untereinander Absprachen zur Koordination und Kooperation treffen. Deshalb wäre eine bessere Vernetzung der dezentralen Vertragsstaatenkonferenzen, Konventionssekretariate, UN-Organisationen und -abteilungen sowie von Weltbank, OECD und Welthandelsorganisation (WTO) sicherlich ein wichtiger Weg zur Optimierung der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik. Eine solche bessere Vernetzung allein wird allerdings ohne eine entsprechende institutionelle und finanzielle Stärkung keine ausreichenden Fortschritte bewirken. Schon in den siebziger Jahren war ein Koordinationsausschuß für die UN-Umweltpolitik eingerichtet worden, ohne daß das Problem hätte bewältigt werden können.

Statt der bloßen Forderung nach Effizienzsteigerung und Verbesserung der Koordination plädieren wir daher für die Gründung einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung als einer neuen Sonderorganisation der Vereinten Nationen (*World Environment and Development Organization*). Die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung sollte mindestens das UNEP, die CSD sowie die relevanten Konventionssekretariate integrieren. Inwieweit das UNDP mit seinem Projektbudget von etwa einer Milliarde US-Dollar in die neue Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung integriert werden könnte, wäre zu prüfen. Eine enge Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Organisationen, der WTO und den bestehenden UN-Sonderorganisationen muß darüber hinaus sichergestellt werden (vgl. *Abbildung 1*).

Abbildung 1: Die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung



III. WARUM WIR EINE WELTORGANISATION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG BRAUCHEN

Wer in Zeiten massiver Haushaltskürzungen den Aufbau einer neuen Organisation empfiehlt, findet sich leicht in die Ecke der idealistischen Reformer gestellt. Dennoch: Wir halten eine solche Organisation nicht nur für realistisch, sondern, mehr noch, den gegenwärtigen Zeitpunkt für geeignet, sich für einen solchen Vorschlag einzusetzen. Zieht man die möglichen Synergien durch die Integration bestehender Programme in Betracht, würden die Kosten einer solchen neuen Organisation auch nicht übermäßig hoch sein. Denn die Integration einzelner Programme und Konventionssekretariate in eine Organisation brächte erhebliche Einsparungen bei den Verwaltungskosten, vor allem durch die Zusammenlegung von UNEP, der CSD sowie den Konventionssekretariaten in Montreal, Bonn, Nairobi und Genf.

Wie alle internationalen Organisationen müßte auch eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung auf einer diplomatischen Konferenz beschlossen werden, die Mandat, Budget, Finanzierungsschlüssel und andere Verfahrensfragen festzusetzen hätte. Danach müßte das Gründungsdokument ratifiziert werden. Nicht alle Staaten der Welt müssen mitmachen, und anders als bei einer Änderung der UN-Charta besitzen die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates in dieser Frage kein Vetorecht. Auch wenn es nicht wünschenswert wäre, ließe sich eventuell gar auf UN-skeptische Staaten - wie vor allem die Vereinigten Staaten - vorerst verzichten, welche sich gleichwohl an einzelnen Projekten beteiligen und jederzeit der Organisation nachträglich beitreten könnten.

Welche Funktionen sollte eine solche neue Weltorganisation im internationalen Institutionensystem erfüllen? Wir sehen hier im wesentlichen drei Kernaufgaben:

- ein höherer *Stellenwert* für die Aufgaben der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik bei den nationalen Regierungen, den internationalen Organisationen und den privaten Akteuren, auch dadurch, daß dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung im Konzert der UN-Sonderorganisationen ein höherer Rang eingeräumt wird;
- die verbesserte *Umsetzung* der bestehenden Instrumente der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik sowie eine verbesserte *institutionelle Umgebung* auf internationaler Ebene, um neue Probleme auf die Agenda zu setzen und detaillierte Ziele und Maßnahmen, auch neue Konventionen, zu verhandeln; sowie
- eine gestärkte *Handlungskapazität* der Staaten durch eine verbesserte internationale Zusammenarbeit und Unterstützung, insbesondere in den ärmeren Entwicklungsländern.

1. *Höheres Problembewußtsein und verbesserte Information*

Die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung sollte, wie die meisten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, das spezifische Problembewußtsein fördern und den weltweiten Informationsstand als Entscheidungsgrundlage verbessern, die Information über das Erdsystem und die gegenwärtigen Umwelt- und Entwicklungsprobleme ebenso wie die Information

über den Stand der Umsetzung der internationalen und nationalen Politik zur Steuerung des globalen Wandels. Natürlich muß das Rad nicht neu erfunden werden: Sämtliche globalen Umweltverträge verpflichten schon heute ihre Parteien zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Politik; Sonderorganisationen wie die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sammeln und verbreiten wertvolles Wissen und fördern weitergehende Forschung; die CSD leistet wichtige Beiträge zur Entwicklung von Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung; und nicht zuletzt ist UNEP auf all diesen Gebieten aktiv.

