

**Humboldt-Universität zu Berlin**  
**Philosophische Fakultät III**  
**Institut für Sozialwissenschaften**

**Bereich:**            **Intermediäre Institutionen, Entscheidungsprozesse**  
                          **und politische Willensbildung**

**Projektseminar: *Politische Rationalitätsprobleme und Bedingungen***  
***der Möglichkeit anspruchsvoller Reformen I***  
**(53104)**

**Sommersemester 2002**  
**Prof. Dr. Helmut Wiesenthal**

# **Weltumweltpolitik**

**Eine Fallstudie zum Politikfeld Umwelt**

**Verfasser:**

**Sebastian Wolfrum    mnr. 172021    4. Semester**

## **Abstract**

Ausgehend von Unmöglichkeitstheoremen in den Sozialwissenschaften, die einer erfolgreichen Umsetzung holistischer Reformen widersprechen, untersucht der Autor in dieser Fallstudie das dritte Weltpolitikfeld, die Weltumweltpolitik.

Auf der Grundlage von Verträgen und Daten wird der unvergleichbare Aufstieg des Politikfeldes der globalen Umweltpolitik in den vergangenen 30 Jahren aufgezeigt. Das stetig wachsende Vertrags- und Regelwerk sowie eine komplexe Akteursstruktur bestimmen die Weltumweltpolitik. Der Autor betrachtet dazu die Zielfindungs-, Implementations- und Zielverfolgungsphasen, die mit Regimebildungsprozessen zu den jeweiligen globalen Umweltproblemen einhergehen. Jenseits eines Willens zu einer Weltumweltpolitik, der mittlerweile zum *Common Sense* dieses Planeten gehört, scheitern Implementation und Zielverfolgung an einem Mangel an Institutionen für eine wirkungsvolle Umsetzung der Zielvereinbarungen. Ein abschließender Überblick der Ergebnisse von Johannesburg (WSSD, Rio +10) verdeutlichen die Tendenzen zu einem „weitermachen wie bisher“ ohne jegliche Absicherung, die beschlossenen Ziele jemals zu verwirklichen.

Als ein Fallbeispiel für holistische Reformen eignet sich die Weltumweltpolitik nicht, denn die Entwicklungen gestalten sich zu unterschiedlich, die Erfolge sind zu vereinzelt. Die Reform der Weltumweltpolitik steht erst noch an!

## **Inhalt**

ABSTRACT .....	2
<b><u>1 EINLEITUNG .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>2 GLOBALE UMWELTPOLITIK IN DEN LETZTEN 30 JAHREN .....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>3 VON DEN NATIONALSTAATEN BIS ZU DEN „GLOBAL PLAYERS“ .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
3.1 EXKURS: UMWELTPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION .....	9
3.2 EXKURS: DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK – EINE SONDERROLLE .....	11
<b><u>4 ANFANG EINER ZIELBESTIMMUNG .....</u></b>	<b><u>12</u></b>
4.1 EXKURS: SYSTEMKOMPLEXITÄT.....	14
<b><u>5 IMPLEMENTATION UND ZIELVERFOLGUNG .....</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b><u>6 WSSD JOHANNESBURG (RIO+10) .....</u></b>	<b><u>19</u></b>
<b><u>7 RESUMÉE.....</u></b>	<b><u>21</u></b>
<b><u>8 LITERATUR .....</u></b>	<b><u>23</u></b>

## 1 Einleitung

Die Unmöglichkeitstheoreme in den Sozialwissenschaften, die im Rahmen des Projektseminars *Politische Rationalitätsprobleme und Bedingungen der Möglichkeit anspruchsvoller Reformen I* herausgearbeitet wurden, widersprechen seit den 1960ern einer erfolgreichen Umsetzung von holistischen Reformen. Die einzelnen Rationalitätsprobleme sollen im folgenden kurz genannt werden: *policy*-Komplexität, *muddling through* (Lindblom 1959, Scharpf 1972); *bounded rationality* (Simon 1976), *garbage-can-model* (Cohen/ March/ Olsen 1972); *social choice* (Arrows 1963), *collective action* (Olson 1968), Systemkomplexität (Luhmann 1981/1984, Popper 1974, Offe 1986), Systemsteuerung (Willke 1983/ 1989); Pfadabhängigkeit (March/ Olson 1984, North 1991)  $\Rightarrow \Sigma$ = wissenschaftliche Skepsis.

In Form einer Bestandsaufnahme wird in diesem Aufsatz viel Zeit auf Zahlen und Beschlüsse verwendet. Um weiter den Anforderungen einer Fallstudie nach Überblick und Ausblick gerecht zu werden, ist die Ausführung durchzogen von Bausteinen zu diesem Thema, auch wenn dies den roten Faden z.T. verwischen. Nicht nur die Komplexität der Sachzusammenhänge in der Umwelt sondern auch die strukturell-politischen gestalten das Herunterbrechen der Teilzusammenhänge äußerst schwierig, da die *outcome*-Bewertung auf der Seite der Politik wie auf der Seite der Forschung bzw. Wissenschaft, damit der Folgenabschätzung, einfach gesagt ein stochastisches Phänomen skizziert, determiniert scheint nur der „Weltuntergang“.

Im Zentrum dieser Arbeit steht die Frage, ob es sich bei der Weltumweltpolitik um ein Reformprojekt handelt? Wenn ja, kann man dieser Reform einen holistischem Charakter attestieren?

Das Kapitel 2 ermöglicht einen Überblick der „dynamischen“ Entwicklung in der internationalen Umweltpolitik der vergangenen 30 Jahre und damit der möglichen Entstehung einer Weltumweltpolitik. Das 3. Kapitel stellt die fünf verschiedenen Akteursgruppen vor, die auf dem internationalen Politikfeld Umwelt hauptsächlich in Erscheinung treten. Danach wird in Kapitel 4 und 5 der Versuch unternommen, den Prozess der Zielbestimmung und Implementation von Protokollen und Verträgen zu

erfassen. Dem Weltgipfel zu nachhaltiger Entwicklung (WSSD 2002) in Johannesburg widmet sich das 6. Kapitel. Das Kapitel 7 bildet den zusammenfassenden Ausblick.

## **2 Globale Umweltpolitik in den letzten 30 Jahren**

Durch das Tun des Menschen hat die Umweltzerstörung ein globales Ausmaß im 20. Jh. erreicht, dieser Tatsache Rechnung tragend, erreichte die Umweltpolitik am 5. Juni 1972 mit der Eröffnung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (UNCHE) in Stockholm eine globale Dimension. Diese Konferenz markiert den Beginn der internationalen Umweltpolitik (Fritzler 1997; Huber 1999; Simonis 1996b) zu einem Zeitpunkt, als das Konzept der Globalisierung noch weitere 20 Jahre von seiner öffentlichen Thematisierung entfernt war.

