

Vergemeinschaftung von Umweltgütern als Teil einer UN-Reform?¹

Peter H. Sand

Im UN-Bereich Umweltschutz hat sich nach jahrzehntelangem ‚Reformstau‘² in jüngster Zeit wieder eine sehr lebhaft diskutierte Diskussion über Reformkonzepte entwickelt – unter dem Stichwort ‚International Environmental Governance‘.³

Wir Deutsche tun uns ja mit dem Begriff Governance irgendwie schwer – er ist so gut wie unübersetzbar. Im Englischen läßt er sich immerhin bis *John Wyclif* zurückverfolgen (‘governance of the Chirche’, 1380),⁴ im Französischen sogar bis ins 13. Jahrhundert.⁵ Die Commission on Global Governance hat den Begriff in ihrem Bericht 1995 definiert als

*“a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements. There is no single model or form of global governance, nor is there a single structure or set of structures. It is a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making.”*⁶

(Der deutsche Übersetzungsdienst der Europäischen Kommission hat damit immer noch Probleme: das White Paper on European Governance von 2001 spricht da offiziell etwas hilflos von ‚Europäischem Regieren‘;⁷ und die soeben hier in Berlin gegründete Hertie School of Governance hat erst gar nicht ver-

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 26. Juni 2004 gehalten hat.

² *P.J. Opitz*, Einleitung, *Weltprobleme*, 5. Aufl. München 2001, S. 19.

³ Siehe etwa *W.B. Chambers & J.F. Green*, *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Solutions*, UN University Institute of Advanced Studies, Tokyo 2004.

⁴ *J. Wyclif*, *Selected Works* Bd. 3, London 1380, S. 346; s. auch *Oxford English Dictionary: Compact Edition* 1971, Bd. 1, S. 1181 (319).

⁵ Siehe *A. Kazancigil* *La gouvernance: itinéraire d'un concept*, in: J. Santiso (Hrsg.), *À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris 2002, S. 121-131 (S. 122). Vgl. auch den Begriff der ‘gouvernementalité’ bei *Michel Foucault*, *Dits et écrits* Bd. 3 (1976-79), Paris 1994, S. 635-657; *H.L. Dreyfus/ P. Rabinow* (Hrsg.), *M. Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago 1982, S. 221; dazu *P.M. Haas*, *Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance*, in: A. Prakash/J.A. Hart (Hrsg.), *Globalization and Governance*, London 1999, S. 104.

⁶ *Commission on Global Governance*, *Our Global Neighbourhood*, Oxford 1995, S. 2-4.

⁷ *Europäische Kommission*, Dok. KOM (2001) 428 final (25. Juni 2001), dazu der Bericht der Kommission, Dok. KOM (2002) 705 (11. Dezember 2002); vgl. *F.G. Snyder* (Hrsg.), *L’Union européenne et la gouvernance*, Brüssel 2003.

sucht, sich einen deutschen Namen zu geben, verwendet in ihrer Selbstdarstellung aber überwiegend die Metapher ‚politische Steuerung‘.⁸⁾

Im Umweltbereich jedenfalls konzentriert sich die International-Environmental-Governance-Debatte vor allem auf institutionelle Fragen.⁹ Es gibt inzwischen eine Flut von mehr oder weniger originellen Vorschlägen für oder gegen eine ‚Weltumweltorganisation‘, unter mehr oder weniger phantasievollen Bezeichnungen und Abkürzungen wie GEO, WEO, IEO usw.¹⁰

