

## Was bringt eine Weltumweltorganisation?

Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik

*Der Beitrag stellt eine Antwort auf Vorschläge dar, die institutionelle Zersplitterung der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt durch die Gründung einer Weltumweltorganisation zu überwinden und gleichzeitig eine Reihe zentraler Probleme der internationalen Umweltzusammenarbeit zu lösen. Dazu werden Organisationen kooperationstheoretisch als Steuerungsinstitutionen mit spezifischen Entscheidungsprozessen konzipiert. Dadurch wird erkennbar, daß wichtige bestehende internationale Umweltregime die Schwelle zur Organisation bereits überschritten haben. Sodann wird die im Vergleich zu anderen Politikfeldern typisch kleinteilige Bearbeitung internationaler Umweltprobleme auf die strukturellen Bedingungen des Politikfeldes »Umwelt« zurückgeführt. Anschließend werden die beiden zentralen Dimensionen, die Organisation kollektiver Entscheidungsprozesse und der Zuschnitt des bearbeiteten Problemfelds, zu drei Modellen einer möglichen Weltumweltorganisation zusammengeführt. Die abschließende Untersuchung zeigt, daß von einer solchen Organisation aus kooperationstheoretischer Sicht kein wesentlicher Beitrag zur Lösung zentraler Probleme der internationalen Umweltpolitik zu erwarten ist.*

Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt hat in den vergangenen 30 Jahren dramatisch zugenommen. Internationale Übereinkommen regulieren heute den Schutz globaler Umweltgüter (z.B. des Weltklimas und der Ozonschicht) ebenso wie regionaler oder sub-regionaler Schutzgüter (z.B. Regionalmeere, internationale Flüsse und Seen, Reinhaltung der Luft). Die Erfolge der internationalen Umweltzusammenarbeit erstrecken sich allerdings nicht auf alle Bereiche gleichermaßen. Zwar sind viele schützenswerte Umweltgüter durch geeignete Arrangements erfaßt, für eine nachhaltige Entwicklung sind jedoch weitere Fortschritte in zahlreichen, wenn nicht gar fast allen Bereichen erforderlich<sup>1</sup>.

Ein zentrales Charakteristikum der internationalen Umweltpolitik ist ihre starke institutionelle Zersplitterung. Staaten kooperieren zum Schutz der Umwelt typi-

1 Zur Wirksamkeit internationaler Umweltpolitik vgl. u.a. Haas et al. (1993); Oberthür (1997); Victor et al. (1998); Young (1999); zum Zustand der globalen Umwelt vgl. UNEP (1999).

scherweise, indem sie jeweils separate, problemfeldspezifische Übereinkommen abschließen und diese unabhängig voneinander weiterentwickeln. Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurden in einer für den »Erdgipfel« von Rio erstellten Studie mehr als 125 in der Regel institutionell unverbunden nebeneinander stehende multilaterale Umweltregime gezählt (Sand 1992). Jahr für Jahr treten etwa fünf weitere wichtige Umweltvereinbarungen hinzu (Beisheim et al. 1999: 350-351). Mit der separaten Institutionalisierung sind gegenseitige Beeinflussungen und Störeffekte internationaler Umweltarrangements verbunden, die seit einigen Jahren zunehmend erkannt werden (Young 1996). Beispielsweise greifen die im Rahmen des Ozonenschutzregimes getroffenen Maßnahmen allein deshalb in die Klimaschutzpolitik ein, weil sowohl die ozonschichtgefährdenden Stoffe als auch viele ihrer Substitute klimarelevante Eigenschaften besitzen (Oberthür 1999). Regelungen des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz könnten zu einer Forstpolitik führen, die den Zielen der Erhaltung der Artenvielfalt unter der Biodiversitätskonvention zuwiderlaufen (WBGU 1998).

