

Nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung Der doppelte Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheit

Sascha Müller-Kraenner

Uwe Brendle

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**



Sascha Müller-Kraenner ist Leiter der Referatsgruppe Europa und Nordamerika der Heinrich Böll Stiftung in Berlin. Sascha@Boell.org

Uwe Brendle ist der Leiter der Abteilung Natur und Gesellschaft im Bundesamt für Naturschutz in Bonn. Uwe.Brendle@BfN.de

Dezember 2003

**Ecologic – Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik
Pfalzburger Str. 43-44, 10717 Berlin, <http://www.ecologic.de/>
Tel. +49 30 86880-0; Fax: +49 30 86880-100; Office@Ecologic.de**

Inhalt

1. Nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung – Der doppelte Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheit	3
2. Europas Rolle in der Welt	4
3. Multipolarität und Krisenprävention	5
4. Zugänge zum Spannungsverhältnis Naturschutz und Konflikt	6
5. Globale Umwelt Governance	8
6. Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung	10

Vorwort

Schädigungen der Umwelt, die letztlich zur Zerstörung natürlicher Ökosysteme und der von ihnen abhängigen Gemeinschaften und Lebensstile führt, werden gemeinhin als eine Form von Aggression verstanden. Zumindest die Opfer sehen es so, wenn auch nicht immer die Aggressoren. Das Gleiche gilt in Fällen, in denen ein angemessener und gerechter Zugang zu natürlichen Ressourcen – wie Wasser, Boden, Pflanzen oder Jagdwild – verweigert wird, oder eine die bisherigen Nutzer ausschließende Aneignung von Wissen indigener Völker stattfindet und letztere dadurch gezwungen werden, traditionelle Medizin, Ernährung oder andere Aspekte ihrer Kultur und Lebensart aufzugeben. Manchmal führt dies zu Gewalt bis hin zu bewaffneten Konflikten, eine Reaktion, die viele Menschen gut nachvollziehen können. Ursachen und Wirkungen wie auch die Verkettung von Ereignissen sind hier in der Regel wohl bekannt; die Konflikte sind zumindest grundsätzlich vermeidbar und beherrschbar, auch wenn dies nicht immer geschieht. Robert Redfords Film "Milagro Beanfield War" aus dem Jahre 1988 erzählt eine Geschichte, die diesen Punkt nicht besser verdeutlichen könnte.

Ganz folgerichtig werden Umweltzerstörung und die Verknappung natürlicher Ressourcen heute als wichtiger Faktor in der Beziehung zwischen Gemeinschaften, in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der technischen-wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit um für den Kompetenzaufbau begriffen. Das Entstehen von offiziellen Netzwerken zur Umweltdiplomatie und die immer umfangreicher werdende Literatur zu Umwelt und Sicherheit belegen diese Tatsache. Seit einigen Jahren schon hat Ecologic zum besseren Verständnis der Thematik beigetragen und die Diskussion in Deutschland, Europa und weltweit bereichert. Unser Schwerpunkt lag dabei immer auf dem Beitrag, den die Bewahrung natürlicher Ökosysteme und ihrer Vielfalt für die Konfliktvermeidung erbringen kann, und unsere Forschungen haben gezeigt, wie ein nachhaltiger Zugang zu natürlichen Ressourcen und ein gerechter Vorteilsausgleich Verständnis und Vertrauen schaffen, Spannungen abbauen und damit gewalttätige Konflikte vermeiden helfen können.

Dieser Beitrag von Sascha Müller-Kraenner von der Heirich-Böll-Stiftung und Uwe Brendle vom deutschen Bundesamt für Naturschutz, den sie als persönlichen Beitrag und nicht in Vertretung der beiden Institutionen geschrieben haben, stellt die sicherheitspolitische Dimension der Umweltpolitik in den größeren Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Globalisierung. Das ist der richtige Rahmen, vor allem angesichts der wirtschaftlichen Abhängigkeiten zwischen den Staaten der Welt, die weiträumige Wirkung von Umweltschäden wie auch der globalen Reichweite von Gewalttätern. Ihr Beitrag drückt die Hoffnung aus, dass neuartige Ansätze und neue Formen der Zusammenarbeit die Krisenprävention und die zivile Konfliktbewältigung stärken mögen.

R. Andreas Kraemer, Direktor

Ecologic Institut, Berlin & Brüssel

1. Nach dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung – Der doppelte Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheit

„I was standing in the sun on the hot steel deck of a fishing ship capable of processing a fifty-ton catch on a good day. But it wasn't a good day. We were anchored in what used to be the most productive fishing site in all of central Asia, but as I looked out over the bow, the prospects of a good catch looked bleak. Where there should have been gentle blue-green waves lapping against the side of the ship, there was nothing but dry hot sand - as far as I could see in all directions.“

Al Gore: Earth in the Balance, 1992

Mit dieser Beobachtung beginnt Al Gore, damals Senator und später Vizepräsident der USA, sein Buch „Welt im Gleichgewicht“. Die immer schlechter werdende ökologische Situation war einer der Gründe für den schleichenden und später galloppierenden Zusammenbruch des Sowjetsystems. Ökologische Katastrophen wie das Austrocknen des Aralsees und - vergleichbar - die ökologische Belastung und der Niedergang des Fischfangs im Kaspischen Meer waren offensichtlich auch ein Auslöser für regionale Spannungen. Gore leitet aus dieser und weiteren Beobachtungen und Prognosen von Umweltschädigungen die Folgerung ab, dass die ökologische Bedrohung heute an die Stelle der militärischen Bedrohung aus der Zeit des Kalten Krieges getreten ist. Zur Herstellung ökologischer Sicherheit empfiehlt Gore unter anderem den Ausbau des globalen Umweltrechts.