Was fehlt, ist jedoch das umfassende Koordinieren, Bündeln und entscheidungsorientierte Aufbereiten und Weiterleiten dieses Wissens. Was gegenwärtig von den verschiedenen internationalen Akteuren erarbeitet wird, benötigt einen zentralen Fixpunkt im internationalen Institutionensystem. UNEP könnte dieser Fixpunkt sein, doch reichen die Ressourcen und derzeitigen Kompetenzen dieses rein ökologisch definierten, der UN-Vollversammlung beigeordneten Programms nicht aus. Viel eher wäre das die Aufgabe einer vertraglich abgesicherten, finanziell mit zusätzlichen Mitteln ausreichend gestützten und institutionell eigenständigen Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung.

2. *Verbessertes institutionelles Umfeld zur Politikumsetzung und Weiterentwicklung*

Weltumwelt- und Entwicklungspolitik erfolgen über internationale Regime, in denen die Staaten sich auf gemeinsame Maßnahmen und Programme einigen. Die „Weltlegislative“ sitzt in den diplomatischen Konferenzen und den diversen Versammlungen und Ausschüssen der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und der Bretton-Woods-Organisationen. Wie bei der Information, fehlt aber auch hier die Verknüpfung. Beispielsweise fehlt eine Koordination der Klima- und Biodiversitätspolitik. So ist es wahrscheinlich, daß die Anrechnung von Treibhausgasen im Kyoto-Protokoll zur Klimakonvention Anreize in der Waldpolitik setzen wird, welche den Zielen der Biodiversitätspolitik zuwiderlaufen, weil in diesem Protokoll faktisch das Abholzen von (artenreichen) Urwäldern und

das anschließende Wiederaufforsten mit (artenarmen, aber schnellwachsenden) Plantagen als klimapolitische Maßnahme prämiert wird.

Ein weiteres zentrales Problem besteht darin, daß die globale Umweltkrise im Kern kein technisches Problem ist, das sich durch sektorale Politik allein lösen ließe: Nötig ist eine politische Strategie, die dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung in der internationalen Handelspolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit und der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik wirkungsvoll Gehör verschafft. Dies kann UNEP als bloßes Programm der Vereinten Nationen nicht leisten. Auch die CSD war hier wenig erfolgreich. Gerade deshalb könnte die Gründung einer starken Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung ein neues Forum für die Vereinbarung und Durchsetzung einer globalen Strategie der nachhaltigen Entwicklung bieten.

3. *Bessere Unterstützung der Entwicklungsländer*

Die Rio-Konferenz von 1992 erkannte explizit den Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Fähigkeiten“ der Staaten in der Weltumweltpolitik an. Der Schwache kann nicht die Lasten des Starken tragen. Hieraus ergab sich in mehreren der nachfolgenden Verträge zunächst eine Differenzierung der Pflichten; Entwicklungsländer müssen weniger für die globale Ökologie leisten als Industrieländer. Daraus folgt die Pflicht der Industrieländer, die Mehrkosten der Entwicklungsländer beim Schutz der globalen Umweltgüter zu finanzieren. Soweit die globale Ökologie betroffen ist, erklärte der Norden sich bereit, den Süden in seinen Anstrengungen finanziell und technologisch zu unterstützen. Auch hier ist jedoch das internationale Institutionensystem von einem Ad-hoc-Ansatz gekennzeichnet, der den Erfordernissen der Transparenz, Effektivität und Beteiligung der Betroffenen bestenfalls zum Teil gerecht wird.

Die Globale Umweltfazilität (GEF) wird von vielen Entwicklungsländern weiterhin nicht als zentraler Finanzierungsmechanismus akzeptiert, unter anderem weil ihre Vergabekriterien, besonders durch die Eingrenzung auf „globale“ Umweltprobleme, zu wenig den prekären Interessen der Entwicklungsländer entsprechen (vgl. *Kasten 4*).

Neben der GEF bleibt ein Mosaik von separaten Fonds: der Ozonfonds, die Fonds zur Konvention über den Schutz von Feuchtgebieten, zur Welterbekonvention, zum Schutze des Mittelmeers, der neue „clean development mechanism“ der Klimapolitik und so fort.

Kasten 4: Die Globale Umweltfazilität (GEF)

Um die Forderung der Entwicklungsländer nach einem unabhängigen Klimafonds oder Weltumweltfonds abzuwehren, war auf deutsch-französische Initiative hin 1990 die Gründung einer „Globalen Umweltfazilität“ (*Global Environment Facility*, GEF) in der Weltbank beschlossen worden. Die Gelder der GEF sollen dem Schutz „globaler Umweltgüter“ dienen: dem Schutz des Klimas, der Ozonschicht, der internationalen Gewässer, der Biodiversität sowie des Bodens, soweit ein Zusammenhang mit den ersten vier Problemfeldern besteht. Dadurch werden Projekte mit lediglich lokaler Bedeutung für die Entwicklungsländer nicht gefördert, etwa die Sondermüll-Beseitigung, der Trinkwasserschutz oder der Umgang mit gefährlichen Chemikalien. Das Finanzvolumen der GEF betrug bislang rund 700 Millionen US-Dollar pro Jahr. Die Weltbank verwaltet diese neue Globale Umweltfazilität gemeinsam mit UNDP und UNEP.