Vor diesem Hintergrund legen Biermann und Simonis (2000) ihren Vorschlag für die Errichtung einer internationalen Umweltorganisation vor. Sie setzen sich deutlich von Vorstellungen ab, einen mit starken Eingriffsrechten ausgestatteten »Umwelt-Sicherheitsrat« zu errichten. Statt dessen schlagen sie eine »nicht-souveränitätseinschränkende Weltumweltorganisation« vor, durch die die bestehende Umweltzusammenarbeit einen kohärente(re)n institutionellen Rahmen erhalten soll. Davon versprechen sie sich eine Reihe von Vorteilen, insbesondere eine verbesserte Koordination zwischen bestehenden und/oder neu zu errichtenden Umweltregimen, einen verbesserten Kapazitätsaufbau im Süden einschließlich einer Ausweitung des Ressourcentransfers dorthin sowie die Förderung der Entwicklung und Umsetzung internationaler Regeln zum Schutz der Umwelt. Wenn dies zuträfe, dann müßte die Errichtung einer Weltumweltorganisation, unter deren Schirm die bislang zersplitterten Einzelaktivitäten zusammengefaßt werden, als eine aussichtsreiche institutionelle Innovation betrachtet werden.

Allerdings sind erhebliche Zweifel angebracht, ob eine Weltumweltorganisation diese Erwartungen zu erfüllen vermag. In dem Beitrag von Biermann und Simonis (2000) finden sich kaum Hinweise darauf, wie sie angelegt sein könnte. Damit bleibt unklar, über welche Rechte und Eingriffsmöglichkeiten eine solche Organisation verfügen müßte, um zur Lösung der – im wesentlichen zutreffend skizzierten – Probleme nennenswert beitragen zu können. Es wird auch nicht erkennbar, ob die erwarteten Vorteile der Gründung einer »Organisation« anstelle der gegenwärtig vorherrschenden »Regime« oder der Zusammenlegung der heute existierenden kleinteiligen Problemfelder zugeschrieben werden sollen. Diese Fragen, die den generellen Nutzen und das konkrete Design einer internationalen Umweltorganisation betreffen, lassen sich nicht ohne ein tragfähiges theoretisches Fundament beantworten.

In diesem Beitrag gehen wir aus einer kooperationstheoretischen Perspektive der Frage nach, welchen Beitrag eine Weltumweltorganisation zur Überwindung der von Biermann und Simonis (2000) angesprochenen Probleme zu leisten vermag. Dazu skizzieren wir zunächst eine kooperationstheoretisch begründete Konzeption

internationaler Organisationen, die den Zusatznutzen einer *Umweltorganisation* gegenüber einfachen Verhandlungssystemen erkennen läßt (Kap. 1). Sodann untersuchen wir die Folgen der Begrenzung von Problemfeldern für den Kooperationsprozeß und gehen den Gründen für die im Vergleich zu anderen Politikbereichen der internationalen Beziehungen besonders hochgradige, institutionelle Zersplitterung der internationalen Umweltzusammenarbeit nach (Kap. 2). Diese beiden Stränge werden in der Entwicklung von drei grundlegenden Modellen einer möglichen internationalen Umweltorganisation zusammengeführt (Kap. 3). Schließlich fragen wir, inwieweit eine diesen Modellen nachempfundene Organisation die von Biermann und Simonis (2000) erwarteten positiven Wirkungen hervorzubringen vermag (Kap. 4). Wir kommen zu dem Schluß, daß die Errichtung einer Weltumweltorganisation zur Lösung der von Biermann und Simonis skizzierten Probleme der internationalen Umweltpolitik nur einen geringen Beitrag leisten könnte. Es bestünde im Gegenteil die Gefahr, daß ein solcher Schritt gegenüber der bisherigen Situation mit erheblichen Nachteilen verbunden wäre.

## 1. *Verhandlungssysteme und internationale Organisationen*

Der Vorschlag von Biermann und Simonis (2000) ist auf die Gründung einer *Weltumweltorganisation* gerichtet. Er schließt damit an die weit verbreitete Überzeugung an, daß eine Organisation besser dazu geeignet sei, bestimmte Leistungen im Prozeß der internationalen Zusammenarbeit zu erfüllen als andere Formen der Institutionalisierung. Allerdings wird dies nicht theoretisch begründet hergeleitet. Im folgenden wird deshalb zunächst kooperationstheoretisch fundiert untersucht, welchen Beitrag internationale Organisationen zur Förderung des Kooperationsprozesses leisten können.