Der Zusammenhang zwischen der Sicherheitsrelevanz von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung wurde nicht nur von umweltpolitischer Seite erkannt. Aus dem Munde des letzten UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali stammt der Satz, dass der nächste Krieg im Nahen Osten nicht über Öl, sondern über Wasser geführt werden wird.

Schon 1987 kam der Brundtland-Bericht zu folgender Schlussfolgerung: „Die immer krasser zutage tretende Umweltkrise stellt für die nationale Sicherheit - ja für das nationale Überleben - unter Umständen eine größere Bedrohung dar als ein gut bewaffneter, übelwollender Nachbar oder feindliche Militärbündnisse. Bereits heute ist in Teilen Lateinamerikas, Asiens, des Mittleren Ostens und Afrikas die Krise der Umwelt zu einer Quelle politischer Unruhe und internationaler Spannung geworden“.

Tatsächlich sind nicht wenige politische und militärische Konflikte unter anderem auch auf Umweltkonflikte zurück zu führen. Ursache dieser Umweltkonflikte können sowohl Verteilungskämpfe um knappe natürliche Ressourcen (z.B. Wasser) als auch die von einem oder mehreren Konfliktpartnern verursachte Verschlechterung der Umweltqualität, die zu Lasten anderer Nutzer geht, sein. Sicherheitspolitische Konflikte sind in der Regel auf mehrere Ursachen zurückzuführen. Der Anteil, den Umweltprobleme an sicherheitspolitischen Problemen haben, ist schwer zu erfassen. Dementsprechend gehen

die Meinungen darüber auseinander, ob und in welchen Fällen umweltpolitische Probleme einen entscheidenden Anteil am Ausbruch eines sicherheitspolitischen Konflikts gehabt haben.

Naturschutzpolitik und Maßnahmen des Naturschutzes in der Entwicklungskooperation und in internationalen Zusammenarbeit spielen bei einer Reihe von Ressourcenkonflikten eine zentrale Rolle. In der Abschlusserklärung des Johannesburg World Summit for Sustainable Development (Johannesburg Plan of Implementation) nimmt das Kapitel „Protecting and managing the natural resource base of economic and social development“ eine zentrale Rolle ein. Naturschutz findet unter anderem Erwähnung in den Abschnitten zum Schutz der biologischen Vielfalt, der Wälder, der nachhaltigen Landwirtschaft, einer nachhaltigen Regionalentwicklung inklusive des Tourismus, sowie zu Schutz und Nutzung mariner Ressourcen und von Bergregionen. So wird dem Schutz der Biodiversität eine zentrale Funktion für das Erreichen ökonomischer und sozialer Entwicklungsziele zugeschrieben (“Biodiversity, which plays a critical role in overall sustainable development and poverty eradication, is essential to our planet, human well-being and to the livelihood and cultural integrity of people.”)

2. Europas Rolle in der Welt

Die außen- und sicherheitspolitische Agenda ist seit dem Ende der Block-Konfrontation in einem tiefgreifenden Wandel, der nach dem 11.09.2001 noch einmal beschleunigt wurde. Traditionelle sicherheitspolitische Parameter der Abschreckung und Eindämmung werden ersetzt durch neue Konzepte weltweiter Risikoprävention, Krisenintervention und Friedenssicherung. Außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Fragen verschränken sich zunehmend. Der Irakkrieg hat die Spannungen und Konflikte zwischen den USA und Europa sowie innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher Risikowahrnehmungen und Handlungsstrategien offen zutage treten lassen.

So wie die kooperative Problemlösung im multilateralen Rahmen für den europäischen Politikstil charakteristisch ist, so hat sich durch die multilaterale Praxis innerhalb der Europäischen Union eine Präferenz dafür entwickelt, politische Fragen nicht voneinander isoliert sondern integrativ zu lösen. Auch wenn die Integration verschiedener Politikbereiche – bezogen auf die Umweltpolitik wurde diese sogar im EU-Vertrag verankert - die Komplexität der Themen und ihrer Bearbeitung erhöht, so hat sie doch den Vorteil einer größeren Annäherung der politischen Problemlösungsanstrengungen an die gesellschaftliche Wirklichkeit, in der Probleme selten isoliert, sondern als Problemkomplexe auftreten.