Ursprünglich wäre die letzte Entscheidung über die Mittelzuweisung bei der Weltbank verblieben, wodurch die Industrieländer die Politik der GEF bestimmt hätten. Deshalb verlangten die Entwicklungsländer eine Reform der GEF, welche auch 1994 erfolgte. Die „GEF-II“ ist nun eine eigenständige Körperschaft mit Vollversammlung, Rat und Sekretariat. Von den 32 Sitzen im Rat werden sechzehn von Entwicklungsländern, zwei von Transformationsländern und vierzehn von OECD-Ländern eingenommen. Ist ein Konsens nicht erreichbar, wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden, welche zugleich sechzig Prozent der Gesamtzahl der GEF-Teilnehmer und sechzig Prozent der gesamten Beitragszahlungen einschließen muß. Die Entwicklungsländer können deshalb Entscheidungen der GEF blockieren, allerdings nicht wie etwa in der UN-Vollversammlung, selbst durchsetzen.

Die Gründung einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung könnte eine neue Möglichkeit bieten, die verschiedenen Finanzierungsmechanismen zur Maximierung synergetischer Effekte zu koordinieren und die Mittel der sektoralen Fonds treuhänderisch zu verwalten. Hierin könnten auch die Funktionen der GEF eingegliedert (und diese damit aufgelöst) werden.

Für die Industrieländer könnte dieser Vorschlag dadurch akzeptabel werden, daß die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung ein der GEF faktisch entsprechendes Entscheidungsverfahren erhielte (was weiter unten näher ausgeführt wird).

III. WEITERGEHENDE ANSÄTZE VERFOLGEN ?

Die hier vorgeschlagene Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung soll im wesentlichen beschränkt bleiben auf die genannten drei Kernfunktionen. Es gibt hingegen eine Reihe von *maximalistischen* Vorschlägen, die deutlich weiter gehen und fundamentale Änderungen im internationalen Institutionensystem anstreben.

1. Supranationale Umweltbehörden ?

Einige Vorschläge sprechen von der Notwendigkeit einer stärkeren Aufgabe nationaler Souveränität, zum Beispiel durch einen „Weltumweltrat“ oder einen „Umweltsicherheitsrat“, der Zwangsgewalt zur Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen in der Weltumweltpolitik erhalten müßte. Solche Vorschläge sind beim gegenwärtigen Stand der internationalen Beziehungen eher unrealistisch, weil unter anderem eine Änderung der UN-Charta erforderlich wäre - und das kann nur mit Einwilligung von zwei Dritteln aller Staaten erfolgen, einschließlich der Stimmen aller ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (Vereinigte Staaten, Rußland, China, Großbritannien und Frankreich). Derzeit stemmen sich gerade die Entwicklungsländer (vor allem China) gegen jegliche Andeutung einer Souveränitätseinschränkung in internationalen Dokumenten, aber auch die Industrieländer (vor allem die Vereinigten Staaten) wollen hier nicht sehr weit gehen.

Das gleiche Problem tritt bei dem Vorschlag auf, den bestehenden UN-Treuhandrat, der nun, nach der Unabhängigkeit der letzten UN-Treuhandgebiete, obsolet geworden ist, in einen „Weltumwelt-Treuhandrat“ umzuwandeln. Dieser Gedanke wurde unter anderem von UN-Generalsekretär Kofi Annan 1997 in seinem Reformprogramm *Erneuerung der Vereinten Nationen* vertreten, das

eine Umwandlung des UN-Treuhandrats in einen Rat für die globalen Gemeinschaftsgüter zu bedenken gab. Allerdings blieb der Generalsekretär eher vage hinsichtlich der Funktionen eines solchen Treuhandrates, die in jedem Fall eine Änderung der UN-Charta erforderten. Praktikabel erscheint eine treuhänderische Verwaltung durch die Vereinten Nationen nur für staatsfreie Gebiete, wobei aber zum Beispiel eine stärkere UN-Kontrolle der Antarktis gegen den Widerstand der Parteien zum Antarktisvertrag derzeit kaum durchzusetzen ist. Zu erwägen wäre indes eine stärkere Treuhandfunktion der Vereinten Nationen für die Meere, vor allem jenseits der 200-Meilen-Zone, sowie für den Weltraum.