### 1.1. *Internationale Organisationen in der bisherigen Kooperationstheorie*

Internationale Organisationen werden in der kooperationstheoretisch informierten Literatur vielfach mit ihren Sekretariaten gleichgesetzt (Keohane 1989: 3-4; Young 1994: 163-183) und dann als theoretisch wenig relevant betrachtet (Ruggie 1992: 573). In anderen Fällen werden sie, dem Völkerrecht folgend, als »Akteure« behandelt, die neben den Staaten internationale Rechtspersönlichkeit genießen (Müller 1993: 29). Beiden Konzeptionen fehlt eine kooperationstheoretisch gehaltvolle Durchdringung der Organisationen selbst und ihres Beitrages zum Gelingen zwischenstaatlicher Kooperation (Abbott/Snidal 1998).

Dieser Befund mag angesichts der über 20 Jahre andauernden Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Kooperation überraschen. Er läßt sich auf zwei zentrale Ursachen zurückführen. Zum einen wandte sich die Wissenschaft von der internationalen Zusammenarbeit (*International Organization*) zu Beginn der 1970er Jahre gerade von der Untersuchung internationaler Organisationen,

insbesondere der UNO, ab, um die Bedingungen und Grenzen *erfolgreicher Kooperation* zu erforschen (Kratochwil/Ruggie 1986). Zum anderen errichten Staaten als die zentralen Akteure des internationalen Systems in der Perspektive des lange Zeit dominierenden streng akteurszentrierten Rational-Choice-Ansatzes internationale »Regime«, um bestehende Kooperationsprobleme zu überwinden. Internationalen Organisationen wird dann im wesentlichen eine Hilfsfunktion, etwa zur Gewinnung von Informationen über das Implementationsverhalten der beteiligten Staaten (Martin 1993), zugewiesen.

Eine derart sparsame Konzeption läßt kaum einen nennenswerten Zusatznutzen internationaler Organisationen erkennen. Während die frühe Kooperationstheorie sich praktisch ausschließlich auf nicht-kooperative Spiele (Beispiel: Gefangenendilemma) stützte, in denen Akteure nicht miteinander kommunizieren (beispielhaft Zürn 1992; zur Kritik Müller 1994), nutzen neuere kooperationstheoretische Arbeiten (Morrow 1994; Fearon 1998) zunehmend das Instrumentarium kooperativer Spiele oder *Bargaining*-Modelle, in denen *Kommunikation* und das Treffen *kollektiver Entscheidungen* von erheblicher Bedeutung sind. Diese Entwicklung eröffnet eine Perspektive für eine kooperationstheoretisch gehaltvolle Konzeption internationaler Organisationen. Sie müßte darlegen, wie diese Institutionen durch die spezifische Organisation von Kommunikations- und Entscheidungsprozessen in die Lage versetzt werden, kollektive Entscheidungen substanziell zu beeinflussen (vgl. ausführlich Gehring 1998, 2000).

### 1.2. Die Vor- und Nachteile der Koordination durch Verhandlungen

Die Vorteile von Verhandlungen zur Lösung von Kooperationsproblemen auf der internationalen Ebene folgen aus der horizontalen Struktur des internationalen Systems, dem sowohl eine legitimierte normsetzende als auch eine wirksame normdurchsetzende Instanz nahezu vollständig fehlt. Unter diesen Voraussetzungen ist internationale Zusammenarbeit weitgehend auf die Ausbeutung von Kooperationsmöglichkeiten beschränkt, an deren Nutzung sich Staaten im eigenen Interesse beteiligen können.<sup>2</sup> Wenn die Staaten sich nicht darauf verlassen wollen, daß kooperatives Verhalten allein durch wechselseitig aufeinander bezogenes Handeln der beteiligten Akteure »spontan« entsteht (Axelrod 1984), dann müssen sie gemeinsam verbindliche Entscheidungen über geeignete Verhaltensnormen treffen (Gehring 1995). Dazu können sie sich nicht darauf beschränken, nur zu handeln, sondern müssen darüber hinaus miteinander kommunizieren (Kratochwil/Ruggie 1986: 765).