Seit 1972 wurden mehr als 180 multilaterale Umweltabkommen geschlossen oder novelliert (Huber 1999:2). Die Zahl der wirksamen internationalen Umweltschutzabkommen, die von ihrer Struktur her für eine Weltumweltpolitik<sup>1</sup> paradigmatisch sind, beläuft sich bis in die 1980er auf nur vier (Hartje 1989). Dabei handelt es sich im Einzelnen um (1) die Londoner Dumping-Konvention von 1972, (2) die Abkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe von 1973 und 1978, (3) UN-Seerechtskonferenz von 1973 bis 1982 sowie (4) die Wiener Konvention von 1985 und das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht von 1987. Alle vier Abkommen haben innovative Vorkehrungsmaßnahmen und Instrumente<sup>2</sup> gemeinsam. Das Montrealer Protokoll kann unter den Vieren als Modellfall eines internationalen Umweltregimes bezeichnet werden (Simonis 1996b:26). Die Entwicklungsländer spielten bei diesen Abkommen eine untergeordnete oder keine Rolle, da sie eine generelle

---

<sup>1</sup> Weltumweltpolitik analog zur Welthandels- und Weltwirtschaftspolitik; Themen der Weltumweltpolitik betreffen die anthropogene Veränderung der Erdatmosphäre und dadurch drohende Störung des Weltklimas, die Zersetzung der Ozonschicht, die Abholzung der Regenwälder, weltregional übergreifende Bodenerosionen, Versteppung und Verwüstung, weltregionale Trinkwasserknappheiten und Grundwasservernichtungen, die internationale Verfrachtung von giftigen Abfällen, die Verschmutzung der Ozeane durch Einleitungen zur See und zu Lande, die Überfischung der Meere, die Artenausrottung und drohende Verringerung der Biodiversität (Simonis 1996a; 1996b)

<sup>2</sup> speziell technischer als auch rechtlicher und ökonomischer, preislicher und mengenmäßiger Art

Bereitschaft zur Kooperation als Teilnahmebedingung einzugehen hatten, aber kaum Verpflichtungen (Simonis 1996b:30).

Erst 1992 auf dem „Erdgipfel“ in Rio de Janeiro (UNCED) trafen entwickelte und Entwicklungsländer gleich gestellt und gleich gewichtete<sup>3</sup> aufeinander. Ein zentrales Ergebnis war die Konkretisierung der Nachhaltigkeitsstrategie durch die regional verortete Agenda 21 Initiative: *think global, act local*. Damit rückte in den 1990er Jahren die weltweiten Implementationsbemühungen für das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung in den Mittelpunkt der Weltumweltpolitik. Der neue umfassende Ansatz führte zu einer Kette von multilateralen Umweltabkommen: (1) die *Convention on Biological Diversity* von 1993 mit 182 Unterzeichnern<sup>4</sup>, (2) die *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) von 1994 mit 186 Unterzeichnern, (3) die *Convention to Combat Desertification* von 1994 mit 177 Unterzeichnern, (4) die *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* von 2001 mit 111 Unterzeichnern; und Konferenzen: (1) *World Conference on Human Rights* von 1993 in Wien, (2) die *International Conference on Population and Development* von 1994 in Kairo, (3) die *Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States* von 1994 in Bridgetown auf Barbados, (4) das *World Summit for Social Development* von 1995 in Kopenhagen, (5) die vierte *World Conference on Women* von 1995 in Peking, (6) die *UN Conference on Human Settlement* (Habitat II) von 1996 in Istanbul, (7) das *World Food Summit* von 1996 in Rom und (8) das *UN Millennium Summit* von 2000 in New York (UNEP 2002).

Setzt man resümierend die Entwicklung der Weltumweltpolitik in ein Verhältnis zur Entstehung des weltumspannenden „e-mail“-Verkehrs, der im gleichen Zeitraum Ende 1971 seinen Anfang nahm (Campbell 1998), stellt man ernüchert fest, dass sich wenig grundlegend Neues etablieren konnte. In den folgenden drei Kapiteln werden die Gründe angeführt, warum die Weltumweltpolitik keine holistische Reform darstellt.

---

<sup>3</sup> UNEP 2002: Insgesamt nahmen 176 Regierungen, über 100 Staatsoberhäupter (in Stockholm 1972 waren gerade 2 Staatsoberhäupter anwesend), 10.000 Delegierte, 1.400 NGOs und etwa 9.000 Journalisten teil.

<sup>4</sup> Alle Zahlen bis einschließlich 2001

### 3 Von den Nationalstaaten bis zu den „Global Players“

In diesem Kapitel wird der Versuch unternommen, die erhebliche organisatorische Untergliederung der internationalen Umweltpolitik seit 1972 aufzuzeigen. Einen Schwerpunkt im System der Weltumweltpolitik wie etwa die WHO oder die WTO gibt es nicht.

Die Akteursstruktur der Weltumweltpolitik wird unter den folgenden fünf Gruppen ausgehandelt: den Nationalstaaten, den Internationalen Organisationen, den *Non-Governmental Organizations* (NGO), den multinationalen Wirtschaftsunternehmen und schließlich dem Bürger selbst.

Hierunter treten die **Nationalstaaten** als wichtigste Determinante für Ergebnisse bei Verhandlungen um Weltumweltthemen hervor, da sie es sind, die die Kosten und Risiken besonders bezüglich des politischen Machterhalts im eigenen Lande tragen müssen. Die Nationen bestimmen direkt<sup>5</sup> oder indirekt<sup>6</sup> den *issue cycle* in der Weltöffentlichkeit (Porter/ Brown 1996:31ff). Die *prime mover* der Weltumweltpolitik waren Schweden und die USA (Jänicke 1997a:182). Schweden übernahm 1968 die Initiative mit der Organisation und der 1972 folgenden Austragung der UNCHE in Stockholm. Die USA erlebten ihren ersten „Earth Day“ am 22. April 1970 als einen Höhepunkt der amerikanischen Umweltbewegung. Erstmals wurde Druck auf Politiker ausgeübt, für den Umweltschutz zu handeln. In Folge kam es zur Gründung der EPA – *Environmental Protection Agency* (Switzer/ Bryner 1996:10ff). Danach übernahm Japan bis in die frühen 80er Jahre die Vorreiterrolle nicht nur auf dem Weltmarkt, sondern auch in Bereich des Umweltschutz insbesondere in der Umwelttechnologie. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre wurde Japan kurzzeitig von der Bundesrepublik<sup>7</sup> abgelöst. Anfang der 90er hatten die Niederlande und Dänemark, die auch wegen ihrer erfolgreichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik als Modellfälle galten, die Führungsrolle von Deutschland übernommen. Schließlich wurden Mitte der 90er Südkorea und Neuseeland

---

<sup>5</sup> im Streit für internationale Maßnahmen

<sup>6</sup> durch den Einfluss aus Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

<sup>7</sup> Chernobyl-Schock; daraus folgend die Gründung des Umweltministeriums; Erfolgreiche Umsetzung der Umweltpolitik von Zimmermann/ Töpfer

zu neuen Pionieren. Bei all diesen Ländern ist bemerkenswert, dass scheinbar gerade die kleinen Länder, die stark in den Weltmarkt integriert sind, Pioniere im Feld der Umweltpolitik werden (Jänicke 1997a:183).

Die globale Umweltagenda wird hauptsächlich von den **internationalen Organisationen** wie z.B. *UN Environmental Program* (UNEP)<sup>8</sup> vorgegeben, die den Prozess der Regimeformation<sup>9</sup> und Kooperation mit Entwicklungsländern initiieren und mediatisieren.