2. Internationaler Umweltgerichtshof ?

Auch ein „Internationaler Umweltgerichtshof“ ist in der Diskussion, vor allem bei Juristen, für die höchstrichterliche Entscheidungen die typische Lösung von gesellschaftlichen Konflikten darstellen. Aber auf die Weltumweltpolitik ist dies nicht ohne weiteres übertragbar. Der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag darf zwar über alle Fragen des Völkerrechts urteilen, also auch über die Auslegung und Umsetzung von internationalen Umweltverträgen. Der Haken besteht jedoch darin, daß das Gericht nur richten darf, wenn beide, Kläger und Beklagter, mit seiner Anrufung einverstanden sind. Und dies ist nur höchst selten der Fall. Zur Auslegung von Umweltverträgen wurde der IGH denn auch noch nie eingeschaltet. Angesichts des Trends zu nicht-konfrontativen Verfahren bei der Nichterfüllung einzelner Verträge bleibt dies auch für die Zukunft wenig wahrscheinlich. Ebenfalls offen ist derzeit noch die Einführung einer bindenden Rechtsprechung für den IGH oder die Einrichtung eines Internationalen Umweltgerichtshofes mit bindender Rechtsprechung. Ganz offensichtlich will noch kein Staat die weltweite Regulation der Emission von Treibhausgasen einem unabhängigen Gremium von Völkerrechtlern überlassen.

3. Handelsbeschränkende Maßnahmen ?

Grundsätzlich könnte die Einhaltung von Umweltstandards auch durch Interventionen in den Welthandel effektiver durchgesetzt werden. Beim Montrealer Ozon-Protokoll sind gegenüber Nichtvertragsstaaten Einschränkungen des Handels mit FCKW vorgesehen wie auch des Handels mit FCKW-haltigen Produkten und sogar mit Produkten, die zwar mit FCKW hergestellt worden sind, dieses aber nicht mehr enthalten. Da das Protokoll anfangs fast ausschließlich von Industrieländern verhandelt worden war, sahen viele Entwicklungsländer in diesen Handelsrestriktionen einen Fall von „ÖkoKolonialismus“, da die teuren Umweltstandards des Nordens dem Süden über dessen Integration in den Welthandel aufgezwungen würden.

Eine andere Art, das ökonomische Nord-Süd-Gefälle zur Förderung der Umweltpolitik in Entwicklungsländern zu nutzen, sind die Kampagnen von Umweltverbänden aus Industrieländern für die Einführung von Umweltstandards in der Exportfinanzierung, also etwa bei den deutschen Hermes-Bürgschaften. Hiermit soll verhindert werden, daß Industrieunternehmen des Nordens in Entwicklungsländern wesentlich andere Standards anwenden als in Industrieländern, wenn sie eine Exportbürgschaft erhalten wollen. Auch dies führt aber in der Tendenz dazu, daß Entwicklungsländer sich externem ökonomischen Druck beugen und sich den umweltpolitischen Zielen der Industrieländer zumindest teilweise anpassen müssen.

Wir halten dies daher für eine sehr zweiseitige Entwicklung. Einerseits ist es zwar richtig, daß ein „race to the bottom“ bei den Umweltstandards vermieden werden muß, daß also die „Konkurrenz der Standorte“ in Nord und Süd nicht zu einem Verzicht auf Umweltschutz führen darf. Andererseits darf bei den Umweltproblemen, die nur eine lokale oder regionale Signifikanz haben, nicht in die freie Entscheidung der Entwicklungsländer über die für sie optimale Umwelt- und Entwicklungspolitik eingegriffen werden. Was hingegen globale Umweltprobleme angeht, so sollen ja gerade die international einvernehmlich verhandelten Konventionen - und die hier vorgeschlagene Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung - zu ökonomisch effizienten, sozial akzeptablen und ökologisch effektiven Lösungen beitragen. Die internationalen Verträge zu Klima, Biodiversität und Ozon bieten einen Kompromiß, indem den Entwicklungsländern

für ihren Beitritt sowohl das Recht auf niedrigere Standards als auch die Erstattung derjenigen Mehrkosten zugesichert wird, die ihnen durch ihren Beitritt zu den Verträgen entstehen.

IV. WIE EINE WELTORGANISATION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG FUNKTIONIEREN KÖNNTE

1. Die Entscheidungsverfahren

Das A und O einer jeden politischen Institution sind die Modi, nach denen über die Strategie und bei Konflikten entschieden wird. Auch wenn sich im UN-Alltag immer stärker das Konsensverfahren durchsetzt, wäre es falsch, die Relevanz der Stimmrechte in den Gremien zu übersehen. Besondere Aufgaben und Probleme haben in einigen internationalen Organisationen zu sehr spezifischen Entscheidungsverfahren geführt. Verschiedene Elemente dieser unterschiedlichen Entscheidungsverfahren ließen sich für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung kombinieren, um ihre Effektivität und allgemeine Akzeptanz sicherzustellen.