Verhandlungen bilden einen Koordinationsmechanismus, der auf diese Bedingungen besonders gut zugeschnitten ist und auf den Staaten deshalb besonders häufig zurückgreifen. Sie erlauben es einer Gruppe von Akteuren, durch Kommunikation kollektive Entscheidungen über kooperationsfördernde soziale Normen zu treffen

<sup>2</sup> Zur Kooperationstheorie vgl. insbesondere Krasner (1982); Keohane (1984); Kohler-Koch (1989); Zürn (1992); Rittberger (1993); Hasenclever et al. (1996); Keck (1997).

und damit steuernd tätig zu werden. Gleichzeitig ermöglichen sie es den einzelnen beteiligten Akteuren, ihre voneinander abweichenden Verteilungsinteressen gezielt zu verfolgen. Dazu können die Akteure sich auf ihre Verhandlungsmacht (*bargaining power*) stützen. Diese beruht auf den Handlungsoptionen, über die sie unabhängig von den Verhandlungen verfügen und die sie durch die Drohung mit der Nicht-Teilnahme an dem geplanten Kooperationsprojekt (*exit*) in den Verhandlungsprozeß einführen können (Hirschman 1970), sowie auf ihrer Bedeutung für das Kooperationsprojekt (Elster 1989; Holzinger 1996). Das *Verteilungsergebnis* eines solchen Verhandlungs- (*Bargaining*-) Prozesses wird die außerhalb des Verhandlungsraums bestehende, problemfeldspezifische Machtkonstellation deshalb – jedenfalls im großen und ganzen – widerspiegeln.

Die zwischenstaatliche Koordination durch Verhandlungen ist jedoch keineswegs so problemlos, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag. *Erstens* erweisen sich einfache Verhandlungen wegen der zu lösenden Verteilungsfrage (Vanberg 1982) oftmals als langwierig und schwerfällig. Hartes, auf Verteilung gerichtetes Verhandeln schmälert automatisch die Aussicht auf den gemeinsam gewünschten Verhandlungserfolg. Je größer die durch dieses »Verhandlungsproblem« (Lax/Sebenius 1986; Scharpf 1992) hervorgerufenen Reibungsverluste im Verhältnis zu dem erwarteten Kooperationsgewinn sind, desto attraktiver wird der Rückgriff auf alternative Koordinationsmechanismen.

*Zweitens* nimmt die Koordinationsleistung einfacher Verhandlungen mit steigender Komplexität der Verhandlungsmaterie rasch ab. Wenn der Verhandlungsgegenstand sich aus vielen Einzelaspekten zusammensetzt, die so miteinander verbunden sind, daß ein für die Beteiligten nicht mehr überschaubares Geflecht von Konzessionen und reziproken Vorteilen entsteht, steigt die Wahrscheinlichkeit von Koordinationsstörungen und die »Transaktionskosten« wachsen drastisch an. Darüber hinaus sind einfache Verhandlungsprozesse nur unzureichend darauf eingerichtet, Unsicherheiten über die gemeinsamen Handlungsgrundlagen, die im Umweltbereich vielfach auftreten, durch gemeinsam anerkanntes und deshalb zuverlässigeres Wissen zu reduzieren. Auch die Komplexität der Verhandlungsmaterie erhöht damit die Attraktivität alternativer Koordinationsmechanismen.

*Drittens* erfordert der rasche Wandel vieler Verhandlungsgegenstände eine flexible Anpassung der vereinbarten Normen an veränderte Bedingungen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen der Wirtschaft, der Technikregulierung und des Umweltschutzes. Wenn die beteiligten Akteure die Vorteile längerfristig stabiler Kooperationsbeziehungen genießen wollen, müssen sie in diesen Fällen darauf verzichten, alle damit verbundenen Vor- und Nachteile schon im voraus genau zu kennen und sogenannte »unvollständige Verträge« abschließen (Williamson 1990).

*Viertens* schließlich können rational handelnde Akteure daran interessiert sein, ihre Kooperationspartner durch den Aufbau eines institutionalisierten Konfliktbearbeitungs- und Sanktionsapparates in besonderer Weise an die gemeinsam vereinbarten Pflichten zu binden. Im Gegenzug müssen sie die erhöhte Bindungswirkung der selbst eingegangenen Verpflichtungen in Kauf nehmen. Die Akteure erhöhen auf diese Weise gemeinsam die Glaubwürdigkeit der gegenseitig eingegangenen Bindungen (*credible*

*comitments*) (Elster 1979: 36-111; Shepsle 1991). Dieser Fall wird um so wahrscheinlicher eintreten, je höher die Erwartung an die Gewinne eines Kooperationsprojekts ausfällt, die durch opportunistisches »Trittbrettfahren« gefährdet sind.

