Vierradantrieb für die globale Umweltpolitik

Steffen Bauer

Die Vereinten Nationen sind zugleich zentrale Arena und maßgeblicher Akteur zwischenstaatlicher umweltpolitischer Zusammenarbeit. Ihren nachweisbaren Erfolgen beim weltweiten Aufbau umweltpolitischer Kapazitäten und der Bearbeitung grenzüberschreitender Umweltprobleme steht eine Vielzahl ungelöster Probleme gegenüber, unter denen Klimawandel und Artensterben allenfalls die bekanntesten sind. Die Handlungsmacht der UN, den damit verbundenen Herausforderungen wirksam zu begegnen, ist offenkundig unzureichend.

Der amerikanische Umweltpolitikwissenschaftler **Ken Conca** begibt sich in seinem Buch auf Ursachenforschung und entwickelt konkrete Vorschläge, um die Umweltpolitik der UN auf ein breiteres Fundament zu stellen und dadurch zu stärken. Ausgangspunkt seiner Analyse ist der komplexe Zusammenhang zwischen Umweltzerstörung, Menschenrechten und Konflikten sowie die Vernachlässigung der menschenrechtlichen und friedenspolitischen Dimensionen in der internationalen Umweltpolitik. Vor diesem Hintergrund diagnostiziert Conca eine Selbstbeschränkung der Umweltpolitik der UN als wesentliche Ursache mangelnder Durchschlagskraft und Wirksamkeit. Statt alle vier UN-Kernthemen – Völkerrecht, Menschenrechte, Entwicklung und Frieden – in die Waagschale zu werfen, verließen sich die Vereinten Nationen umweltpolitisch auf ein funktionstüchtiges Umweltvölkerrecht und die Maxime nachhaltiger Entwicklung (S. 6).

Das UN-Mandat für Frieden und Menschenrechte nicht in den Dienst der umweltpolitischen Sache zu stellen, identifiziert Conca somit als maßgebliche Schwäche und strukturellen Fehler globaler Umweltgovernance. Entsprechend argumentiert er, dass die stetige Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts und der zum handlungsleitenden Paradigma der UN gewordene Anspruch, Entwicklungsprozesse nachhaltig zu gestalten, zu kurz greifen und eine wirksame internationale Umweltpolitik verhindern.

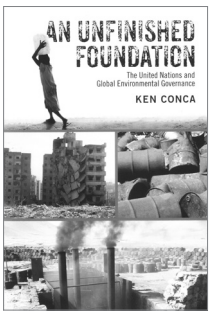
Auf breiter empirischer Grundlage legt Conca überzeugend dar, weshalb die Zusammenhänge zwischen Umweltzerstörung, gewalttätigen Konflikten und menschenrechtsbasierten Ansprüchen auf eine intakte Umwelt vielversprechende Ansatzpunkte für eine wirksamere Politik sein könnten. Er entwickelt konkrete Vorschläge, diese Erkenntnisse in institutionelle Reformen zu übersetzen. Er empfiehlt unter anderem die Anerkennung eines Menschenrechts auf eine sichere und gesunde Umwelt, eine umweltpolitische Anwendung des völkerrechtlichen Konzepts der Schutzverantwortung, eine umweltpolitische Mandatierung des UN-Sicherheitsrats und die gezielte Nutzung umweltpolitischer Potenziale in der Praxis der Friedenskonsolidierung.

Vorschläge, wie derartige Reformideen angesichts der von ihm beschriebenen politisch-ökonomischen und strukturellen Reformhindernisse umgesetzt werden könnten, vermag auch Conca bestenfalls anzudeuten. Er räumt ein, dass kleinteilige Strategien kaum ausreichen dürften, um die notwendigen »Kaskaden des Wandels« in Gang zu setzen (S. 192). Allerdings bieten seine Vorschläge sinnvolle Anregungen, um in den Reformdiskussionen internationaler Umweltgovernance stärker und gezielter als bisher über den umweltpolitischen Tellerrand zu schauen. Mit seiner fundierten Perspektive auf das UN-System als Ganzes weist er dabei deutlich über die wiederkehrenden Diskussionen um das Für und Wider einer Weltumweltorganisation hinaus.

In Concas eigenen Worten ist die von den Vereinten Nationen geprägte »Karawane globaler Umweltgovernance« an einer Weggabelung angelangt, an der sie sich für die Weiterfahrt auf der gut ausgeschilderten, aber zunehmend reparaturbedürftigen Straße von Umweltvölkerrecht und nachhaltiger Entwicklung oder für das Abzweigen auf eine unbefestigte Schotterpiste entscheiden muss. Conca empfiehlt in beiden Fällen den im Mandat der Vereinten Nationen angelegten Vierradantrieb zum Einsatz zu bringen.

Die signifikante Rolle der UN im Politikfeld Umwelt blieb bislang selbst in umfassenden Referenzwerken wie dem ›Oxford Handbook on the United Nations‹ unterbelichtet. Umgekehrt arbeiten sich die Beiträge über die Vereinten Nationen in den einschlägigen Hand- und Lehrbüchern der globalen Umweltpolitik in aller Regel eng an den umweltpolitischen Institutionen und einschlägigen multilateralen Umweltabkommen ab.

Es ist das besondere Verdienst von Concas Buch, diese Lücke zu schließen, indem es eine ganzheitliche Perspektive auf die Genese multilateraler Umweltkooperation im systemischen Zusammenhang der UN und der Funktionen und Wirkungsweisen ihrer unterschiedlichen Institutionen entwickelt. Conca leistet damit der UN-Forschung sowie den Praktikerinnen und Praktikern des Multilateralismus einen wertvollen und in vielfacher Hinsicht überfälligen Dienst.



Ken Conca

An Unfinished Foundation.
The United Nations and Global Environmental Governance

New York: Oxford University Press 2015, 320 S., 27,95 US-Dollar