Wer sich von der Johannesburger UN-Gipfelkonferenz über nachhaltige Entwicklung 2002 dazu Klärung erhofft hatte, wurde allerdings enttäuscht.¹¹ Zumindest gab aber der im Vorfeld durch Präsident *Chirac* eingebrachte Reformvorschlag für eine „Organisation des Nations Unies pour l’environnement“ (ONUE) den Anstoß zu einer informellen diplomatischen Arbeitsgruppe unter französischem Vorsitz, die nun seit Januar 2004 in New York zusammenkommt und sich u.a. mit der Frage befaßt, ob das bestehende Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) – dessen Verwaltungsrat sich bisher ja nur aus 58 von der UN-Vollversammlung gewählten Staaten zusammensetzt – zu einer eigenen Sonderorganisation hochgestuft werden soll. Auch die deutsche Regierung hatte sich schon 1997 und vor kurzem wieder durch Umweltminister *Trittin* für eine “UN Environment Organization” mit globaler Mitgliedschaft ausgesprochen und angeboten, im Jahr 2005 eine Konferenz über International Environmental Governance in Berlin einzuberufen.¹²

All das hat einen gewissen Hauch von *déjà vu*. Ganz ähnliche Debatten und Spekulationen gab es schon im Vorfeld der Stockholmer UN-Umwelt-Konferenz 1972 und der UN-Konferenz 1992 über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro. Natürlich spielt dabei auch die unterschiedliche Bewertung der Leistungen und Fähigkeiten des real existierenden UN-Umweltprogramms in

⁸ *M. Zürn*, Mission Statement des Akademischen Direktors der Hertie School of Governance, Berlin 2004, S. 19; vgl. dazu *N. Luhmann*, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, Politische Vierteljahresschrift 1989, S. 4; *R. Mayntz/F. Scharff* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt 1995; und *K. Holzinger/C. Knill/D. Lehmkuhl* (Hrsg.), Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstellungen, Opladen 2004.

⁹ Siehe etwa *P.M. Haas/ N. Kanie/ C.N. Murphy*, Institutional Design and Institutional Reform for Sustainable Development in: *N. Kanie/ P.M. Haas* (Hrsg.), Emerging Forces in Environmental Governance, Tokio 2004, S. 263-281.

¹⁰ Vgl. dazu *F. Schmidt* (Hrsg.), Die Architektonik globaler Umweltpolitik: Neueste Beiträge zu ihrer Reform (Stiftung Wissenschaft und Politik: D/37), Berlin 2003; und den Konferenzbericht von *A. Reckemmer/F. Schmidt* (Hrsg.), Reform der Architektur globaler Umweltpolitik, Berlin 2004.

¹¹ Vgl. *B.H. Desai*, Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond, in: *Indian Journal of International Law* 40 (2000), S. 455-504; und *ders.*, „Mapping the Future of International Environmental Governance, in: *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002), S. 43-61.

¹² *J. Trittin*, Strengthening Environmental Protection in the United Nations, Vortrag auf der Konferenz über “Gouvernance internationale de l’environnement”, Institut du développement durable et des relations internationales (Paris, 15. März 2004).

Nairobi eine wesentliche Rolle. Dazu liegt inzwischen eine lange Reihe von internen und externen Beurteilungen und Gutachten vor – bis hin zu dem glänzend geschriebenen satirischen Schlüsselroman von *Paul Micou*, der im Hauptquartier eines imaginären UN-Programms in einem imaginären afrikanischen Staat Timbali spielt.¹³

Im Gegensatz zu diesem fast ausschließlich an organisatorischen Fragen orientierten Schrifttum – was Franzosen „bricolage“ nennen (UN-Klempnerei), sozusagen Parkinsons Umweltvölkerrecht – gibt es eigentlich kaum Reformstudien, die sich mit grundsätzlichen internationalen Verteilungsproblemen eines Umweltregimes auseinandersetzen.

Eine der wenigen löblichen Ausnahmen ist das Jahresgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) aus dem Jahr 2001 über „Neue Strukturen Globaler Umweltpolitik“, ergänzt durch ein entsprechendes Positionspapier für den Johannesburg-Gipfel und ein Sondergutachten über Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (2002).¹⁴ Nachdem der Beirat auch von außen als gewichtige Stimme im Diskurs wahrgenommen wird, will ich auf diese Studie hier näher eingehen.