Eine Reihe solcher Problemkomplexe - in denen Konflikte um natürliche Ressourcen eine zentrale, oftmals definierende Rolle spielen – werden als Fallstudien in dieser Publikation vorgestellt. Aus ihnen sollten sich allgemeine Regelungen für die Bearbeitung und Fassung solcher Konflikte in Regime und Institutionen ableiten lassen.

Dazu gehören:

- Die Einbeziehung der Herausforderungen des Globalen Wandels in unseren Begriff von Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik und Entwicklung einer „ganzheitlichen“ Strategie im Kontrast zum traditionellen Dualismus von „Außenpolitik“ und „Entwicklungspolitik“
- Die Einbeziehung „neuer“ Akteure, vor allem aus dem Nichtregierungsbereich, in außen- und sicherheitspolitische Diskussions- und Entscheidungszusammenhänge
- Die Einbeziehung der Nord-Süd-Beziehungen in die Diskussion künftiger Krisenpotentiale und neuer Modelle internationaler Zusammenarbeit

3. Multipolarität und Krisenprävention

Außenpolitik wird in rot-grünen Koalitionsvertrag explizit als „Friedenspolitik“ definiert, die sich „mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung bemühen“ wird (1998). Diese Entwicklung trägt der Tatsache Rechnung, dass heute die meisten politischen Gewaltkonflikte entweder innerhalb von Staaten stattfinden oder innere Auseinandersetzungen mit zwischenstaatlichen Konflikten verbinden.

Die *Regionalisierung* von Gewaltkonflikten verläuft jedoch parallel zu den immer deutlicher werdenden Auswirkungen der *Globalisierung* auf lokale und regionale Konflikte. Die sogenannten *neuen Kriege* zeichnen sich durch einen Wandel der Kriegeformen aus, die in erheblichem Maß auf die negativen Effekte von Globalisierung und Desintegration zurückzuführen sind. Ein Beispiel sind die wachsenden „Gewaltmärkte“ und ihre Einbindung in eine globale Kriegswirtschaft (z.B. Drogenhandel, Handel mit bedrohten Arten, Plünderung natürlicher Ressourcen). Auch Phänomene des Globalen Wandels wie Umwelt- und Klimaveränderungen und die aus dem Zusammenbruch der Ressourcenbasis ganzer Gesellschaften resultierenden ökonomischen und sozialen Verwerfungen können - insbesondere auf fragile Transformationsgesellschaften - destabilisierend und konfliktverschärfend wirken.

Im konkreten Fall bilden immer eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren den Boden für den Ausbruch kollektiver innergesellschaftlicher Gewalt. Gemeinsam ist jedoch vielen Konfliktregionen, dass es sich häufig um stark fragmentierte Gesellschaften mit extremen sozialen Ungleichheiten insbesondere auch zwischen Frauen und Männern handelt, in denen keine identitätsstiftende gesamtstaatliche Konsolidierung stattgefunden hat (z.B. in den ehemaligen Kolonialgebieten). Zu den Regionen mit der höchsten Anzahl gewaltsamer Konflikte zählen gegenwärtig Afrika südlich der Sahara und der Nahe Osten. Diese werden gefolgt von Süd- und Südostasien und dem Kaukasus sowie Zentralasien.

Die Folgewirkungen „regionaler“ Gewaltkonflikte reichen häufig weit über die betroffene Region hinaus. Migration und Flüchtlingsproblematik, humanitäre Notsituationen und massive Menschenrechtsverletzungen beschäftigen Nachbarstaaten und internationale

Organisationen; sie werden zum Gegenstand weltweiter Diplomatie. Gleichzeitig entziehen sich die *neuen Kriege* vielfach den traditionellen, staatszentrierten politischen Einwirkungsmöglichkeiten der Internationalen Gemeinschaft.

Die Wahl sicherheitspolitischer und krisenpräventiver Instrumentarien hängt von der jeweiligen Risikowahrnehmung und dem als Antwort darauf verwendeten Sicherheitsbegriff ab. Neben der für Europa typischen Präferenz für kooperative Konfliktlösung im multilateralen Rahmen, postuliert die europäische Politik eine Präferenz für die präventive Bearbeitung von Krisen gegenüber der Entwicklung ziviler und militärischer Instrumente zum Konfliktmanagement, auch wenn Krise und Konflikt im seltensten Fall scharf voneinander zu trennen sind.

Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert erfordert Beiträge zur Friedensentwicklung bzw. –sicherung und Krisenprävention, Krisenreaktion und Krisennachsorge. In diesem Bereich ist die Heinrich Böll Stiftung in zahlreichen Regionen schon aktiv. Partner der Heinrich Böll Stiftung in der Bearbeitung des Politikbereiches Krisenprävention sind regionale zivilgesellschaftliche Akteure in den genannten Politikfeldern sowie wissenschaftliche Institute und Nichtregierungsorganisationen, die sich mit anwendungsorientierten Instrumenten für eine Politik der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung befassen.