Drittens nehmen **NGOs** auf die internationalen Agenda-Setting-Prozesse Einfluss. Sie beeinflussen die Verhandlungen zu Regimeformationen und gestalten *Umweltpolicies* für Entwicklungshilfeprojekte. Anzuführen wäre darunter *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) eine Vereinigung von 600 Umweltorganisationen, 70 Staaten und 100 Regierungsbehörden, die eine enge Zusammenarbeit mit dem *World Wide Fund for Nature* (WWF) pflegt. Der WWF hatte seinen Ursprung wie der IUCN in dem Bemühen um den Schutz einzelner Arten. Erst seit den 80ern verfolgt man einen integrierten umfassenden Ansatz. Als drittes ist Greenpeace zu nennen. Spektakuläre medien- und öffentlichkeitswirksame Aktionen nutzt Greenpeace, um die Menschen für Umweltprobleme zu sensibilisieren. *Friends of the Earth International* (FoEI) operiert als einzige aus der Gruppe verstärkt in den Entwicklungsländern. Hierbei handelt es sich um ein föderalistisch aufgebautes Netzwerk nationaler Umweltorganisationen. Durch Informationsaustausch und Zusammenarbeit bei verschiedenen Kampagnen unterstützen sich die Organisationen gegenseitig und erweitern so ihren Handlungsspielraum und Einfluss (Fritzer 1997:12ff).

Viertens nehmen die **multinationalen Unternehmen** Einfluss auf die Aushandlungen im Verlauf der Regimebildung<sup>10</sup>. Als Einzelakteure sind sie verantwortlich für Umweltzerstörung und für den Verbrauch von natürlichen Ressourcen, d.h., ihre Interessen sind direkt von Umweltabkommen – speziell den Reglementierungen – betroffen. Steigende Kosten oder ein Rückgang der Unternehmensgewinne führen in

---

<sup>8</sup> Unter dem UNEP darf man sich nicht zu viel vorstellen, denn im Vergleich zur Weltbank ( ca. 11300 Mitarbeiter) verfügt es lediglich über ca. 530 Mitarbeiter.

<sup>9</sup> siehe Kapitel 5 Implementation und Zielverfolgung

<sup>10</sup> ebenda

der Mehrzahl der Fälle zu Widerstand. Dieser wird u.a. gebrochen, wenn die neuen Bestimmungen für alle Wettbewerber gelten oder wenn diese internationalen Bestimmungen eine Milderung der nationalen Vorschriften bedeuten (Porter/ Brown 1996:59). Generell besitzen multinationale Unternehmen einen signifikanten Einfluss auf die Weltumweltpolitik. Die Unternehmen haben direkten Zugang zu Entscheidungsträgern und internationalen Organisationen. Wenn sie ein Sachverhalt interessiert, verfügen sie über unvergleichbare Mittel, detailliertestes Fachwissen zu erschließen. Außerdem werden ihre Interessen von verschiedenen nationalen und internationalen Verbänden einflussreich vertreten. In den seltensten Fällen kann das Partikularinteresse der multinationalen Konzerne seitens der Politik nicht mehr getragen werden (Porter/ Brown 1996:60).

Als fünfter und letzter Akteur, ausgestattet mit einer unhintergehbaren Akteursautonomie, ist der Bürger als Träger der internationaler Umweltpolitik zu betrachten. Er verkörpert den eigentlichen Akteur und damit die tieferliegenden Ursachen der globalen Umweltzerstörung. Als einziger unter den fünf besitzt der Bürger ein bzw. sein Bewusstsein. Dieses Bewusstsein ist für den Umweltschutz entscheidend. Der Bewusstseinsbildungsprozess nimmt eine zentrale Rolle bei der Förderung einer wirkungsvollen präventiven Umweltpolitik ein (Meyer-Tasch 1990:234)<sup>11</sup>.

### **3.1 Exkurs: Umweltpolitik der Europäischen Union**

Bis zum heutigen Tage beansprucht die EU nur eine untergeordnete Akteursrolle in der Weltumweltpolitik. Der Grund dafür ist der nach innen ausgerichtete Zuständigkeits- bzw. Bindungscharakter. Dieser hat innerhalb der EU in jüngster Zeit zu erstaunlichen Fortschritten beigetragen ( vgl. Rabeneick 2002). Die einzelnen Mitgliedsstaaten bleiben

---

<sup>11</sup> Greenpeace-Chef Thilo Bode (Zeit Nr. 35/2002): "Eine wirksame Umweltpolitik", lautet sein Befund, „muß sich, um glaubwürdig zu sein, mit großen Teilen der Verbraucher anlegen. Sie seien nicht nur Opfer, sondern auch Täter. Das Opfer von BSE und Autowahn esse auch gern billige Bratwurst und rase gern mit schweren und schnellen Autos über die Autobahn[...]Bode hat das auf die These zugespitzt, man müsse wieder über einen Begriff aus den Anfängen des Umweltschutzes reden[...]: über ‚Verzicht‘.“

auf der außereuropäischen Ebene, m.E. autonome Akteure (Huber 1999:24; Kern/Jörgens/Jänicke 2001). Nachfolgend werden kurz die Entwicklung und das institutionelle Gefüge des EG-Umweltrechts erläutert.

Im Jahre 1972 forderten die Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft die Europäische Kommission auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm auszuarbeiten. Mit diesem Schritt war die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik erkannt.

In der Folgezeit trugen hauptsächlich die Erfordernisse des entstehenden gemeinsamen Binnenmarktes zu der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Umweltrechts bei. Die voneinander abweichenden nationalen Rechtsordnungen führten zu Hindernissen bei der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten: freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Unterschiedliche Regelungen über die Beschaffenheit eines Produktes störten zum Beispiel den freien Warenverkehr.

In den 80er Jahren wurden vielerlei Bemühungen unternommen, um die Europäische Gemeinschaft zu einer Europäischen Union aufzuwerten. Ein bedeutender Schritt dorthin war die Einheitliche Europäische Akte von 1987. Mit dieser erhielt die EG bedeutende Kompetenzzuwächse, unter anderem eine ausdrückliche Kompetenz für eine EG-Umweltpolitik. Der Europäische Unionsvertrag von Maastricht von 1992 hat darüber hinaus den Umweltschutz als Zielbestimmung der Europäischen Gemeinschaft noch einmal rechtlich fest verankert. Seit 1972 entstand somit ein EG-Umweltrecht mit über 200 Richtlinien<sup>12</sup> und Verordnungen<sup>13</sup>. Dieses Gemeinschaftsrecht gilt in den Mitgliedsstaaten verbindlich und ist dem jeweiligen nationalen Recht übergeordnet. Die Europäische Union ist ein Staatenverbund<sup>14</sup>, ihre Institutionen sind somit andere als die eines normalen Staates. Die EU hat keine Regierung und die Gesetzgebung wird nur sehr eingeschränkt vom Europäischen Parlament mitgestaltet. Es ist daher im Europäischen Recht wichtig zu wissen, welcher Akteur was tun kann und darf.

Die Errichtung der Europäischen Umweltagentur wurde 1990 durch den Rat der Europäischen Union beschlossen. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten wo ihr Sitz

---

<sup>12</sup> müssen z.T. noch in nationales Recht umgesetzt werden

<sup>13</sup> gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat

<sup>14</sup> so das Bundesverfassungsgericht 1993

sein sollte, konnte sie effektiv erst 1994 in Kopenhagen die Arbeit aufnehmen. Sie ist der einzige rein umweltspezifische Akteur der EU. Ihre Aufgabe ist es, die Kommission durch das Sammeln und Verwerten von Informationen zu unterstützen (Arp/ Reiss/ Rudischhauser/ von Kempis 1999:281ff).