Sinnvoll wären insbesondere Entscheidungsverfahren, die Nord und Süd eine *gleichberechtigte Stellung* einräumen. Dies könnte gewährleisten, daß die Entscheidungen der neuen Weltorganisation zu Strategie und Programm den Interessen weder der Entwicklungsländer noch der Industrieländer widersprechen. Denn ohne Zustimmung der Mehrheit der Regierungen des Südens ist eine globale Weltumwelt- und -entwicklungspolitik nicht möglich. Aber auch ohne die Zustimmung der Mehrheit der Industrieländer kann eine solche globale Politik nicht gelingen. Nord-süd-paritätische Entscheidungsverfahren sind also im Ergebnis ein „dritter Weg“ zwischen dem süd-orientierten Entscheidungsverfahren der UN-Vollversammlung (*ein Land, eine Stimme*) und der nord-orientierten Prozedur der Bretton-Woods-Organisationen (*ein Dollar, eine Stimme*).

Im Ozonregime (und für den Multilateralen Ozonfonds) wurde bereits 1990 festgelegt, daß jegliche Entscheidung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Vertragsparteien erfordert, wobei diese zwei Drittel zugleich die einfache

Mehrheit der Entwicklungsländer und die einfache Mehrheit der Industrieländer einschließen müssen. In der GEF erfordern die Entscheidungen des Verwaltungsrates seit 1994 ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit, die hier sechzig Prozent der an der Fazilität beteiligten Staaten und zugleich sechzig Prozent der finanziellen Beiträge zur Fazilität repräsentieren muß. Auch dies ist im Ergebnis ein nord-süd-paritätisches Verfahren, das den Entwicklungsländern und den Industrieländern jeweils ein effektives Vetorecht einräumt.

Beide Ausgestaltungen des paritätischen Verfahrens kämen für die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung in Betracht. Da wir jedoch weiter unten für eine unabhängige Finanzierung dieser Organisation plädieren werden, wäre eine Stimmengewichtung nach den Beiträgen kaum noch durchführbar; das Ozonregime bliebe dann als „Modell“ für diese Weltorganisation übrig.

Problematisch bei strikt paritätischen Verfahren bleibt allerdings die Einigung auf die Gruppenzugehörigkeit. Singapur hat beispielsweise ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als viele Industrieländer, gilt jedoch - als Mitglied der „Gruppe der 77“ - weiterhin als Entwicklungsland. Im Ozonregime wird problemspezifisch graduert: Wenn ein Entwicklungsland mehr als 300 Gramm FCKW pro Kopf und Jahr verbraucht, wird es automatisch als Industrieland gewertet; es muß dann die (schärferen) Reduktionspflichten der Industrieländer erfüllen und wird bei der paritätischen Abstimmung zur Gruppe der Industrieländer gezählt.

Bei einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung scheidet eine solche problemspezifische Graduierung aus. Übrig bliebe daher als zweitbeste Option die Selbstdefinition der Staaten, wie das in der UNCTAD oder in der UN-Vollversammlung der Fall ist. Zumindest sollte zu erwarten sein, daß Entwicklungsländer, die der OECD beitreten (wie vor einiger Zeit Mexiko), automatisch die umweltpolitischen Pflichten der Industrieländer erfüllen.

Zudem ist zu überlegen, inwieweit das nord-süd-paritätische Verfahren in ein mehrfach-paritätisches Verfahren untergliedert werden sollte. Man könnte zum Beispiel die Gruppen „westliche Industrieländer“ - mit einer vorübergehenden Sondergruppe „Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft“ -, „Schwellenländer, „Entwicklungsländer“ und „am wenigsten entwickelte Länder“ (LLDC) bilden.

Bei vier Gruppen wäre es durchaus praktikabel, jeder Entscheidung der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jeder dieser Gruppen zugrunde zu legen.

Eine noch stärkere Untergliederung in mit Vetorecht ausgestattete Gruppen würde dagegen die Effektivität des Entscheidungsprozesses mindern.

Wir möchten mit einer Empfehlung enden: Politisch realistisch, sozial gerecht und ökologisch vernünftig sind nord-süd-paritätische Entscheidungsverfahren innerhalb einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, wie sie bereits im Ozonregime und in der Globalen Umweltfazilität praktiziert werden. Die Entscheidungen der Organisationsgremien sollten deshalb die Zustimmung von zwei Dritteln aller Vertragsparteien erfordern, wobei diese zwei Drittel zugleich die einfache Mehrheit der Entwicklungsländer und die einfache Mehrheit der Industrieländer einschließen.

2. *Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen*

In den internationalen Verhandlungen zur Umwelt- und Entwicklungspolitik hat die Bedeutung der über Staatsgrenzen hinweg agierenden privaten Umwelt- und Entwicklungsorganisationen deutlich zugenommen. Solche transnationalen Vereinigungen liefern vielfältige Dienstleistungen im internationalen Institutionensystem:

Sie leisten kostengünstige Forschung und Politikberatung durch qualifizierte Mitarbeiter, kontrollieren die gegenseitigen Verpflichtungen der Staaten, wie es staatliche Stellen aufgrund des Interventionsverbots nicht in vergleichbarer Art tun könnten, informieren Regierungen und Öffentlichkeit sowohl über die Handlungen der „eigenen“ Diplomaten als auch über die der anderen Verhandlungspartner und erlauben so eine Rückkopplung der Regierungsvertreter auf diplomatischen Konferenzen mit der innenpolitischen Situation vor Ort.