4. Zugänge zum Spannungsverhältnis Naturschutz und Konflikt

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde kurzfristig überlegt, den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg abzusagen. Aus Sicherheitsgründen wurde der Gipfel eine Woche vorverlegt, um zu verhindern, dass die Abschlußfeier am Jahrestag des Anschlags von New York, dem 11. September 02 stattfindet. Die ursprüngliche Befürchtung, dass die neue sicherheitspolitische Debatte das Thema Nachhaltige Entwicklung an den Rand drängen würde, bewahrheitet sich nicht. Der Nachhaltigkeitsdiskurs war schon durch den Globalisierungsdiskurs seit Mitte der Neunziger Jahre zum Nebenwiderspruch erklärt worden. War es noch gelungen unter dem Eindruck des 11. September und der sich daraus ergebenden Solidarisierung der internationalen Staatengemeinschaft, sowohl die WTO-Ministerkonferenz als auch den UN-Gipfel zur Entwicklungsfinanzierung erfolgreich abzuschließen, so fiel Johannesburg in eine Phase, in der das Thema Nachhaltigkeit erneut durch eine am Globalisierungsthema festgemachte Polarisierung zwischen Nord und Süd überdeckt wurde.

Ein zentrales Versäumnis des Johannesburger Weltgipfels war es allerdings, dem Zusammenhang zwischen Fragen des Schutzes und des Managements natürlicher Ressourcen einerseits, sowie der Krisenprävention, des Konfliktmanagements und der Friedenssicherung andererseits, nicht den politischen Raum eingeräumt zu haben, der angesichts aktueller Problemlagen angemessen gewesen wäre. Die Anwesenheit der

politischen Führung der meisten UN-Mitgliedstaaten hätte Johannesburg zu einem Ort machen können, um den doppelten Nexus zwischen Nachhaltiger Entwicklung, Globalisierung und Sicherheitsfragen auf der politischen Tagesordnung der nächsten Jahre zu etablieren. Der Platz für die Behandlung dieser Zusammenhänge wäre also nicht zwangsläufig die Abschlusserklärung des Gipfels gewesen – die tatsächlich eher durch ihre Auslassungen, was die Beschreibung der nachhaltigen Entwicklung in diesem neuen weltpolitischen Spannungsfeld als durch ihre Inhalte an Aussagekraft gewinnt – sondern die öffentliche politische Diskussion des offiziellen und natürlich genauso des zivilgesellschaftlichen Weltgipfels. Dadurch, dass „die Welt“ in Johannesburg zusammenkam, und die Frage, die sie zu diesem Zeitpunkt am meisten bedrückte, von ihren Diskussionen ausklammerte, wurde eine Chance vertan.

Das Verhältnis zwischen den Themenfeldern „Schutz natürlicher Ressourcen“ und „Krisenprävention“ lässt sich anhand dreier Aspekte charakterisieren.

- a. Massnahmen zum Schutz natürlicher Ressourcen können selbst massgebliche Ursache bzw. Auslöser lokaler Konflikte werden

Dort wo Schutzanstrengungen z.B. durch die Einrichtung von Schutzgebieten und Nationalparks – verbunden mit massiven Nutzungseinschränkungen - wirtschaftliche Interessen berühren und in traditionelle Rechte oder Gewohnheiten an der Ressourcennutzung eingreifen, können (lokale) Konflikte verschärft oder gar ausgelöst werden. Schutzanstrengungen sollten hier mit der auf aufgrund der regionalen Gegebenheiten gebotenen Sensibilität versehen sein und sich um einen Interessenausgleich zwischen Schutz und Nutzung bemühen. Dort wo die Konkurrenz zwischen Schutz- und Nutzerinteressen Gefahr läuft, bestehende wirtschaftliche, kulturelle und ethnische Konflikte zu verstärken, sollten Naturschutzanstrengungen stärker als bisher in ein Konzept nachhaltiger Entwicklung eingebettet werden.

- b. Die Zerstörung natürlicher Ressourcen und ungleiche Ressourcenverteilung als Auslöser von Konflikten

In zunehmenden Masse gerät die Naturzerstörung und der ungleiche Zugang zu natürlichen Ressourcen als Auslöser von Konflikten in das Blickfeld politischer Betrachtung. Die Verknappung natürlicher Ressourcen infolge von Übernutzung derselben sowie der ungleiche Zugang zu natürlichen Ressourcen führt zunehmend zu Konflikten – sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend. Fehlende gesetzliche Regelungen sowie unzureichende institutionelle Grundlagen zum Schutz natürlicher Ressourcen sind wesentliche Ursachen begünstigen die Übernutzung natürlicher Ressourcen erheblich.