Der WBGU geht von einer globalen Earth Alliance mit drei ‚Säulen‘ aus:

- das Earth Assessment, als wissenschaftliche Bewertung und Beratung durch einen neu zu schaffenden Earth Council nach dem Vorbild des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC);
- die Earth Organization, als Dachorganisation für globale Umweltbelange nach dem Vorbild der Welthandelsorganisation (WTO); und
- das Earth Funding, als eine Kombination bestehender öffentlicher und privater Finanzierungsmechanismen mit neuen ‚Nutzungsentgelten‘ für globale Umweltgüter.

Die beiden ersten Säulen des WBGU-Szenarios fallen nicht aus dem Rahmen der schon erwähnten institutionellen Ansätze anderer Reformpapiere – einmal abgesehen davon, daß der imposante Titel ‚Erdrat‘ leider schon vergeben ist, nämlich an den gleich nach der Rio-Konferenz 1992 von *Maurice Strong* mit-

¹³ *P. Micou*, *The Music Programme*, London 1989; als komische Oper vertont von *Roxanna Pamufnik* (Erstaufführung Covent Garden London im Mai 2000, weitere Aufführungen u.a. an der Warschauer Oper).

¹⁴ Englische Fassung: *World in Transition: New Structures for Global Environmental Policy*, London 2000, und *Charging the Use of Global Commons*, Berlin 2002; vgl. *Die Chance von Johannesburg: Eckpunkte einer Verhandlungsstrategie*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2001), und *Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter: Kurzfassung*, WBGU Politikpapier 2 (Berlin 2002).

begründeten Earth Council, also eine seit nunmehr 12 Jahren existierende globale Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Costa Rica.¹⁵

Anders die dritte Säule der WBGU-Studie: Hier wird tatsächlich Neuland betreten, mit Zielrichtung auf eine Umverteilung völkerrechtlicher Nutzungsrechte an so genannten „Global commons“, oder – im ökonomisch-politologischen Jargon – an internationalen „Common Pool Resources“.¹⁶ Der Beirat schlägt vor, auf die (private und staatliche?) Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter (z.B. des internationalen Luftraums durch Flugverkehr und der Hohen See durch Schifffahrt) Mautgebühren zu erheben, die zweckgebunden zum Schutz und Erhalt globaler Umweltgüter verwendet werden sollen; positive Entgelte sind dagegen für einen Nutzungsverzicht auf ‚nationale Umweltgüter von globalem Wert‘ vorgesehen, anknüpfend etwa an die „Debt-for-nature swaps“ aus den 80er Jahren.¹⁷ Zur Begründung wird – neben dem Finanzierungsbedarf der Earth Organization – u.a. auf ökologische Lenkungswirkungen der (emissionsbezogenen) Maut zur Verringerung von Umweltschäden verwiesen.

Der Vorschlag steht durchaus in der Tradition früherer Reformkonzepte zur Umweltpolitik. Bekanntlich war das erklärte Feindbild aus den Anfängen der weltweiten Umweltbewegung der 68er Jahre die einzelstaatliche oder privat/kommerzielle Übernutzung und Schädigung von Gemeinschaftsgütern („Tragedy of the commons“),¹⁸ die nur durch eine Übertragung der Nutzungsrechte auf neu zu schaffende internationale Institutionen verhindert oder zumindest eingedämmt werden könne.¹⁹ Gemeinsamer Ansatzpunkt fast all dieser Reformkonzepte war daher die Einschränkung oder ‚Durchlöcherung‘ der nationalstaatlichen Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Instrumente und Organe zur Ressourcenverwaltung.²⁰ Auch die Effizienz der zahlreichen damals

¹⁵ Siehe Agenda 21, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), S. 468/§ 38.45; und die Webseite des Earth Council (www.ecouncil.org).