Vor diesem Hintergrund mehren sich Stimmen, die den nichtstaatlichen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen einen internationalen Rechtsstatus einräumen wollen. Ein häufig zitierter Präzedenzfall ist das *Entscheidungsverfahren der*

Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), bei dem jeder Mitgliedstaat mit vier Stimmen vertreten ist, von denen *zwei* auf die Regierung und je *eine* auf die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften entfallen.

Beim Übertragen eines solchen Verfahrens auf die Weltumwelt- und -entwicklungspolitik träten derzeit verschiedene Probleme auf: Es gibt noch kaum Zusammenschlüsse von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, die ihre gesamte nationale Klientel überzeugend repräsentieren. Doch können sich solche Koalitionen in naher Zukunft herausbilden - ja dieser Prozeß könnte dadurch befördert werden, daß im Statut einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung die Repräsentation von (stimmberechtigten) Nichtregierungsorganisationen aus beiden Interessenlagern förmlich festgelegt wird.

Das ILO-Verfahren ist unseres Erachtens anderen vorgestellten Konzepten überlegen - etwa dem eines „Weltparlaments der Zivilgesellschaft“ parallel zur Vollversammlung der Vereinten Nationen -, weil bei einer direkten internationalen Repräsentation privater Akteure die Grundprobleme von Nichtregierungsorganisationen nicht gelöst wären:

- Die einzelnen privaten Organisationen sind nicht umfassend legitimiert und weisen möglicherweise nur wenige Mitglieder auf;
- die Umwelt- und Entwicklungsinteressen können sich innerhalb der Nichtregierungsorganisationen nicht ausreichend gegen finanzstarke Wirtschaftsinteressen durchsetzen;
- die Interessen der Menschen der einkommensschwachen Entwicklungsländer können nur unzureichend gegen die finanzstarken Nichtregierungsorganisationen der Industrieländer durchgesetzt werden.

Fazit: Die Interessen von Nichtregierungsorganisationen sollten in der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung entsprechend dem ILO-Verfahren repräsentiert werden. Dabei könnten beispielsweise jedem Staat vier Stimmen auf Konferenzen eingeräumt werden, wobei zwei auf die Regierung und jeweils eine auf die nationale Repräsentation der Umwelt- und Entwicklungsverbände und eine auf die der Wirtschaftsverbände entfallen.

3. Die Finanzierung

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Aufgaben einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren. Zum einen erkennen die Industrieländer schon seit den sechziger Jahren das politische Ziel an, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe aufzubringen. Bislang haben nur skandinavische Staaten und die Niederlande das 0,7-Prozent-Ziel eingehalten; manche von ihnen überschritten zeitweise sogar die 1-Prozent-Grenze. Das Beispiel der Niederlande zeigt, daß Industrieländer das 0,7-Prozent-Ziel erreichen können, wenn dies von einem entsprechenden gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Deshalb wäre die Einhaltung bzw. Aufstockung der Zahlungen der Industrieländer ein Weg, die Aufgaben einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren.

Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer seit 1982 führte zu verschiedenen Vorschlägen, die Lösung dieser Krise mit der Lösung umwelt- und entwicklungspolitischer Probleme zu verknüpfen. Mitte der achtziger Jahre begannen US-amerikanische Umweltverbände, Schuldentitel von Entwicklungsländern auf dem Weltmarkt aufzukaufen und diese bei den jeweiligen Regierungen gegen bestimmte umweltpolitische Programme „einzutauschen“ (*debt for nature swaps*), wobei in der Regel Regenwaldgebiete unter Schutz gestellt wurden. Nach dieser ersten Phase folgten Ende der achtziger Jahre mehrere Regierungen des Nordens mit ähnlichen Programmen.

Debt-for-nature-Tauschgeschäfte hatten, soweit von Nichtregierungsorganisationen durchgeführt, mangels ausreichender Eigenmittel bisher nur marginale Bedeutung. Allerdings wurden solche Tauschgeschäfte von den Regierungen der Industrieländer noch nicht umfassend genutzt. Eine auf Umweltschutz zielende Schuldenstreichung könnte in Zukunft also durchaus Erfolg versprechen. Insbesondere könnten Industrieländer öffentliche Schuldentitel von Entwicklungsländern an die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung abtreten oder die Rückflüsse aus diesen Krediten als „Anschubfinanzierung“ der Weltorganisation zur Verfügung stellen.