- c. Naturschutz als Element und Instrument von Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung

Der Schutz und Erhalt natürlicher Ressourcen kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Zugangskonflikte zu entschärfen. Darüber hinaus können Anstrengungen zum Schutz der Natur auch eine Plattform zur regionalen Kooperation unterschiedlicher Akteure bis hin zur grenzüberschreitenden Kooperation bieten. Damit kann Naturschutz zunehmend ein neues, strategisches Element der Entwicklungskooperation und internationalen Zusammenarbeit werden. Naturschutz bzw. Naturschutzinstrumente wie z.B. Biosphärenreservate können hier als Türöffner für regionale Kooperation - und damit als Beitrag zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung - angesehen werden. Beispiele dafür sind bestehende und geplante „Peace park“ Initiativen wie im südlichen Afrika, die Einrichtung grenzüberschreitender BSR (z.B. Altai-Region) mit ihrer Kombination aus Schutzziele und sozio-ökonomischen regionalen Entwicklungszielen. In diesem sicherheitspolitischen Zusammenhang erlangt eine Umweltpolitik, die sich von der Verwirklichung des Vorsorgeprinzips leiten läßt und sich für eine verstärkte internationale umweltpolitische Kooperation einsetzt, eine zusätzliche Bedeutung.

d. Die ökologischen Folgen von Konflikten

Spätestens seit die Bilder von brennenden Öfeldern während des ersten Irakkrieges über die Bildschirme flimmerten, wurde auch für die Weltöffentlichkeit sichtbar, welche weitreichenden negativen ökologischen Folgen militärische Auseinandersetzungen mit sich bringen können: durch Kampfstoffe auf lange Zeiträume verseuchte Böden, verschmutzte Wasserressourcen, verunreinigte Luft, zerstörte Landschaften, die Lebensräume für Tiere, Pflanzen und Menschen darstellten etc. Die Zerstörung natürlicher Ressourcen wird nicht nur – im Sinne von sog. Kollateralschäden – im Rahmen der militärischen Auseinandersetzungen in Kauf genommen, sondern auch gezielt zur Kriegsführung eingesetzt: die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen für Menschen ist das Ziel. Die „Beseitigung“ solcher ökologischer Schäden erfordert einen immensen finanziellen Aufwand.

5. Globale Umwelt Governance

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen kommt den Fragen einer Globalen Umwelt Governance sowie der programmatischen Weiterentwicklung des Konzeptes der Nachhaltigkeit besondere Bedeutung zu. Johannesburg litt nicht nur an den Interessengegensätzen zwischen Nord und Süd, an der inhaltlichen Komplexität und an den Defiziten der internationalen Governance Struktur in den Bereichen Umwelt und Entwicklung, sondern auch an der programmatischen Auszehrung des Nachhaltigkeitsdiskurses. Seit Mitte der Neunziger Jahre hatte das Globalisierungsthema die Schlagzeilen beherrscht. Seit dem September 2001 dominierte die globale Sicherheitslage die internationale Agenda. Johannesburg und die den Nachhaltigkeitsdiskurs tragenden Akteure hatten es im Vorfeld der Konferenz nicht verstanden, die programmatische Synthese zwischen der Agenda von Rio, den Themen der Globalisierungsdebatte sowie den sich aus dem 11. September neu ergebenden Fragestellungen, wie regionale und internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert herzustellen ist, zu formen.

Dieses politische Defizit überrascht auf den ersten Blick. Globale, regionale und lokale Umweltveränderungen als Ursache gewaltförmiger Auseinandersetzungen hatten sich zum Ende der Neunziger Jahre zu einem bedeutenden Untersuchungsgegenstand der sozial- und Politikwissenschaften entwickelt. In der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Natur- und Umweltzerstörung, Ressourcenknappheit und gewaltsamen Konflikten wurden auch die in der Globalisierungsdebatte zur Prominenz gekommenen Fragen der Governance regionaler und globaler Wirtschaftskreisläufe an konkreten Beispielen beschrieben. Allerdings verließ die Debatte über den doppelten Nexus zwischen Nachhaltigkeit, wirtschaftlicher Globalisierung und Sicherheitsfragen in den Neunziger Jahren nie den akademischen Elfenbeinturm. Nach dem 11. September 2001 und nach der Orientierungslosigkeit in der sich der Nachhaltigkeitsdiskurs nach Johannesburg befindet, sollte die dieser Zusammenhanges verstärkt auf die politische Agenda gehoben werden, um Nachhaltigkeit als gesellschaftliches Entwicklungskonzept unter den veränderten Bedingungen des ersten Jahrzehntes im 21sten Jahrhundert auf der Tagesordnung zu halten.

Das System von Governance, das sich seit der ersten UN Umweltkonferenz 1992 und mit der daraus erfolgenden Gründung des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen (UNEP) herausgebildet hat, hat ein Legitimations- und ein Effizienzproblem.

Trotz oder gerade wegen der seither erfolgten Proliferation umweltpolitischer Regime, Institutionen und Beratungszusammenhänge auf internationaler Ebene, hat die Problemlösungskompetenz des Globalen Umwelt Governance Systemes weder mit der Problemwahrnehmung durch die Politik und die öffentliche Meinung, noch mit dem wachsenden Problemdruck, zumindest bei den globalen Umweltkrisen wie Klimawandel, Verlust an Biodiversität oder Wüstenbildung, mitgehalten.

Die seit dem Brundtlandbericht diskutierte und seit Rio politisch postulierte Integration der Politikfelder Umwelt und Entwicklung zur „nachhaltigen Entwicklung“ bedeutet einen neuen Grad der Komplexität im Politikprozess, im Interessensausgleich und damit in der Entscheidungsfindung.