### 1.3. Vom Verhandlungssystem zum komplexen Entscheidungssystem

Rationale Akteure können das Entscheidungsverfahren isolierter und einheitlicher Verhandlungen also aus eigenem Interesse verlassen und sich auf institutionell anspruchsvollere Koordinationsmechanismen einlassen. Zur Lösung der genannten Koordinationsprobleme werden sie in der Regel bestimmte Teilaspekte aus dem Verhandlungsprozeß zu einer gesonderten Bearbeitung ausgliedern. Der zunächst einheitliche Verhandlungsprozeß wird damit in unterschiedlicher, jeweils problem-spezifischer Weise *differenziert*. Wenn die Akteure diesen Weg beschreiten, stehen fortan für bestimmte Fragen spezialisierte Entscheidungsprozesse zur Verfügung, die stärker als einfache Verhandlungen von Verfahrensregeln beeinflußt sind und den Rückgriff der Akteure auf ihre ursprünglich verfügbare Verhandlungsmacht beschränken. Eine Institution, deren Entscheidungsprozesse differenziert sind, gewinnt gegenüber einer einfachen Verhandlungsrunde an Autonomie gegenüber den beteiligten Staaten und wird zu einem eigenständigen Einflußfaktor. Wir wollen hier drei Formen unterscheiden, in denen dies geschehen kann.

(1) Wenn die beteiligten Akteure einen Teil der Verhandlungsmaterie auf spätere Verhandlungsrunden auslagern, etwa um die Komplexität zu reduzieren oder die Anpassungsfähigkeit der Institution zu steigern, dann überführen sie eine zeitlich begrenzte Verhandlung in einen dauerhaften Verhandlungsprozeß. Spätere Verhandlungsrunden finden dann unweigerlich in einem bereits institutionalisierten Kontext statt, der Einfluß auf die Präferenzen der Akteure gewinnt und dadurch eine pfadabhängige Entwicklung der Institution einleitet (Thelen/Steinmo 1992; Pierson 1996). Ist eine Vielzahl gleichartiger Folgeentscheidungen mit jeweils begrenzter Auswirkung zu treffen, können sich auch fallübergreifende Kriterien bilden, die den verfügbaren Verhandlungsspielraum beschränken und den Übergang zur diskursiven Beratung fördern.

(2) Wenn die Akteure die Klärung bestimmter Teilfragen an Sonderausschüsse oder Beratungsgremien übertragen, so richten sie eine Anzahl paralleler oder einander nachgeschalteter Koordinationsprozesse ein, deren Aktivität jeweils auf die Bearbeitung nur eines Teilaspekts der zu treffenden Entscheidung gerichtet ist. Diese Beschränkung des bearbeiteten Problemkomplexes fördert eine spezialisierte Interessenvertretung der beteiligten Staaten und damit die Herausbildung von Fachgemeinschaften oder »epistemic communities« (P. Haas 1992). Spezialisierungsprozesse führen vielfach zu einer Steigerung der Koordinationsfähigkeit, weil sie den Rückgriff auf gemeinsam anerkanntes Fachwissen und den Übergang zu einem diskursiven Interaktionsmodus erlauben. Der Gefahr, daß sich die geschaffenen Entscheidungsprozesse verselbständigen, wird häufig dadurch begegnet, daß Entscheidungen erst verbindlich werden, wenn sie in ein umfassendes Verhandlungspaket integriert und im Konsens verabschiedet worden sind.