Ein Grundproblem aller multilateralen Finanzierungsmechanismen bleibt weiterhin, daß es keine bindenden, durchsetzbaren Verpflichtungen gibt. Selbst wo vertraglich festgelegte Mitgliedsbeiträge existieren - etwa für den Haushalt der Vereinten Nationen -, zeigt sich immer wieder, daß die Zahlungen politisch instrumentalisiert oder von der Wirtschaftskonjunktur abhängig gemacht werden. Wie die Theorie der kollektiven Güter zeigt, kann so die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben von Trittbrettfahrern systematisch untergraben werden.

Nun lassen sich die Staaten heutzutage kaum direkt Steuern auferlegen. Realistischer erscheint die Einführung automatischer Finanzierungsquellen, das heißt einer Art indirekter Steuern zur Finanzierung globaler Gemeinschaftsaufgaben, die nicht vom Tagesgeschäft nationaler Finanzminister abhängen. Zu dieser Empfehlung gelangte 1995 auch die „Unabhängige Arbeitsgruppe zur Zukunft der Vereinten Nationen“ unter Leitung des früheren pakistanischen Premierministers, Moeen Qureshi, und des früheren deutschen Bundespräsidenten, Richard von Weizsäcker. In der CSD wurden vor allem zwei Arten solcher automatischer Finanzierungsquellen debattiert, die beide mit internationalen Transaktionen zu tun haben: eine *internationale Luftverkehrssteuer* und eine *Devisenumsatzsteuer*.

In der *Agenda for Peace* schlug der ehemalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali eine Steuer auf den internationalen Luftverkehr vor, die zusammen mit den üblichen Flughafengebühren eingetrieben werden könnte und vor allem der Friedenssicherung dienen sollte. Eine Steuer von fünf US-Dollar für jeden geflogenen „Passagiersektor“ würde jährlich globale Einkünfte von etwa 1,5 Milliarden US-Dollar erbringen. Da eine Steuer auf den Luftverkehr vergleichsweise leicht und mit geringen Kosten eingetrieben werden könnte, zum Beispiel zusammen mit der Erhebung der Flughafengebühr, ist ihre Praktikabilität als sehr hoch einzuschätzen.

Eine zweite gute Möglichkeit, die Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zu finanzieren, besteht in der Einführung einer internationalen Devisenumsatzsteuer. Um spekulative Ausschläge an den stetig wachsenden Devisenmärkten einzudämmen und die Funktionsfähigkeit des Marktes zu verbessern, hatte der spätere Nobelpreisträger James Tobin schon in den siebziger Jahren vorgeschlagen, eine Devisenumsatzsteuer in Höhe von einem

Prozent einzuführen (*Tobin-Steuer*). Dieser Vorschlag gewinnt in jüngster Zeit an Gewicht, und zwar nicht nur wegen der dadurch möglichen „Abbremsung“ der ungesteuerten internationalen Devisentransaktionen, sondern auch wegen der möglichen Steuereinnahmen für Umwelt- und Entwicklungsaufgaben. So hatte sich beispielsweise auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen der damalige französische Präsident Mitterrand für die Tobin-Steuer ausgesprochen. Eine Steuer von 0,5 Prozent auf die weltweiten Devisentransaktionen könnte schätzungsweise 200 Milliarden US-Dollar pro Jahr erbringen. Diese Gelder könnten den Vereinten Nationen, ihren Sonderorganisationen und nicht zuletzt der hier vorgestellten Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung zufließen. Eine Verlagerung des Devisengeschäfts in Staaten, die die Steuer nicht erheben, wäre zwar denkbar, aber bei entsprechenden Vorkehrungen mit Kosten verbunden, die die einer Devisenumsatzsteuer übersteigen könnten.

Wir möchten mit der Empfehlung schließen, daß die Finanzierung der Aufgaben einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung erfolgen sollte: durch Steigerung des öffentlichen Nord-Süd-Transfers auf mindestens 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts; durch entsprechendes Umwidmen der Schuldentitel der Entwicklungsländer bzw. der Kreditrückflüsse als Anschubfinanzierung für diese Organisation sowie durch automatische internationale Finanzierungsmechanismen, beispielsweise internationale Steuern auf den Luftverkehr oder auf den Devisenumsatz.

IV. AUSBLICK: EIN PROJEKT FÜR DAS JAHR 2000

Effizienzsteigerung und mehr Koordination sind wünschenswert, reichen allein aber nicht aus, um die Wirksamkeit des bestehenden internationalen Institutionensystems in der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik zu verbessern. Zusätzlich sollte daher - und möglichst bis zum Jahr 2000 - eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung als weitere Sonderorganisation der Vereinten Nationen eingerichtet werden, die bestehende Programme und Institutionen integriert. Diese könnte erstens den drängenden Aufgaben der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert bei nationalen Regierungen,

internationalen Organisationen und privaten Akteuren verschaffen. Zweitens könnte sie das institutionelle Umfeld für die Aushandlung neuer Konventionen und Aktionsprogramme wie für die Umsetzung und Koordination der bestehenden verbessern helfen. Drittens ließe sich so die Handlungskapazität der Staaten, insbesondere in Afrika, Asien und Lateinamerika, durch verbesserte internationale Zusammenarbeit und Unterstützung stärken.