Ein anderes Modell, das der Welthandelsorganisation WTO, ist erfolgreicher. Trotz des eklatanten Demokratiedefizites der internationalen Handelspolitik und ebenfalls schwerfälliger Verhandlungsprozesse, hat sich das Governancemodell der WTO als so erfolgreich erwiesen, dass heute versucht wird, eine Vielzahl angrenzender Politikbereiche wie Investitionen, intellektuelle Eigentumsrechte, öffentliche Dienstleistungen und eben auch die Umsetzung und Durchsetzung des internationalen Umweltrechtes über das Reglement und mit dem Instrumentarium des Welthandelsregimes zu bearbeiten.

Das offensichtliche Defizit dieses Ansatzes liegt darin, dass die Integration anderer Politikbereiche in das Welthandelsregime einer Ziel- und Themenhierarchie folgt, in der das

Umwelt- und andere Gemeinwohlinteressen geringere politische Aufmerksamkeit genießen und im Streitfall „den Kürzeren ziehen“ werden.

Im Vorfeld des Johannesburger Nachhaltigkeitsgipfels wurden eine Reihe von, letztendlich in der Abschlusserklärung allerdings nur cursorisch gestreifter, Vorschläge zur Verbesserung des Systems Globaler Umwelt Governance gemacht, unter denen wir die Folgenden zwei als besonders wichtig herausgreifen wollen. Kriterium der folgenden Auswahl von Governance Mechanismen ist die den gemachten Vorschlägen innewohnende politische Dynamik, die sie von bloßen „Verbesserungsvorschlägen“ für Aufgabe, Zuschnitt und Finanzierung bestehender Regime, Organisationen und Beratungszusammenhänge unterscheidet.

- a. Überführung des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen in einen zur Integration weiterer Strukturen der Umweltgovernance fähigen Globalen Umweltmechanismus, der die bisherigen Defizite in der Sammlung und Analyse umweltrelevanter Informationen, in der Systematik und Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechtes und in der Umsetzung bereits bestehenden Rechtes Schritt für Schritt behebt.¹
- b. Privat-öffentliche Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung²

6. Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung

Auf dem Johannesburger Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung wurde neben dem Hauptabschlußdokument, dem allgemein und völkerrechtlich unverbindlich gehaltenen Implementationsplan, auch ein Katalog bereits in Gang befindlicher, geplanter oder möglicher Partnerschaftsinitiativen vorgestellt. Diese sog. „Typ II Initiativen“ sollen, unter Beteiligung der Akteure nachhaltiger Entwicklung, wobei in erster Linie die Wirtschaft gemeint ist, die politischen Ziele des Implementationsplanes umsetzen.³

¹ Einen ausführlichen Vorschlag dazu machen D.Esty & M.Ivanova (Hrsg.) in “Global Environmental Governance, Options & Opportunities”, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002

² Über die unten folgenden Ausführungen hinaus empfiehlt sich als Lektüre: J. Witte, C. Streck & T. Brenner „Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance – The Post-Johannesburg Agenda“, GPPI, 2003

³ Die wichtigsten Grundlagen im „plan of implementation“ stellen folgende Textstellen dar:

- a. das qualitative Ziel, bis 2010 eine signifikante Reduzierung des Verlustes an Biodiversität zu erreichen (Abschnitt 42)

„Biodiversity, which plays a critical role in overall sustainable development and poverty eradication, is essential to our planet, human well-being and to the livelihood and cultural integrity of people. However, biodiversity is currently being lost at unprecedented rates due to human activities; this trend can only be reversed if the local people benefit from the conservation and sustainable use of biological diversity, in particular in countries of origin of genetic resources, in accordance with article 15 of the Convention on Biological Diversity. The Convention is the key instrument for the conservation and

Wer nun dafür argumentiert, das Umweltvölkerrecht zu privatisieren, muß schon gute Gründe dafür haben. Genau diesen Plan legten die Vereinten Nationen allerdings vor, als sie

sustainable use of biological diversity and the fair and equitable sharing of benefits arising from use of genetic resources. A more efficient and coherent implementation of the three objectives of the Convention and the achievement by 2010 of a significant reduction in the current rate of loss of biological diversity will require the provision of new and additional financial and technical resources to developing countries, (...)"

der Verweis auf Typ 2 Partnerschaften als Implementationsmöglichkeit (Abschnitt 42f)

"Promote concrete international support and partnership for the conservation and sustainable use of biodiversity, including in ecosystems, at World Heritage sites and for the protection of endangered species, in particular through the appropriate channelling of financial resources and technology to developing countries and countries with economies in transition;"

- der Chapeau zum Abschnitt Waldbiodiversität, der weder quantitative noch zeitlich qualifizierte qualitative Verpflichtungen enthält (Abschnitt 43)

"Forests and trees cover nearly one third of the Earth's surface. Sustainable forest management of both natural and planted forests and for timber and non-timber products is essential to achieving sustainable development and is a critical means to eradicate poverty, significantly reduce deforestation and halt the loss of forest biodiversity and land and resource degradation, and improve food security and access to safe drinking water and affordable energy; highlights the multiple benefits of both natural and planted forests and trees; and contributes to the well-being of the planet and humanity. Achievement of sustainable forest management, nationally and globally, including through partnerships among interested Governments and stakeholders, including the private sector, indigenous and local communities and non-governmental organizations, is an essential goal of sustainable development. This would include actions at all levels to: "