### **3.2 Exkurs: Deutsche Demokratische Republik – eine Sonderrolle**

Die Umweltpolitik der DDR war theoretisch sehr fortschrittlich. Bereits 1968 hat der „Schutz der Natur“ Eingang in die Verfassung gefunden. In Artikel 15, Absatz 2 hieß es: „Im Interesse des Wohlergehens der Bürger sorgen Staat und Gesellschaft für den Schutz der Natur...“ Die zuständigen Organe hielten sich aber nicht an diese Verfassungsnorm. Manche Regionen der DDR verwandelten sich in ökologische Notstandsgebiete (Fritzler 1997:52).

Das Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft (MfUW) hatte bereits 1972 seine Arbeit aufgenommen. Die DDR war damit neben den USA einer der ersten Staaten, die ein Umweltministerium einrichteten. In der Bundesrepublik dauerte dies noch weitere 14 Jahre. Als zweites Land Europas nach Schweden (1969) erließ die DDR 1970 mit dem Landeskulturgesetz ein umfassendes Umweltrahmengesetz (Jänicke/Kunig/Stitzel 2000).

In den Folgenden Jahren und Jahrzehnten wurden keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen und Umweltschutzziele wurden dem wirtschaftlichen Fortschritt geopfert. Das oberste Ziel des Wachstums der Volkswirtschaft konnte in der DDR nur auf Kosten der Natur und des Menschen – wenn überhaupt – erreicht werden (Wiesenthal 1998:2). Nicht zuletzt die staatliche Lenkung verhinderte die Entwicklung und den Einsatz von moderner Umwelttechnik. Eine Verbesserung der Umstände konnte sich unter diesen Bedingungen nicht einstellen, zumal eine kritische öffentliche Diskussion von der Regierung lange unterdrückt wurde.

Mit der Gründung der Gesellschaft für Natur und Umwelt (GNU) im Jahre 1980 sollte die spürbar vorhandene Unzufriedenheit in der Bevölkerung kanalisiert werden. Diese staatlich gelenkte Umweltbewegung innerhalb des Kulturbundes der DDR bot

weniger Freiräume als die evangelische Kirche, da das Ministerium für Staatssicherheit die Aktivitäten der GNU überwachte.

Mit dem „Beschluss zur Anordnung, zur Gewinnung oder Bearbeitung und zum Schutz von Informationen über den Zustand der natürlichen Umwelt der DDR“ des Ministerrates im November 1982 wurden Umweltdaten fortan zur Geheimsache (Fritzler 1997:52).

#### **4     Anfang einer Zielbestimmung**

Dass der Umweltschutz und ihm vorgelagert die Umweltzerstörung ernst zu nehmendes Problem darstellt bzw. eines Tages sein wird, wurde maßgeblich von den folgenden drei Büchern angestoßen: 1962 erschien das Buch "Der stumme Frühling" der amerikanischen Biologin Rachel Carson. 1966 prägte der ebenfalls US-amerikanische Autor Boulding das Bild vom "Raumschiff Erde". Mit seinen begrenzten Vorräten bzw. Ressourcen, schließlich sorgte 1972 der sog. „Meadows-Bericht“ des *Club of Rome*<sup>15</sup> mit dem Titel "Die Grenzen des Wachstums" für Furore.

Seit 1970 versuchen sich Entscheidungsträger mit Initiativen wie dem Europäischen Naturschutzjahr oder dem „Earth Day“ in den USA zu einem neuen Bewusstsein gegenüber der Natur zu positionieren.

Es wurden verschiedenste Ziele von einzelnen Staaten oder Organisationen formuliert und verfolgt. Für die Herausbildung einer Weltumweltpolitik sind die globalen Umweltprobleme entscheidend. Globale Umweltprobleme werden definiert als „Veränderungen in der Atmosphäre, in den Ozeanen und an Land, die dadurch gekennzeichnet sind, dass ihre Ursachen direkt oder indirekt menschlichen Aktivitäten zuzuschreiben sind, dass hierdurch Auswirkungen auf die natürlichen Stoffwechselkreisläufe, die aquatischen und terrestrischen Lebensgemeinschaften und auf

---

<sup>15</sup> 1968 in Rom von dem Industriellen Aurelio Peccei und dem schottischen Wissenschaftler Alexander King gegründet. Seit 1984 befindet sich das Sekretariat in Paris. Zu den maximal 100 Mitgliedern des „Club of Rome“ gehören Wissenschaftler (fast ausschließlich Männer) der verschiedensten Disziplinen, Industrielle und Intellektuelle aus über 50 Ländern an. Diese erstellen Berichte für den Club.

Wirtschaft und Gesellschaft entstehen, die zu ihrer Bewältigung der internationalen Vereinbarungen (Kooperation) bedürfen“ (WBGU 1993).

Die Umweltpolitik brachte auf der Grundlage des rasant wachsenden Wissens<sup>16</sup> in ihrer relativ kurzen Geschichte seit 1972 folgende strategische Lösungsansätze hervor: Negativlisten, technische Vorschriften, Nutzungsrechte, Preispolitik, Steuern und Abgaben, Zertifikate, Reduzierungsraten und Produktionsstopp (Simonis 1996:10).

Als einzig vielversprechendes Novum der internationalen Umweltpolitik, das im Sinne einer holistischen Reform die Gesellschaft bzw. die Weltgesellschaft in ihrer ganzen Komplexität einbezieht, muss die Nachhaltigkeitsstrategie<sup>17</sup> des Erdgipfels in Rio 1992 gewertet werden. Sie wurde als Verpflichtung der nationalen Politik zu einer nachhaltigen Entwicklung verabschiedet (vgl. Jänicke/Hahn/Koll 2000).

Nationale Umweltplanung im Sinne der Agenda 21 kann als eine soziale Innovation betrachtet werden entgegen den bisherigen institutionellen und strategischen Defiziten. Die Agenda 21 stellt einen Typus von indikativer Planung dar, der die konsensuale Zielbildung auf breiter Basis in den Vordergrund hebt und durch die Merkmale der Partizipation, der intersektoralen Integration und der Verursacherorientierung charakterisiert ist. Die sehr unterschiedliche Auslegung der Agenda 21-Strategie in den einzelnen Ländern<sup>18</sup> kann bisher nur als erster Schritt hin zu einer integrierten Langfriststrategie auf breiter gesellschaftlicher Basis gewertet werden. In der Regel

---

<sup>16</sup> Die anwachsende Weltbevölkerung und deren räumliche Mobilität, die physische Vielfalt von Schadstoffen und Skaleneffekte resultierend aus dem Niveau der Produktion sowie die Interaktionen der verschiedenen Medien (Luft, Wasser, Böden), können lokale Ursachen zu globalen Umweltproblemen werden lassen. Die anhaltende Entwicklung immer exakterer und verbesserter Umweltanalytik wird in Zukunft Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge detaillierter darstellen und beschreiben können.

<sup>17</sup> Als Goldene Regeln des Ressourcenmanagements werden genannt: (1) Die Rate des Ressourcenverbrauchs darf die Rate der natürlichen Regeneration nicht übersteigen; (2) der Level der Emissionen darf die Assimilationskapazität des Ökosystems nicht übersteigen und (3) wenn nichterneuerbare Ressourcen verbraucht werden, muss die Reduzierung der Vorräte durch einen entsprechende Zunahme bei den erneuerbaren Ressourcen ausgeglichen werden (Simonis 1998).

<sup>18</sup> Gemessen an der Zielqualität, der institutionellen Verbindlichkeit, der Beteiligung und Integration von relevanten Akteuren sind die Niederlande international am weitesten fortgeschritten.

geben drei Faktoren den Anstoß zur Erstellung eines nationalen Umweltplans nach Agenda 21:

- Spezielle Konstellationen der nationalen Umweltpolitik
- Eine aktive, tendenziell aufsteigende Umweltbewegung
- Ein internationaler Anstoß, wie der Umweltgipfel in Rio oder das Umweltaktionsprogramm der EU.