Hinsichtlich der Entscheidungsverfahren wäre eine größtmögliche Akzeptanz der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung durch Einführung von nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahren nach dem Modell des Ozonregimes zu erzielen. Dabei hätte die Mehrheit der Entwicklungsländer und zugleich die Mehrheit der Industrieländer jeweils ein Gruppenvetorecht über die Entscheidungen. Zusätzlich sollten Repräsentanten aus den Umwelt- und Entwicklungsverbänden und aus der Wirtschaft nach dem Modell der ILO stimmberechtigt sein.

Auch die Finanzierung der Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung scheint realisierbar. Einmal würden erhebliche Kosten durch die Integration der bestehenden Organisationen, Programme und Konventionssekretariate eingespart. Darüber hinaus wäre eine Finanzierung möglich durch die Erfüllung des 0,7-Prozent-Ziels der Industrieländer, durch Umwidmung von Schuldentiteln der Entwicklungsländer für die Zwecke der Organisation und durch Einführung automatischer Finanzierungsmechanismen, vor allem einer internationalen Luftverkehrssteuer oder einer Devisenumsatzsteuer.

LITERATUR

- Agenda 21. Programme of Action for Sustainable Development, New York: United Nations 1992.
- Benedick, R.E.: Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet, enlarged edition, Cambridge, Mass., 1998.
- Biermann, F.: Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer, Baden-Baden 1998.
- Brown-Weiss, E.: In Fairness to Future Generations. International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity, Tokyo 1989.
- Commission on Global Governance: Our Global Neighbourhood, Oxford 1995.
- Committee for Development Planning of the United Nations: Elements of an International Development Strategy for the 1990s, New York 1989.
- Czempiel, E.O.: Die Reform der UNO, München 1994.
- Douglas, W.: The Specialized Agencies and the United Nations. The System in Crisis, London 1987.
- Esty, D.C.: Greening the GATT. Trade, Environment and the Future, Harlow 1994.
- Gettkant, A., U.E. Simonis & J. Suplie: Biopolitik für die Zukunft. Kooperation oder Konflikt zwischen Nord und Süd, SEF-Policy Paper Nr. 4, Bonn 1997.
- Görrisen, Th.: Grenzüberschreitende Umweltprobleme in der internationalen Politik. Durchsetzung nationaler Interessen unter den Bedingungen komplexer Interdependenz, Baden-Baden 1993.
- Gore, A.: Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde, Frankfurt a.M. 1993.
- Haas, P.M., R.O. Keohane & M.A. Levy (Eds.): Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, Mass., 1993.
- Hankel, W.: Die Finanzkrise zwischen Nord und Süd. Gründe, Lehren, Schlußfolgerungen, in: U.E. Simonis (Hg.): Entwicklungsländer in der Finanzkrise. Probleme und Perspektiven, Berlin 1983, S. 9-62.
- Hayes, P. & K. Smith (Eds.): The Global Greenhouse Regime. Who pays?, Tokyo 1993.
- Independent Commission on International Development Issues: Common Crisis. North-South Cooperation for World Recovery (=Brandt-Bericht), London 1983.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change, Cambridge 1996.
- Kennedy, P.W.: In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993.
- Kissinger, H.: Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin 1994.
- Krasner, St.D. (Ed.): International Regimes, Ithaca, N.Y., 1983.
- Messner, D. & F. Nuscheier: Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, SEF-Policy Paper Nr. 2, Bonn 1996.
- Miller, M.A.L.: The Third World in Global Environmental Politics, Boulder, Col., 1995.
- Ostrom, E.: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge 1990.
- Pirages, D.C.: Global Ecopolitics. The New Context for International Relations, North Scituate, Mass., 1977.
- Rosenau, J.M. & E.O. Czempiel: Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.
- Simonis, U.E. et al.: Weltumweltpolitik. Grundriß und Bausteine eines neuen Politikfeldes, 2. Auflage, Berlin 1998.
- South Commission (Süd-Kommission): Die Herausforderung des Südens (=Nyerere-Bericht), Bonn 1991.
- Streeten P.P.: Global Institutions for an Interdependent World, in: World Development, Vol. 14, 9, 1989, S. 1349-1359.
- The Independent Working Group on the Future of the United Nations: The United Nations in its Second Half-Century (=Qureshi/von Weizsäcker-Bericht), New York 1995.
- Tinbergen, J. (Ed.): RIO - Reshaping the International Order, New York 1976.
- United Nations: Agenda for Development, New York 1995.
- Weltkommission für Umwelt und Entwicklung: Unsere Gemeinsame Zukunft (=Brundtland-Bericht), Greven 1987.
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme, Jahresgutachten 1995, Berlin, Heidelberg 1996.