¹⁶ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge 1990, S. 30-32; deutsche Übersetzung (von E. Schöller), *Die Verfassung der Allmende: jenseits von Staat und Macht*, Tübingen 1999, S. 38-41; vgl. E. Ostrom, „Reformulating the Commons“, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6 (2000), S. 29-52.

¹⁷ A.M. Pomar Borda, *International Experience with Debt-for-Nature Swaps*, in: M. Bothe/P.H. Sand (Hrsg.), *La politique de l'environnement: de la réglementation aux instruments économiques/Environmental Policy: From Regulation to Economic Instruments*, Den Haag 2003, S. 431-448.

¹⁸ G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in: *Science* 162 (13. Dezember 1968), S. 1243.

¹⁹ Siehe etwa R.A. Falk, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival*, New York 1971, S. 222; H. Sprout/M. Sprout, *Towards a Politics of the Planet Earth*, New York 1971, S. 406; und L.K. Caldwell, *Concepts in Development of International Environmental Policies*, *Natural Resources Journal* 13 (1973), S. 200. Vgl. aber seither die Neueinschätzung von R.A. Falk, *Environmental Protection in an Era of Globalization*, in: *Yearbook of International Environmental Law* 6 (1995), S. 11: „I now believe that this earlier analysis was badly mistaken in several key respects“.

²⁰ Z.B. P.C. Mayer-Tasch, *Die internationale Umweltpolitik als Herausforderung für die Nationalstaatlichkeit*, in: *Das Parlament: Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (1985), S. 3-13; C.

neu entstandenen Völkerrechtsinstrumente wurde häufig daran gemessen, wie weit sie in einzelstaatliche Verfügungsbefugnisse einzugreifen wagten.²¹ Insofern knüpft also der WBGU-Vorschlag eines Verzichts auf ‚freien‘ staatlichen Zugang zu Gemeinschaftsgütern („Free access“) – oder eines Verzichts auf eigene Nutzung nationaler Umweltgüter von globalem Belang – an die alte Souveränitätskritik der Umweltbewegung an.

Ob der Vorschlag freilich gegenwärtig Aussicht auf Konsens hat, scheint äußerst fraglich. Zwar will der WBGU finanzielle Neubelastungen wohlweislich auf die Industriestaaten beschränken, um die Entwicklungsländer nicht zu verprellen. Aber der Widerstand der gesamten Schiff- und Luftfahrtlobby steht von vornherein fest, ganz zu schweigen vom hoffnungslos umwelt-agnostischen US-Hegemon. Und die Erfahrung mit der Kodifizierung des Rechts der Meeresumwelt 1982 und der genetischen Pflanzenressourcen 2001 hat gezeigt,²² daß die Zeichen der Zeit gerade nicht auf Vergemeinschaftung von Umweltgütern stehen, sondern auf eine fortschreitende staatliche Einhegung der globalen Allmende.

Schwer nachvollziehbar ist jedenfalls die Bezeichnung des WBGU-Mautsystems als ‚weltweit-treuhänderische Verwaltung‘, die wohl auf einem spezifisch deutschen juristischen Mißverständnis beruht. Es ist richtig, daß UN-Generalsekretär *Kofi Annan* schon in seinem Reformpaket 1997 „a new concept of trusteeship“ für globale Umweltgüter forderte und dafür sogar eine Umwandlung des bestehenden UN-Treuhandrates anregte.²³ Der Begriff der Public Trusteeship aus dem modernen angelsächsischen Umweltrecht, der dabei eindeutig Pate stand, ist jedoch etwas völlig anderes als eine fiskalische „Domänenverwaltung“ nach Art der bundesdeutschen Treuhandanstalt 1990-95, die dem WBGU hier offenbar vorschwebt. Der Environmental Public Trust,