Die Prozessleitung übernehmen in den meisten Fällen die Umweltbehörden. Entscheidend ist ein massiver Wissensinput in den öffentlichen und institutionellen Diskurs. In diesem Zusammenhang darf man die Chance der Nutzung der Planungsinstrumente für eine umfassende Modernisierung und Standortverbesserung der Volkswirtschaft nicht unterschätzen, welche sich aus einer Effizienzsteigerung und Modernisierung der Umweltpolitik und -planung ermöglicht, wie es in entwickelten Marktwirtschaften (Dänemark, Holland, Japan, Kanada, Schweden, Schweiz, Südkorea, USA) zu erkennen ist (Jänicke 1997b).

#### **4.1 Exkurs: Systemkomplexität**

Ungeachtet der Komplexität der Sachzusammenhänge in der natürlichen Umwelt soll im Folgenden kurz die Komplexitätsprobleme von Gesellschaft und Politik angedeutet werden.

Umweltprobleme sind vermutlich nicht nur Folgen einer etablierten Wirtschafts- und Technologiestruktur mit der Abhängigkeit von nicht erneuerbaren Ressourcen und der Akkumulation nicht abbaufähiger, schädigender Abfallstoffe, sondern auch eine Folge sozialer Innovationsschwäche im Sinne einer mangelnden Anlehnung der ökologischen und technischen Systeme an ökologische Selbststeuerungs- und Regulierungsmechanismen. Umweltprobleme werden also verstärkt durch gravierende Mängel der politischen Lenkung des Industriesystems, um konkret zu werden: der Innovationsschwäche seitens der Politikwissenschaften und in zweiter Linie der Sozial- bzw. Wirtschaftswissenschaften hervorgerufen (vgl. Simonis 1990).

Betrachtet man die Gesellschaft als komplexes System, gerät man an weitaus fatalere Zusammenhänge. „Die Gesellschaft kann sich ökologisch nur selbst gefährden“

(Luhmann 1988:68). Der Zusammenhang zwischen Gesellschaft und Umweltveränderung muss thematisiert und im weiteren kommuniziert werden, „um im Kontext gesellschaftlicher Kommunikation Resonanz zu finden“. Mit dem Beispiel des Schweinezyklus bestimmt Luhmann den Kommunikationsvorteil von Sakralsemantik. Umweltrelevante Sachverhalte überirdischen und mythischen Ordnungen zuzuteilen, überwindet den Widerspruch zwischen Handeln und Wissen. Das natürliche Gleichgewicht bleibt trotz technischem *know-how* unberührt. „Eine rituell regulierte Gesellschaft ist durch ihre eigenen Strukturen nicht auf Wachstum programmiert“ (Luhmann 1988:69). Im Gegensatz dazu gilt in der modernen differenzierten Gesellschaft: „Das Wissen muss jetzt aus sich heraus verständlich sein, muss ausdifferenziert dargeboten werden können und setzt sich dadurch in viel stärkerem Maße als zuvor dem Vergleich und der Verbesserbarkeit aus“ (Luhmann 1988:72). „Das Formprinzip erklärt den gewaltigen Leistungs- und Kommunikationszuwachs der modernen Gesellschaft; und erklärt zugleich die Probleme der Integration, das heißt der geringen Resonanzfähigkeit sowohl zwischen den Teilsystemen der Gesellschaft als auch im Verhältnis des Gesellschaftssystems zu seiner Umwelt“ (Luhmann 1988:74).

Ein weiteres Komplexitätsproblem lässt sich zwischen Ökologie und Wissenschaft identifizieren. Dabei besteht das Dilemma zwischen dem Problem (1) des Postulats der Werturteilsfreiheit und (2) dem Prinzip der fachlichen Spezialisierung. In der Ökologiediskussion geht es in grundsätzlicher Weise um Fragen der Bewahrung und Gestaltung und damit um Wertfragen<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ein ganz neuer Blickwinkel wird in diesem Zusammenhang von John Dryzek in seiner Studie „The Politics of the Earth“ von 1997 eröffnet. Dryzek analysiert darin die großen Ströme der *environmental discourses* der vergangenen 30 Jahre. Es werden vier Standpunkte innerhalb des Umweltdiskurses klassifiziert und verglichen: (1) *Survivalism*, (2) *Environmental Problem Solving*, (3) *Sustainability*, (4) *Green Radicalism*.

Ein anderer Aspekt ist die begrenzte Steuerungsfähigkeit des Politiktyps, da dieser sich primär um die Symptome als die Ursachen kümmert. „Die Nachsorge<sup>20</sup> dominiert, über Vorsorge wird viel geredet[...]“ (Simonis1990:19).

## 5 Implementation und Zielverfolgung

Nachdem die Strategie der Agenda 21 als einzig sinnvoller Reformansatz aus dem Kapitel 4 hervorgegangen ist, kommt es im Nachfolgenden zu einer detaillierteren Untersuchung der Implementations- und Zielverfolgungsbemühungen in Verbindung mit Protokollen und Verträgen. Dabei soll deutlich werden, woran es diesen rein Abkommen geleiteten Strategien mangelt.

Die Weltumweltpolitik konzentriert sich bemüht, multilaterale Abkommen über Kooperationen zum Schutze der Umwelt und der natürlichen Ressourcen auszuhandeln. Diese Abkommen konstituieren globale Umweltregime, die mit unterschiedlicher Effektivität das Verhalten von Staaten bezüglich eines Umweltproblemkomplexes steuern sollen (Porter/ Brown 1996:29). Bei der Bewältigung globaler Umweltprobleme existieren Präventivstrategien oder Anpassungsstrategien als unterschiedlich wirkende Lösungen, letztere muss als die wahrscheinlichere Strategie betrachtet werden. Zur Anwendung kommt dabei ein Instrumente-Dreieck aus *efficiency* (Effizienz), *equity* (Gerechtigkeit) and *uncertainty* (Entscheidung unter Unsicherheit). Die einzige Ausnahme zu diesem Ansatz stellen irreversible ökologische Prozesse dar (Simonis 1996a:105).

Eine spezifische Definition des Regimebegriffs<sup>21</sup> im Zusammenhang mit internationalem Umweltschutz wird hier nötig, weil es sich über das klassische System

---

<sup>20</sup> Praxis bei „globalen“ Umweltkatastrophen: Die zuständigen Minister eilen an die Katastrophenfront, internationale Experten-Konferenzen werden einberufen, vertragliche Vereinbarungen in Aussicht gestellt (Meyer-Tasch 1990:230ff).