- der Verweis auf Typ 2 Partnerschaften als Implementationsmöglichkeit (Abschnitte 43 f & i)

"Create and strengthen partnerships and international cooperation to facilitate the provision of increased financial resources, the transfer of environmentally sound technologies, trade, capacity-building, forest law enforcement and governance at all levels, and integrated land and resource management to implement sustainable forest management, including the Intergovernmental Panel on Forests (IPF)/Intergovernmental Forum on Forests (IFF) proposals for action;"

"Implement the Convention on Biological Diversity's expanded action-oriented work programme on all types of forest biological diversity, in close cooperation with the Forum, Partnership members and other forest-related processes and conventions, with the involvement of all relevant stakeholders."

In Johannesburg selbst wurden eine Reihe groß dimensionierter Partnerschaften im Waldbereich vorgeschlagen. Besondere Bedeutung hat dabei die von den USA initiierte Congo Basin Initiative zur Nachhaltigen Forstwirtschaft, mit der in einer politischen Krisenregion die Ziele wirtschaftliche Entwicklung, nachhaltige Forstbewirtschaft, Naturschutz und regionale Kooperation gemeinsam verfolgt werden sollen. Neben den USA hatten u.a. Frankreich und Deutschland ihr Interesse an einer Beteiligung an dieser Initiative signalisiert. Zum Zeitpunkt der 11. Sitzung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung im April 2003 war eine konkrete Ausgestaltung der Initiative jedoch noch nicht absehbar.

vorschlugen, die Umsetzung der Beschlüsse des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg im Sommer 2002 in die Hand privater Akteure zu legen.

Warum kann die Umsetzung des Umweltvölkerrechtes nicht allein durch internationale Verträge, schlagkräftige Institutionen auf UN-Ebene und die nationale Umsetzung völkerrechtlich eingegangener Verpflichtungen erfolgen? Die Vereinten Nationen haben – und das gilt natürlich nicht nur für das Feld der nachhaltigen Entwicklung und den Umweltschutz – ein Legitimations- und ein Effizienzproblem.

Das Legitimationsproblem ergibt sich daraus, dass die Governance-Strukturen der internationalen Umweltpolitik und schon gar des unübersichtlichen Bereiches der Nachhaltigkeit, in dem Umwelt- und Entwicklungsinteressen miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt werden müssen, nicht funktioniert. Die Schaffung einer Weltumweltorganisation oder eines vergleichbaren globalen Mechanismus, mit dem das Umweltinteresse mit demselben Gewicht vertreten werden könnte, wie das regionale Integrationsbündnisse und die WTO für den Welthandel tun, erfährt keine politische Unterstützung. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, UNEP, das den Kristallisationspunkt solch einer Weltorganisation hätte bilden können, ist chronisch unterfinanziert und wird von den großen Industrieländern politisch marginalisiert. Bestehende Verträge, die den Kern eines globalen Umweltgesetzbuches bilden müssten, wie das Kioto-Abkommen zum Klimaschutz, werden von wesentlichen Akteuren – allen voran die USA, entweder offen oder faktisch unterlaufen. Jedoch nicht nur die politische Großwetterlage, sondern auch prinzipielle Überlegungen, wie beispielsweise die hohe Komplexität und die mangelnde Subsidiarität detaillierter völkerrechtlicher Regelungen, setzen dem weiteren Ausbau des Umweltvölkerrechtes und der globalen Nachhaltigkeitsbürokratie Grenzen – wobei wir beim Effizienzproblem wären. Die aus langwierigen UN-Verhandlungen oftmals resultierenden Allgemeinplätze sind der Dringlichkeit und der Verschärfung der objektiven Problemlage einfach nicht angemessen.

Der Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan war deshalb, die Umsetzung der auf dem Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg verabschiedeten Erklärung und ihrer Ziele nicht allein nationalen Aktivitäten der Regierungen und internationalen Einrichtungen zu überlassen, sondern durch eine Vielzahl sog. „Typ 2 Partnerschaften“ - Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren - zu ergänzen. Dabei ist jegliche denkbare Konstellation unterschiedlichster Partner möglich.

Die typische Ausprägung solcher Partnerschaften wären sogenannte Public-Private-Partnership, bei der sich nationale, regionale oder lokale Regierungen mit privaten Investoren zusammenschließen, um beispielsweise den Aufbau von Infrastruktur und Einrichtungen eines naturverträglichen regionalen Tourismus auszubauen. Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen, ob als Berater, Überwacher oder durchführender Akteur ist denkbar. Auch die anderen, schon in der Agenda 21 von Rio genannten „Akteure der

nachhaltigen Entwicklung“, beispielsweise die Vertreter indigener Völker oder die Gewerkschaften, könnten sich an solchen Partnerschaftsinitiativen beteiligen.

