

Die internationale Umweltbürokratie: Besser als ihr Ruf?

Daniel Mittler

Bürokraten haben oft keinen guten Ruf. Globale Bürokraten am allerwenigsten. Vielleicht ist auch dies ein Grund, dass es wenige Studien gibt, die sich mit dem Einfluss internationaler Bürokratien auf die Weltpolitik beschäftigen. Seit dem ersten ›Erdgipfel‹ 1992 ist zwar jede Menge Literatur zu globalen Umweltproblemen und den Versuchen, diese zu bekämpfen, erschienen. Das vorliegende Werk ist aber der erste ernsthafte Versuch, die Bürokratien verschiedener umweltpolitischer Prozesse – vom Klimawandel über die Wüstenbildung bis hin zur Umweltschutzarbeit der OECD – zu durchleuchten und vergleichend zu analysieren.

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Buches lohnen deshalb, wiederholt zu werden: 1. Globale Bürokratien sind autonome Akteure der globalen Umweltpolitik und beeinflussen das Politikwissen genauso wie die Politikergebnisse. 2. Wie autonom und wie einflussreich die Bürokratien sind, lässt sich nicht anhand einfacher Muster (etwa Mandat oder Ressourcenausstattung) erklären.

Praktikerinnen und Praktiker der globalen Umweltpolitik – die beispielsweise die Unterschiede zwischen dem Verwaltungsrat des UN-Umweltprogramms (UNEP), den Expertentreffen der OECD oder den Vertragsstaatenkonferenzen der Biodiversitäts- oder der Klimakonvention selber erlebt haben – werden diese Aussagen nicht überraschen. Es ist aber ein Verdienst des ›MANUS (Managers of Global Change)‹-Forschungsprojekts, das diesem Buch zugrunde liegt, diese Erkenntnisse wissenschaftlich detailliert und eindeutig ausgearbeitet zu haben.

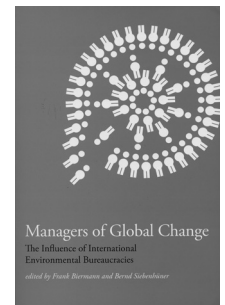
Eine faszinierende Lektüre ist das Buch dabei vor allem, weil eine Vielzahl an unterschiedlichen Bürokratien untersucht wurde. Dazu gehören: das OECD-Umweltdirektorat, die Weltbank, die Internationale Seeschiffahrts-Organisation, das UNEP, die Globale Umweltfazilität (GEF) sowie die Sekretariate der verschiedenen UN-Umweltkonventionen: das ›Ozonsekretariat‹ in Nairobi, das ›Klimasekretariat‹ (UNFCCC), das ›Biodiversitätssekretariat‹ (CBD) und das Wüstensekretariat (UNCCD) in Bonn. Die Autorinnen und Autoren geben damit einen breiten Überblick, der es jeder Leserin und jedem Leser ermöglicht, etwas Neues zu entdecken. Interessant ist zum Beispiel zu sehen, wie verschiedene Bürokratien unterschiedliche Wege finden, sich ›monopolistische‹ Kompetenzen zuzulegen, die es ihnen ermöglichen, ›kognitiven‹ Einfluss zu nehmen. Sie entwickeln Wissen über ein Umweltproblem, das nur sie besitzen.

Dadurch machen sie sich unersetzlich. Erfreulich positiv fällt auch das Urteil über die Fähigkeiten der Angestellten aus: Diese sind in der Regel überaus kompetent und gut informiert – ganz im Gegensatz zum Image der Bürokraten in der Öffentlichkeit. Wie effektiv kleine Sekretariate – wie das ›Ozonsekretariat‹ – sein können, trotz mangelnder Ressourcen und kleinem Mitarbeiterstab, ist spannend beschrieben.

Zeitweise verstellt der spezialisierte Blick auf die Bürokratien aber die klare Sicht auf die Ursache der Probleme. Im Kapitel zur Weltbank wird offen angesprochen und eingestanden, dass eine reine Analyse der Umweltbürokratie der Weltbank eine ›übertrieben grüne Vision‹ (S. 103) der Bank zur Folge hat. Die gesamten weltweiten (vielfach äußerst negativen) Umweltauswirkungen der Maßnahmen der Weltbank kann dieses Kapitel nicht untersuchen. Im Kapitel über das OECD-Umweltdirektorat können die Autoren nicht wirklich erklären, warum gute Ideen – etwa zum ökologischen Umbau des Wirtschafts- und Finanzsystems – von den Mitgliedstaaten nicht aufgegriffen und umgesetzt werden. Dies liegt aber freilich nicht an den Bürokratien, die kompetent arbeiten, sondern schlicht an der Macht der Lobbyisten, die sich gegen eine Ökologisierung des Wirtschafts- und Finanzsystems wehren. Diese kalte Macht der Interessen kommt in dem Buch zu selten zur Sprache.

Das größte Manko des Bandes ist die späte Veröffentlichung. Viele der Interviews wurden in den Jahren 2003 und 2004 geführt (einige, aber nicht alle, Artikel sind offensichtlich in den Jahren 2007 oder 2008 noch einmal überarbeitet worden). Das Kapitel zur Klimarahmenkonvention ist beispielsweise nur noch von historischem Interesse. Die Beschreibung des mangelnden Einflusses des Sekretariats ist zwar nicht völlig überholt: Auch Yvo de Boer als Leiter des Konventionssekretariats konnte auf der Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 nichts gegen die inkompetente Konferenzleitung durch Dänemarks Ministerpräsidenten unternehmen. Die Beschreibung des Sekretariats als lediglich ›unterstützend‹ und ohne Mut, öffentlich Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, passt aber nicht zu dem Klimasekretariat, das die Weltöffentlichkeit unter de Boers Leitung von 2006 bis 2010 erleben konnte.

Dieses Buch besticht durch seine Breite und Tiefe und ist von großem akademischen Wert. Für Praktikerinnen und Praktiker wäre eine Aktualisierung jedoch dringend geboten, um den Nutzen zu erhöhen.



Frank Biermann/
Bernd Siebenhüner
(Eds.)

**Managers of
Global Change.
The Influence of
International
Environmental
Bureaucracies**

Cambridge, Mass.:
MIT Press 2009,
376 S., 28,00
US-Dollar