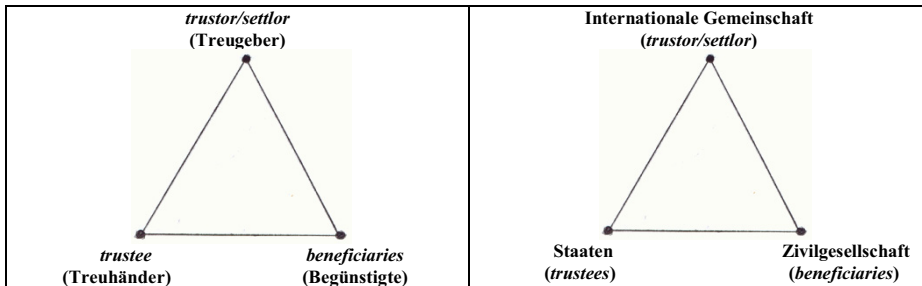
Hinds, Umweltrechtliche Einschränkungen der Souveränität: Völkerrechtliche Präventionspflichten zur Verhinderung von Umweltschäden, Frankfurt 1997; *K. Odendahl*, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität: Reichweite und Schranken territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt und die Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses staatlicher Souveränität, Berlin 1998; *M. Haedrich*, Internationaler Umweltschutz und Souveränitätsverzicht: eine Untersuchung zum Wandel des Souveränitätsverständnisses, in: *Der Staat* 39 (2000), S. 547-569.

²¹ „Depth of cooperation“: *G.W. Downs/D.M. Roche/P.N. Barsoon*, Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation?, in: *International Organization* 50 (1996), S. 342; *G.W. Downs*, Enforcement and the Evolution of Cooperation, in: *Michigan Journal of International Law* 19 (1998), S. 319.

²² Vgl. *R.D. Eckert*, The Enclosure of Ocean Resources: Economics and the Law of the Sea, Stanford 1979; *G. Hafner*, Die seerechtliche Verteilung von Nutzungsrechten: Rechte der Binnenstaaten in der ausschließlichen Wirtschaftszone, Wien 1987; und *H.D. Cooper*, The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, in: *Review of European Community and International Environmental Law* 11 (2002), S. 1-16.

²³ „Renewing the United Nations: A Programme for Reform“, Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN Doc. A/51/950 (14. Juli 1997), § 85; und „A New Concept of Trusteeship“, Note by the Secretary-General on United Nations Reform: Measures and Proposals, UN Doc. A52/849 (31. März 1998).

wie ihn u.a. der indische Oberste Gerichtshof in mehreren Grundsatzentscheidungen als „Law of the land“ formuliert hat,²⁴ lässt sich als ein dreiseitiges Schema von Rechtsbeziehungen etwa so darstellen und „internationalisieren“:



Kernstück dieses Schemas ist die Rechenschaftspflicht des (bzw. der) „Trustees“. Dabei geht es aber keineswegs um eine „Treuhandeinrichtung“, die den Staaten Rechenschaft schuldet für die zweckgerechte Verwendung der ihr anvertrauten Finanzmittel (wie der WBGU das zu sehen scheint),²⁵ sondern es sind die Staaten selbst, als „Treuhänder“, die der Zivilgesellschaft Rechenschaft schulden für eine auftragsgemäße Nutzung der ihnen anvertrauten Umweltgüter – „legal accountability for the exercise of social power“,²⁶ also das „Prinzip Verantwortung“.²⁷

So gesehen ist Treuhandenschaft sehr wohl ein brauchbares und innovatives Konzept für das „post-moderne“ Umweltvölkerrecht. Es macht den Nationalstaaten ihre Souveränität durchaus nicht streitig – weder die Hoheit über nationale Umweltgüter „von globalem Belang“ noch den Zugang zu globalen Umweltgütern, – sondern nimmt sie für ihren Umgang mit eben diesen Gemeinschaftsgü-

²⁴ Beginnend mit *Mehta vs. Kamal Nath et al.*, 13. Dezember 1996, Supreme Court Cases (1997) I S. 388; dazu und zu weiteren Fällen siehe *M.R. Anderson*, International Environmental Law in Indian Courts, in: Review of European Community and International Environmental Law 7 (1998), S. 29, und *J. Razzaque*, Application of Public Trust Doctrine in Indian Environmental Cases, in: Journal of Environmental Law 13 (2001), S. 221-234. Vgl. *P.H. Sand*, Trusteeship for Common Pool Resources? Zur Renaissance des Treuhandbegriffs im Umweltvölkerrecht, in: S. v. Schorlemer (Hrsg.), Praxis-Handbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin 2003, S. 201-224.