(3) Wenn die Akteure das Konsensprinzip für die Entscheidung über bestimmte Fragen aufheben und an seine Stelle verbindliche Mehrheitsbeschlüsse oder die Beschlußfassung durch spezialisierte Sondergremien setzen, verzichten sie partiell auf das Vetorecht, das ihnen die Möglichkeit der Blockade unerwünschter Entscheidungen bietet. Die horizontale, auf den Konsens der Kooperationspartner gegründete institutionelle Entscheidungsfindung wird damit durch eine vertikale Komponente ergänzt. Dies ist auch unter den Voraussetzungen des gegenwärtigen internationalen Staatensystems möglich, wenn die Option des »selektiven Exits« ausgeschlossen ist (Weiler 1991: 2412). Dann sind die Einzelentscheidungen so fest miteinander verknüpft, daß sie nur insgesamt entweder akzeptiert oder verworfen werden können.

Bereits in den beiden ersten Fällen gewinnt eine internationale Institution verglichen mit einem undifferenzierten Verhandlungssystem deutlich an Einfluß auf die kollektiven Entscheidungen, weil sie die Präferenzen der beteiligten Akteure modifiziert und ihre Interventionen in den Entscheidungsprozeß verändert. Allerdings läßt sich jede Einzelentscheidung noch vollständig dem aufeinander bezogenen Kommunikationshandeln der beteiligten Akteure zuschreiben. Die Autonomie der Institution beruht deshalb nicht auf ihrer Fähigkeit zu eigenständigem Handeln.

Im dritten Fall werden jedoch in mindestens einem ausgegliederten Teilprozeß verbindliche Entscheidungen getroffen, *ohne* daß alle Mitgliedstaaten ihnen zustimmen oder an dem betreffenden Entscheidungsprozeß überhaupt teilnehmen müssen. Derartige Entscheidungen lassen sich den Mitgliedstaaten jedenfalls dann nicht mehr zuschreiben, wenn einige von ihnen ausdrücklich dagegen votiert haben oder gar nicht beteiligt waren. Sie müssen deshalb der Institution selbst zugeschrieben werden (Willke 1996: 178-190). Dadurch wird das Entscheidungssystem zu einem neuen korporativen Akteur, der die Fähigkeit besitzt, *gegenüber seinen eigenen Mitgliedern* selbständig zu handeln, d.h. entsprechend der geltenden Entscheidungsregeln verbindliche Entscheidungen zu treffen. Damit ist die Schwelle zur internationalen Organisation (Rittberger 1995) unzweideutig überschritten.

Diese kooperationstheoretisch informierte Konzeption internationaler Organisationen läßt zunächst erkennen, daß der Zugewinn an institutioneller Autonomie unweigerlich mit der fortschreitenden Einbindung der Mitgliedstaaten in ein Geflecht institutioneller Verfahren einhergeht, die ihrem Handeln Restriktionen setzen und zugleich neue Optionen eröffnen. Der Einfluß einer internationalen Organisation auf zwischenstaatliche Koordinations- und Kooperationsprozesse steigt in dem Maße, in dem sie die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der beteiligten Staaten modifiziert. Es wird deshalb nicht möglich sein, die internationale Umweltpolitik durch die Errichtung einer derartigen *Organisation* signifikant zu fördern, ohne erheblich in die »Souveränität« der Mitgliedstaaten einzugreifen.

Die kooperationstheoretische Analyse zeigt darüber hinaus, daß internationale Institutionen schrittweise Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten gewinnen. Der Prozeß beginnt weit unterhalb der Schwelle, an der verbindliche Entscheidungen der Institution selbst zugeschrieben werden müssen. Umgekehrt ist die Überschreitung dieser Schwelle nicht notwendig mit einem hohen Autonomiegewinn verbunden, weil sie sich auf einen oder wenige für die Funktionserfüllung der Institution

insgesamt untergeordnete Teilprozesse beschränken kann. Insofern bilden nicht nur weit entwickelte internationale Institutionen vom Typ der Europäischen Union oder des Weltsicherheitsrats »Organisationen« im kooperationstheoretischen Sinne. Die Schwelle zur Organisation wird durch viele internationale Umweltinstitutionen auf vergleichsweise unspektakuläre Weise überschritten. So entscheidet im Ozon-schutzregime ein paritätisch mit Industrie- und Entwicklungsländern besetzter Exekutivausschuß über die Vergabe erheblicher finanzieller Hilfsmittel (Biermann 1997). Im Walfangregime und im Regime über den Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten (CITES) wird mit Mehrheit über die Anpassung von Fangquoten bzw. die Einstufung gefährdeter Tier- und Pflanzenarten entschieden (Sand 1997; Oberthür 1997). Damit erweist sich der in dem Beitrag von Biermann und Simonis (2000) entstehende Eindruck als unzutreffend, daß es im Bereich des internationalen Umweltschutzes bislang keine Organisation, sondern »nur« Regime gäbe.