<sup>21</sup> (franz. régime) Allg.: Lebensweise , Ordnungs- oder Regierungsform, -stil; also ein institutionalisiertes Set von Prinzipien, Normen und Regeln, Entscheidungsverfahren (postmodern), das die Umgangsweisen der Akteure in einem gegebenen Handlungszusammenhang grundlegend regelt. Regimebegriff (hist.) erhält

hinaus aus Normen und Regeln multilateraler Abkommen zwischen betroffenen Staaten zur Regulierung von nationalen Aktivitäten konstituiert. Diese Abkommen entwickeln sich zum einen nach Relevanz des Problemfelds, zum anderen nach der gegebenen Entschlossenheit zu handeln. Ein internationales Regime der Weltumweltpolitik entsteht im häufigsten aller Fälle aus einer Konvention oder Rahmenkonvention. Dabei werden Prinzipien, Normen, Ziele und formale Mechanismen für eine Zusammenarbeit etabliert. Generell lassen sich die Staaten nach vier möglichen Rollen bei der alles entscheidenden Regimeformation kategorisieren: (1) *lead state*, (2) *supporting state*, (3) *swing state*, (4) *veto* oder *blocking state* (Porter/ Brown 1996:32). Im anschließenden Prozess werden Protokolle unterzeichnet, die die Unterzeichnerstaaten mit spezifische Obligationen binden. Was so selbstverständlich anmutet, dauert viele Jahre und kommt zuweilen auch zum Stillstand oder Rückschritt, wenn wie im Beispiel des Kyoto-Prozesses<sup>22</sup> ein entscheidender Mitgliedsstaat die Ratifikation verweigert.

Die Entstehung der meisten Weltumweltregime durchläuft vier Phasen: (1) Definition des Umweltproblems, (2) Faktensammeln, (3) Verhandlungen zur Regimebildung und (4) Festigung des Umweltregimes. Die Sequenzialisierung und der zeitliche Ablauf unterscheiden sich je nach Themen und Inhalten gravierend. Es kommt zu Überschneidungen einzelner Phasen. Da zumeist die Phase des Faktensammelns weit über andere Phasen hinaus andauert<sup>23</sup>. Mit nachteiliger Wirkung verschwimmen häufig die erste und dritte Phase, jene der Definition und der Aushandlung.

Die Phase der Definition beinhaltet das Gewinnen der Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft und die Identifikation einer möglichen Bedrohung. Darauf folgend muss die Art des Herangehens an diese Bedrohung erkundet werden. Das Umweltthema gelangt schließlich durch einzelne Staaten, durch internationale Organisationen oder NGOs auf die Weltumweltagenda. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Theorien oder extremes Fehlverhalten einzelner spielen in diesem Prozess eine zentrale Rolle.

---

zunehmend eine Konnotation des „Autoritären“. Regime bedeutet eine höhere Ebene, die Akteursstrukturen verachtet, somit auch die Politik.

<sup>22</sup> Kyoto-Protokoll zur Reduzierung des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes; unterzeichnet 1997

<sup>23</sup> Komplexität der Sachverhalte und widersprüchliche Forschungsergebnisse sowie deren Interpretation

Die Datenlage zu Beginn der Phase des Faktensammelns kann sehr weit fortgeschritten oder minimal sein. In einigen Fällen entsteht eine gemeinsame Basis aus Fakten, denen alle Beteiligten zustimmen können, in anderen kann erst durch Mediation, ausgehend von internationalen Organisationen eine Einigung erreicht werden. Wenn solche Vermittlungen oder Konsensbildungsprozesse fehlen, werden die internationalen Bemühungen häufig von einzelne Staaten kritisiert und boykottiert. In dieser Situation überlagert die Phase der Aushandlung bereits die des Faktensammelns. Es werden verfrüht *policy options* ausgesprochen und Vorschläge für internationale Maßnahmen eingebracht. Eine internationale Aufspaltung, Polarisierung und die Formation von Koalitionen, die einen ergebnisorientierten Verlauf stark einschränken, sind nicht mehr aufzuhalten.

Ein Erfolg in der Aushandlungsphase hängt sehr eng mit der Hebelkraft und der Geschlossenheit einer Vetokoalition zusammen. Die Mitglieder können ein internationales Umweltregime schwächen, in dem sie ihre Teilnahme verweigern oder einen bindenden Beschluss ablehnen. Es ist jedoch häufig zu beobachten, dass dem entgegen ein oder mehr zentrale Mitglieder aus der Vetokoalition immer wieder entscheidende Zugeständnisse machen, um so eine Regimebildung oder Regimestärkung zu ermöglichen.

Der Regimebildungsprozess endet vorläufig mit der Unterzeichnung und Ratifizierung einer globalen Umweltkonvention. Weitere Verhandlungen stärken und optimieren entsprechend dem Wissensstand das etablierte Regime. Dabei sind drei Methoden zur Regimestärkung denkbar: (1) ein Protokoll zur Konkretisierung von Verpflichtungen, von Zielen oder von Zeitplänen kann ausgehandelt werden; (2) eine Konvention oder ein Protokoll kann während einer Konferenz verbessert bzw. abgeändert werden; (3) die Mitgliederkonferenz einer existierenden Konvention kann durch *policy*-Anpassungen Mandate für durchgreifendere Maßnahmen verabschieden, ohne damit die Konvention selbst zu verändern (Porter/Brown 1996:68).

Darüber hinaus kommt ein bemerkenswertes Nebenprodukt in einer Reihe von Staaten zustande, die nicht unterzeichnet haben bzw. nicht an den Prozessen maßgeblich beteiligt sind. In Folge solcher Regimebildungsprozesse kommt es zu sogenannten Politikdiffusionen. Bei diesem Teilphänomen, initiiert durch die internationale

Umweltpolitik, existieren drei zentrale Determinanten: (1) nationalstaatliche Faktoren (umweltpolitische Handlungskapazitäten, Nachfrage nach Problemlösungen); (2) die Dynamik des internationalen Systems (Bedeutung von Vorreiterländern für die globale Politikdiffusion, internationale Organisationen, transnationale Netzwerke); (3) Aspekte, die die Politikinnovation selbst betreffen (Charakteristika der Politikinnovation, Verfügbarkeit von geeigneten Politikmodellen etc.) (Kern/Jörgens/Jänicke 2001).

Jenseits eines Willens zu einer Weltumweltpolitik, der mittlerweile zum *common sense* dieses Planeten gehört, scheitern Implementation und Zielverfolgung an einem Mangel an Institutionen für eine wirkungsvolle Umsetzung der Zielvereinbarungen. Viele Unterzeichnerstaaten scheitern bereits bei so grundlegenden Aufgaben, wie der Erhebung von Steuern, was eine wirkungsvolle Umsetzung der Umweltschutzziele in weite Ferne rücken lässt.

Des weiteren erweisen sich die Mehrzahl der Vereinbarungen als Grundsatz- und Absichtserklärungen mit wenigen rechtlich-politischen Konsequenzen. „Ihre juristische Bedeutung wird durch eine gezielte Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen relativiert, die der Auslegung weite Spielräume eröffnen[...]. Die Kraftlosigkeit der internationalen Umweltpolitik spiegelt sich mithin in der Kraftlosigkeit des internationalen Umweltrechtes[...]. Das völkerrechtliche Nachbarrecht geht nämlich vom Prinzip der beschränkten territorialen Souveränität aus, dass jeder Staat sein Territorium so zu nutzen hat, dass keine Verletzung der Rechte anderer Staaten von ihm aus erfolgt. Diese Pflicht wurde in der Schlussresolution der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 und in der UN-Resolution Nr. 2996 vom 15.12.1972 bestätigt[...]. Zwischen Ziel und Zielverwirklichung klafft jedoch offensichtlich eine große Lücke“ (Meyer-Tasch 1990:230f).

## **6 WSSD Johannesburg (Rio+10)**

Der Schematische Aufbau des 6. Kapitels entstand, um gegebenenfalls als Vorlage für eine möglichen Folgestudie zu genügen, die sich mit den Implementationsprozessen der Ziele von Johannesburg befassen könnte.