Erstmals nach dem Johannesburger Gipfel trafen sich die Umwelt- und Entwicklungsministerien der Welt erneut bei der 11. Sitzung der UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD11), die im April/Mai 2003 in New York stattfand. Auf der Tagesordnung standen das Arbeitsprogramm für die kommenden zwölf Jahre und die Anbindung der Typ 2 Anbindungen an den UN-Prozess zur Überwachung und Umsetzung der Johannesburger Beschlüsse.

In den kommenden beiden Jahren wird sich die CSD mit dem Thema Wasser beschäftigen. Auf dem Nachhaltigkeitsgipfel waren Ziele für den besseren Zugang zu Trinkwasser, vor allem in den ländlichen Gebieten des Südens, und für bessere Wasserqualität und Hygiene aufgestellt worden. Außerdem sollen regionale Entwicklungsinteressen mit dem Zugang zur Ressource Wasser und dem Naturschutz durch ein über Staatsgrenzen hinausgehendes gemeinsames Management von Flußeinzugsgebieten in Einklang gebracht werden. Der Streit um den Zugang zu Wasserressourcen bekommt für zahlreiche Regionen neben der entwicklungspolitischen Komponente eine zunehmende sicherheitspolitische Bedeutung.

Kein Wunder deshalb, dass sich zahlreiche bisher vorgeschlagene Partnerschaftsinitiativen auf die wasserpolitischen Ziele des Johannesburg Gipfels beziehen. So fand im Frühjahr 2003 schon eine erste Umsetzungskonferenz im japanischen Kioto statt, zu der neben Staaten auch zahlreiche international aktive Wasserversorgungsunternehmen, aber auch Nichtregierungsorganisationen eingeladen waren.

Beispielsweise hat die Europäische Union vorgeschlagen, alle bisherigen EU-Programme in den Bereichen Zugang zu Trinkwasser, Verbesserung der Wasserqualität, Ressourcenmanagement und Aus- und Fortbildung im Bereich der Wasserwirtschaft zusammenzufassen und an den Entwicklungszielen der Johannesburger Beschlüsse und der Millenniumserklärung der UN zu orientieren. Eine ähnliche Initiative haben die USA vorgelegt und schon im Frühjahr 2002 auf dem G8 Umweltministertreffen im kanadischen Kananaskis mit der EU abgestimmt.

Folgende alternative Zukünfte sind für die Partnerschaftsidee denkbar⁴:

Entweder werden wir weiterhin das spontane Entstehen von Partnerschaften zwischen Regierungen und Unternehmen, zwischen Kommunen und Investoren, zwischen internationalen Organisationen und NGOs erleben. Manche dieser Kooperationen werden

⁴ Teile der folgenden Kategorisierung wurden erstmals von Liliana B. Andonova und Marc A. Levy in ihrem für das demnächst erscheinende Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004 vorgesehenen Beitrag „Franchising Global Governance: Making Sense of the Johannesburg Type Two Partnerships“ vorgeschlagen“.

sich an den Entwicklungszielen der UN orientieren, manche an nationalen Entwicklungsplänen oder an den Verhaltenskodizi von Verbänden oder einzelner Unternehmen. Viele solcher Partnerschaften werden einen Zielmix, in Anlehnung an internationales und nationales Recht, selbst definieren und zusammenstellen. Das Entstehen dieser Partnerschaften wird dem Gesetz von Angebot und Nachfrage gehorchen. Mit der Zeit werden sich – auch ohne institutionelle Koordination - internationale Standards herausbilden, entweder als Gewohnheitsrecht oder in kodifizierter Form. Dabei handelt es sich um das, was der Politikwissenschaftler Oran Young „spontane Regime“ nennt.

Ein weiterer Weg zur „spontanen“, subsidiären Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen, vor allem durch die Privatwirtschaft, ist die Schaffung von Standards für Unternehmensverantwortung („corporate accountability“). Das weltweite Umweltverbände-Netz Friends of the Earth (deutsche Mitglied ist der BUND) fordert in einer Kampagne eine internationale Konvention zur Festlegung solcher Unternehmensstandards. Anknüpfen könnte eine solche völkerrechtliche Regelung, die den Rahmen für die Investitionen von Unternehmen und das Engagement in Partnerschaften aller Art bieten würde, an bestehende Standards, wie sie beispielsweise in zahlreichen freiwilligen Selbstverpflichtungen oder im „Global Compact“, einer ebenfalls freiwilligen Unternehmensinitiative der UN, schon teilweise entwickelt sind.

Schließlich bestünde die Möglichkeit, aus den in Johannesburg vorgeschlagenen Partnerschaften den Nukleus eines systematischen Versuches zu bilden, um private Akteure für die Umsetzung völkerrechtlicher Ziele zu mobilisieren. In einem solchen – eventuell von der Kommission für Nachhaltige Entwicklung koordinierten – „Bündnis für nachhaltige Entwicklung“ käme Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft die wichtigen Aufgaben zu, einen theoretischen Rahmen zu bilden und die gesellschaftliche Partizipation an Politiken, Projekten und Maßnahmen sicherzustellen.