²⁵ „Die Treuhandeinrichtung ist einer fortwährenden Kontrolle und Sanktionierung durch die Einzelstaaten [!] bzw. von ihnen eingesetzter Regulierungsinstanzen zu unterwerfen.“

²⁶ *P. Allott*, *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford 1990, S. 336; vgl. *J.S. Mill*, *Dissertations and Discussions* Bd. 1, London 1859, S. 467 („accountability of governments to the people“).

²⁷ *H. Jonas*, *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt 1979; vgl. *R.O. Keohane*, *Global Governance and Democratic Accountability*, London School of Economics: Milliband Lecture 2003. Der angelsächsische Begriff „accountability“ im Sinn von gesellschaftlicher Rechenschaftspflicht ist allerdings ins Deutsche kaum übersetzbar – jedenfalls nicht deckungsgleich mit „responsibility“ [als traditionelle zwischenstaatlich/gegenseitige Verantwortlichkeit im Völkerrecht].

tern gerade in die Pflicht, indem es ihnen darüber Rechenschaft abverlangt gegenüber den eigentlichen „Begünstigten“ intergenerationeller Treuhandschaft; d.h. gegenüber der globalen Zivilgesellschaft (gegenwärtige und zukünftige Generationen).²⁸

Aufgabe des Umweltvölkerrechts wird es sein, diese multilaterale Accountability der Staaten – deren Inhalt und Form sich radikal von der traditionellen bilateralen Staatenverantwortlichkeit unterscheidet²⁹ – weiter auszugestalten, etwa im Sinn der Aarhus-Konvention von 1998³⁰:

1. durch ein Recht der Bürger auf Information;
2. Recht auf Gehör; und
3. Recht auf Einspruch.

Insofern bleibt der Reformansatz *Kofi Annans* von 1997 unverändert aktuell.³¹

²⁸ Dazu neuerdings der Bericht des ehemaligen brasilianischen Staatspräsidenten *F.H. Cardoso*, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, UN Doc. A/58/817 (11. Juni 2004).

²⁹ Zu neueren Differenzierungen in diesem Bereich siehe *P.M. Dupuy*, *A General Stocktaking of the Connections between the Multilateral Dimension of Obligations and the Codification of the Law of Responsibility*, in: *European Journal of International Law* 13 (2002), S. 1053-1082, und die anschließenden Beiträge von *G. Nolte*, *M. Spinedi* und *L.A. Sicilianos*, a.a.O., S. 1083-1146; vgl. schon *G. Teubner/L. Farmer/D. Murphy* (Hrsg.), *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Self-Organization*, Chichester 1994.

³⁰ Übereinkommen über den Zugang zu Information, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus 25. Juni 1998, in Kraft seit 30. Oktober 2001); dazu *M. Schevli*, *Die Aarhus-Konvention über den Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen*, in: *Archiv des Völkerrechts* 38 (2000), S. 217-252.

³¹ Der konkrete Vorschlag einer Wiederbelebung des UN-Treuhandrats für Umweltbelange (bereits 1988 von *Maurice Strong* formuliert) starb allerdings schon auf dem Weg zum Johannesburg-Gipfel einen unrühmlichen „Death by committee“; siehe dazu *P.H. Sand*, *Environmental Summitry and International Law*, in: *Yearbook of International Environmental Law* 13 (2002), S. 21-41 (35).