Soweit sich die identifizierten Probleme der internationalen Umweltpolitik durch die Stärkung organisatorischer Entscheidungsprozesse überwinden lassen, muß dies nicht unbedingt durch die Neugründung einer umfassenden Weltorganisation geschehen. Auch innerhalb der existierenden sektoralen Umweltregime sind die Möglichkeiten zur Entscheidungsfindung unterhalb des Konsenses aller Mitgliedstaaten oder durch Übertragung begrenzter Entscheidungskompetenzen auf Sonderakteure bei weitem nicht ausgeschöpft (Oberthür 2000). Daß Versuche zur Ausweitung derartiger Organisationsentscheidungen regelmäßig am Widerstand (einiger) der betroffenen Mitgliedstaaten scheitern, kann kaum als Argument für die Einrichtung einer Weltumweltorganisation herhalten. Denn daß diese solchen Widerstand leichter überwinden könnte, ist kaum zu erwarten. In jedem Fall wäre es notwendig darzulegen, *welche Teilprozesse* innerhalb einer umfassenden Organisation besser »autonom« ausgestaltet werden können als im Rahmen sektoraler Institutionen.

## 2. *Der Zuschnitt kooperationsfähiger Problemfelder*

Der Vorschlag von Biermann und Simonis (2000) bezieht sich nicht nur auf die Gründung einer neuen *Organisation*, sondern auch auf deren umfassende Zuständigkeit. Damit ist der Zuschnitt des Problemfeldes angesprochen, das von einer solchen Institution bearbeitet wird. Die Autoren verweisen ausdrücklich auf die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Welthandelsorganisation (WTO) sowie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). An der Vermutung, daß diese Vorbilder politikfeldweit operierender internationaler Organisationen sich auf den Bereich des internationalen Umweltschutzes übertragen ließen, sind erhebliche Zweifel angebracht. Selbst wenn die beklagte institutionelle Zersplitterung der internationalen Umweltpolitik das Ergebnis einer aus heutiger Sicht unglücklichen historischen Entwicklung darstellte, ließe sie sich aufgrund der zwischenzeitlich entstandenen Zwänge nicht schon deshalb einfach korrigieren, weil sie kontingent ist, also grundsätzlich auch anders hätte verlaufen können (North 1990; Scharpf 1985). Wichtiger ist jedoch, daß die unterschiedliche institutionelle Entwicklung der betreffenden Poli-

tikfelder möglicherweise auf *strukturelle* Ursachen zurückzuführen ist, die in diesen Politikfeldern selbst liegen. Deshalb gilt es im zweiten Schritt, nach Antworten auf die Frage zu suchen, warum die internationale Umweltpolitik in auffälligem Gegensatz zu anderen Politikfeldern institutionell so stark zersplittert ist.

### 2.1. Warum werden Problemfelder voneinander abgegrenzt?

Im akteurszentrierten Ansatz der klassischen Kooperationstheorie wurden Kooperationslösungen für bestehende, als *gegeben* angenommene Probleme gesucht. Im Gegensatz dazu werden die Problemfelder, auf die sich die Regulierung kooperationsfördernder internationaler Institutionen erstreckt, erst durch das aufeinander bezogene Handeln der beteiligten Akteure sozial konstruiert (E. Haas 1975). Sie bilden stets Ausschnitte aus der Gesamtheit aller zwischen irgendwelchen Akteuren bestehenden Probleme und werden durch »künstlich« gezogene Sinn Grenzen voneinander getrennt (Luhmann 1984). Die Grenzen eines Problemfeldes sind deshalb kontingent. Es handelt sich um Aufmerksamkeitsgrenzen (Scharpf 1991), die den Charakter sozialer Koordinationsnormen haben: Solange seine Verhandlungspartner sich an sie halten, hat ein Akteur selbst dann keinen Anreiz, einseitig von ihnen abzuweichen, wenn er eine andere Abgrenzung vorgezogen hätte. Die Akteure lassen sich gemeinsam auf eine solche Aufteilung der Wirklichkeit ein, um die Komplexität der jeweiligen Verhandlungsgegenstände zu begrenzen. In den internationalen Beziehungen kann zwar über (nahezu) alles verhandelt werden, aber nicht über alle Themen zur selben Zeit im Rahmen einer einzigen Verhandlungsrunde.