„Ich erwarte wenig – Johannesburg kann man weitgehend vergessen. Zehn Jahre nach dem großen Umweltgipfel in Rio ist das traurig. Manche Aktivisten hoffen, dass verbindliche Regeln für das Verhalten von Unternehmen verabschiedet werden. Doch so weit wird es nicht kommen. Denn die Regierungen haben den Gipfel schlicht verdrängt. Sie sind so schlecht organisiert, und sie haben wenig vorbereitet, dass er auf viele wie eine Show der Konzerne wirkt. Denen wird Absurderweise der Vorwurf gemacht den Gipfel übernehme zu wollen. Tatsächlich wirkt das nur so, weil die Politik so schwach ist“ (John Ruggie in Die Zeit Nr.35/2002).

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg kann, ohne die tatsächliche Umsetzung der Beschlüsse zu berücksichtigen, als ein Teilerfolg gewertet werden, da zumindest kein Rückschritt im Vergleich mit den Beschlüssen des ersten Weltgipfels in Rio vollzogen wurde. Dieser streitbare Schluss lässt sich aus folgenden Teilergebnissen ziehen (WSSD 2002a;b):

Bereich Wasser: Das mit Abstand wichtigstes Ergebnis sind die konkreten Vorgaben auf diesem Sektor. Bis zum Jahr 2015 soll der Anteil der Menschen halbiert werden, die ohne Trinkwasser auskommen müssen<sup>24</sup>. Dieser Aspekt war bereits Bestandteil der Millennium-Erklärung, wurde aber nun mit Umsetzungsprogrammen ergänzt. Ein neues Ziel ist, den Anteil der Menschen zu halbieren, die nicht über genügend funktionierende Abwasserentsorgung verfügen.

Bereich biologische Vielfalt: Bis 2015 soll der Trend zum Aussterben von Tier- und Pflanzenarten gestoppt und abgeschwächt werden. Dieses Ziel geht zwar nicht über den Stand hinaus, der in den Verhandlungen über die Konvention zur biologischen Vielfalt erreicht wurde, aber die übrigen Staaten, die diesem Prozess nicht angehören, haben der Zielvorgabe von Johannesburg zugestimmt.

Bereich chemische Schadstoffe: Bis zum Jahre 2020 sollen Chemikalien, die negative Auswirkungen auf die Gesundheit und die Umwelt haben, „signifikant“ verringert werden. Zwar ist keine Zielvorgabe genannt, aber es ist eine Grundlage auf UN-Ebene geschaffen worden, die eine Rückführung gefährlicher Stoffe möglich macht.

---

<sup>24</sup> Stand 2002: 1,2 Milliarden Menschen

Bereich Klimaschutz: Obwohl dieses Thema nur indirekt auf der Agenda des Gipfels stand, gehen von Johannesburg positive Signale für die Gültigkeit des Kyoto-Protokolls zur Reduzierung der Treibhausgase aus. Kanada, Australien, China und Russland stellen eine Ratifizierung in Aussicht, was die USA stärker isolieren würde.

Bereich Fischerei: bis 2015 sollen die Fischbestände in den Weltmeeren wieder auf ein Niveau gebracht werden, das ihre schonende Nutzung erlaubt. Dies soll mit Quoten und Schutzgebieten erreicht werden. Allerdings enthält der Passus die Einschränkung: *if possible*.

Bereich Welthandel: Es kommt zu einer Anknüpfung an die WTO-Runde von Doha, die einen Fahrplan zum Auslaufen von Exportsubventionen in Auftrag gegeben hat. Der Weltgipfel spricht sich für den Abbau umweltschädlicher Subventionen aus. Ein Votum gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen scheitert auch an EU-Ländern, die vor allem ihre Agrarsubventionen nicht gefährden wollen.

Bereich Unternehmensverantwortung: Erstmals wird in einer internationalen Verhandlung die Forderung an global wirkende Unternehmen formuliert, Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung zu tragen. Des Weiteren ist eine Rechenschaftspflicht vorgesehen, für die aber noch Maßstäbe entwickelt werden müssen.

Neben der gemeinsamen Deklaration des Weltgipfels wurden in dem Zeitraum vom 3. Juli 2002 bis zum 3. September 2002 auf dem „Treaty Event“ insgesamt 61 Vertragswerke von 78 Staaten unterzeichnet oder ratifiziert.

Trotz dieser Ergebnisse ist Skepsis angebracht. Alle Unterschriften haben nur einen ganz geringen Nutzen, wenn die Ziele nicht implementiert werden und dann einer positiven *outcome*-Bewertung gerecht werden können. Der Gipfel von Rio wird mit dem Leitgedanken *think global act local* charakterisiert, den Gipfel von Johannesburg werden wir eines Tages mit *responsibility* verbinden.

## 7 Resumée

Eine Weltumweltpolitik als dritte Säule neben der Weltwirtschafts- und der Weltsicherheitspolitik ist nicht auszumachen. Anders ausgedrückt, die holistische Reform der internationalen Umweltpolitik hin zu einer Weltumweltpolitik steht noch aus. Die

internationale Umweltpolitik, wie in Kapitel 2 nachzulesen, brachte seit 1972 beachtlichen Erfolge zustande. Aus Kapitel 3 bis 6 wird deutlich, dass es nicht an der Anzahl der Konferenzen, Abkommen und Protokolle mangelt. Die Organisationsstruktur der internationalen Umweltpolitik hindert u.a. die Veränderungen. Eine der Visionen, die in den Politikwissenschaften zum Thema Weltumweltpolitik favorisiert werden, ist die Gründung einer horizontal aufgebauten „Weltumweltorganisation“ unter dem Dach der UNO. Diese Vision sieht vor, dass das UNEP, die *Commission on Sustainable Development* (CSD) und die *Global Environmental Facility* (GEF) in einer neuen Institution, der *World Environment and Development Organization* (WEDO), zusammengefasst werden. „Die Gründung einer solchen Sonderorganisation“, heißt es bei Biermann und Simonis (2000:16), „würde den drängenden Aufgaben der Weltumwelt- und -entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert bei nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren verschaffen.“

Bisher ist das „laviieren statt agieren“ das dringlichste Problem. Gerade die großen, international vereinbarten Lösungen bestimmter Umweltprobleme schaffen immer wieder besonders vertrackte neue Umweltprobleme. Manche Ökoerfolge können soziale Probleme verschärfen. Der Blick zurück verortet die Umweltpolitik, jenseits der Konferenzen auf einer ärmliche Position.

Mit der Realisierung steigenden Umweltverbrauchs und Umweltbelastung entwickelte sich die Umweltpolitik durch ihre Aufgabe des Regulierens der Umweltqualität. Zunächst wurde Umweltpolitik zu einer Ressortpolitik, welche die Umweltprobleme, die durch den Produktionsprozess erzeugt werden, zu beheben sucht, indem man sich um die bereits geschädigten Umwelt „sorgt“ (Simonis 1990:19). Die Anstrengungen, dies zu überwinden, sind in Kapitel 4 und 5 zu erkennen, aber eine andere entscheidende Entwicklung gräbt dem Sprössling „Weltumweltpolitik“ das Wasser ab: die Globalisierung, ein Phänomen, das sich lange unentdeckt parallel zur internationalen Umweltpolitik geformt hat.

Im Zuge der Globalisierung hat weltweit der industrielle Metabolismus zugenommen, d.h. die produktions-konsum-bedingten ökologisch wirksamen Ressourceninputs und Emissionsoutputs. Es sind weltregional bis globale Umweltprobleme entstanden – Atmosphären- und Klimaveränderungen,

Tropenwaldzerstörung, Bodendegradation und Verwüstung, Trinkwassermangel und Grundwasserschwind, Überfischung der Meere, Artenausrottung und Bedrohung der Biodiversität – deren Bearbeitung entsprechend weltregionale bis globale Lösungsstrategien verlangt. Deren Zustandekommen gestaltet sich jedoch ebenso zäh, wie ihre Erfolge meist nur bescheiden ausfallen.

Der Grund für das Scheitern der bisherigen Lösungsstrategien liegt darin, dass „die Mängel des ordnungsrechtlich nachgeschalteten bürokratischen Umweltschutzes – nämlich Vollzugsdefizite, Ineffizienz, mangelnde Innovationsdienlichkeit, Problemverschiebung statt Problemlösung – auf internationaler Ebene noch ausgeprägter zutage treten als schon auf nationaler Ebene“ (Huber 1999:24).

## **8 Literatur**

Arp, Henning; Reiss, Wulf; Rudischhauser, Klaus; von Kempis, Karl 1999: Umweltpolitik der EU. In: Rudolf Strohmeier (Hg.), Die europäische Union: ein Kompendium aus deutscher Sicht. Opladen/ Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Arrow, Kenneth J., 1963: Social Choice and Individual Values. New Haven: Yale University Press.

Biermann, Frank; Simonis, Udo E. 2000: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik. Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Forumsbeitrag 1/2000

Cohen, Michael D./ March, James G./ Olsen, Johan P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly 17, 1-25.

Eisner, Marc Allen 2001: the market is not enough: the state, corporate environmentalism, and self-regulation in comparative perspective (draft). American Political Science Association

Fitzler, Marc 1997: Ökologie und Umweltpolitik. Bonn: BfpB

Dryzek, John S. 1997: The Politics of the Earth. Oxford: Oxford University Press

Hartje, V.J. 1989: Verteilung der Reduktionspflichten. Problematik der Dritte-Welt-Staaten. Studienbericht E9a. Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestag. Ms. Berlin.

Huber, Joseph 1999: Weltumweltpolitik zwischen Ökologie und Ökonomie. In: Schmidt/Trinczek (Hg.), Soziale Welt, Sonderheft Globalisierung

Jänicke, Martin 1997a: Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle? In: Biermann/ Büttner/Helm, Zukunftsfähige Entwicklung. Berlin: Ed. Sigma, S. 181-190

Jänicke, Martin 1997b: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Berlin: Springer-Verlag

Jänicke, Martin; Weidner, Helmut: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich Tendenzen zu einer globalen Konvergenz. Aus Politik und Zeitgeschichte : Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 27, S. 15-24, 1997c

Jänicke, Martin; Jörgens, Helge; Hahn, Kristina; Koll, Claudia: Umweltplanung im internationalen Vergleich, Strategien der Nachhaltigkeit. Berlin: Springer, XII, 234 S., 2000

Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael 2000: Umweltpolitik. Bonn: BfPB.

Kern, Kristine; Jörgens, Helge; Jänicke, Martin 2001: The diffusion of environmental policy innovations a contribution to the globalisation of environmental policy. Berlin: REIHE: Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Abteilung Normbildung und Umwelt, 01-302 Forschungsberichtsnr.: FS2 01-302

Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19 (Spring), 79-88.

Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. Wien: Olzog.

Luhmann, Niklas, 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas 1986: Ökologische Kommunikation kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen; Westdt. Verl.

March, James G.; Olsen, Johan P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review, 78 (3), 734-749. (Allgemeine Lektüre zum 29.04.02)

Meyer-Tasch, Peter C. 1990: Staaten als Akteure der internationalen Umweltpolitik. In: Simonis, Udo E.(Hg.), Basiswissen Umweltpolitik: Ursachen, Wirkungen und Bekämpfung von Umweltproblemen. Berlin: Ed. Sigma

Nissen, Sylke (Hg.) 1992, Modernisierung nach dem Sozialismus: ökologischen und ökonomische Probleme der Transformation. Marburg: Metropolis-Verl.

North, Douglass C., 1991: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, MA.: Cambridge University Press.

Offe, Claus, 1986: Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien. In: Berger, J. (Hg.): Die Moderne. Göttingen: Schwartz, 97-117.

Olson, Mancur jr., 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen: Mohr.

Popper, Karl R., 1974: Das Elend des Historizismus. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Porter, Gareth/ Brown, Janet Welsh 1996: Global environmental politics. Colorado: Westview Press

Rabeneick, Götz 2002: Politikwandel in der EU-Umweltpolitik: Von Advocacy-Koalitionen und Integrationsfortschritt. M.A. Arbeit; Universität Stuttgart.

Radkau, Joachim 2000: Natur und Macht : eine Weltgeschichte der Umwelt / Joachim Radkau. - München : Beck.

Scharpf, Fritz W., 1972: Komplexität als Schranke der politischen Planung. Politische Vierteljahresschrift 13, Sonderheft 4, 168-192.

Simon, Herbert A., 1976: From Substantive to Procedural Rationality. In: Latsis, S.J. (Hg.): Method and Appraisal in Economics. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 129-148.

Simonis, Udo E.(Hg.) 1990: Basiswissen Umweltpolitik: Ursachen, Wirkungen und Bekämpfung von Umweltproblemen. Berlin: Ed. Sigma

Simonis, Udo E. 1996a: Globale Umweltpolitik: Ansätze und Perspektiven. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag

Simonis, Udo Ernst 1996a: Globale Umweltpolitik Ansätze und Perspektiven Mannheim: B.I.-Taschenbuchverl.

Simonis, Udo Ernst; Suplie, Jessica 1996b: Weltumweltpolitik Einführung und Bibliographie, Berlin: REIHE: Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Forschungsprofessur Umweltpolitik, 96-408Forschungsberichtsnr.: FS2 96-408

Simonis, Udo Ernst 1998: How to lead world society towards sustainable development. Berlin: REIHE: Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Technik - Arbeit - Umwelt, Forschungsprofessur Umweltpolitik, 98-401 Forschungsberichtsnr.: FS2 98-401

Switzer, Jacqueline Vaughn/ Bryner, Gary 1998: Environmental Politics. New York: St Martin Press

UNEP 2002: GEO-3. Nairobi, UNEP. (Global Environmental Outlook-Report Nr. 3)

Wiesenthal, Helmut 2002: Reformakteure in der Konjunkturfalle – Zur gegenläufigen Entwicklung von theoretischem „Wissen“ und praktischen Wollens. Ms.

Willke, Helmut, 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Frankfurt/M.: Athenäum.

Willke, Helmut, 1989: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. Weinheim, München: Juventa.

Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) 1993: Welt im Wandel. Grundstruktur globaler Mensch-Umwelt-Beziehungen. Jahresgutachten. Bonn, Karlsruhe

Zeit, Die Nr. 35/2002: Gunter Hofmann, Selten so grün wie jetzt.

Zeit, Die Nr. 35/2002: „Vergessen Sie Johannesburg!“ Gespräch mit Harvard-Professor John Ruggie. S. 18

Internetverzeichnis:

Campbell, Todd 1998: The First E-mail Message: who sent it and what it said. PreText Magazine, <http://www.pretext.com/mar98/features/story2.htm>

WSSD 2002a: The Johannesburg Declaration on Sustainable Development. [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/1009wssd\\_pol\\_declaration.doc](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.doc)

WSSD 2002b: Key Outcomes of the Summit. [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/2009\\_keyoutcomes\\_commitments.doc](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2009_keyoutcomes_commitments.doc)