Auch kooperationstheoretische Analysen befassen sich (meist implizit) mit der Bedeutung der Abgrenzung eines Problemfeldes für den weiteren Entscheidungs- und Kooperationsprozeß. Aus einfachen bilateralen Verhandlungsmodellen ist bekannt, daß sich Kooperationsspielräume durch die Verknüpfung von Teilgeschäften mit unterschiedlicher Nutzenverteilung für die beteiligten Akteure erheblich erweitern lassen (Scharpf 1992). Durch solche Koppelgeschäfte dehnen die Akteure die Grenzen des Problemfeldes aus, das sich als zu eng erweist, um ein beiderseitig vorteilhaftes Kooperationsgeschäft abzuschließen. In multilateralen Verhandlungen ist eine solche zielgerichtete Erweiterung eines Problemfeldes aufgrund des exponentiellen Anstiegs der Zahl der darin zusammengefaßten bilateralen Beziehungen sehr viel schwerer zu erreichen. Deshalb wird die Bestimmung der Grenzen multilateraler Problemfelder vielfach zum Gegenstand oft langwieriger »Vorverhandlungen« (Gross Stein 1989). Die Abgrenzung eines Problemfeldes hat erhebliche Folgen für den weiteren Verhandlungsverlauf (Sebenius 1983). Themen, die nicht in das neu entstandene Problemfeld fallen, lassen sich in den Verhandlungsprozeß kaum noch einführen. Die beteiligten Akteure richten ihre Präferenzen deshalb *in bezug auf den laufenden Verhandlungsprozeß* an den dort verhandelten Sachbereichen aus, während alles andere für diesen Prozeß an Gewicht verliert. Damit beeinflußt die Bestimmung eines Problemfeldes auch die Kooperationsmöglichkeiten, die sich aus der Konstellation dieser Präferenzen ergeben.

Aus dem Umstand, daß ein Problemfeld sozial konstruiert ist, läßt sich jedoch nicht ableiten, daß es sich *in beliebiger Weise* gleichermaßen gut konstruieren ließe. Vielmehr erfolgt die sinnvolle Abgrenzung eines Problemfeldes, abgesehen von den individuellen Interessen der beteiligten Akteure, angesichts zweier Risiken. Ein zu eng begrenztes Problemfeld ruft die Gefahr hervor, daß kaum Kooperationsmöglichkeiten bestehen. Je großzügiger es dagegen geschnitten ist und je mehr Einzelthemen in ihm zusammengefaßt sind, desto größer ist die Gefahr, daß die Komplexität der Verhandlungsmaterie zu signifikanten Koordinationsstörungen führt. Die beteiligten Akteure müssen also nicht nur ihre individuellen Präferenzen in bezug auf die Bestimmung eines Problemfeldes ausbalancieren, sie stehen gleichzeitig auch vor einem kollektiven Optimierungsproblem.

## 2.2. Die politikfeldspezifische Bestimmung kooperationsfähiger Problemfelder

Wo die optimale Größe eines Problemfeldes liegt, wird insbesondere von den Kooperationsmöglichkeiten abhängen, die innerhalb eines Politikfeldes bestehen (oder eben nicht bestehen). Deshalb werden im folgenden die Kooperationsmöglichkeiten, die in den von Biermann und Simonis (2000) genannten Politikfeldern bestehen, untersucht.

In der *Welthandelspolitik* wird ein Kooperationsproblem mit der Struktur eines Gefangenendilemmas bearbeitet. Handel treibende Staaten sind in der Regel gleichzeitig an der Öffnung ausländischer (Absatz-) Märkte *und* am Schutz inländischer Wirtschaftssektoren und Industrien interessiert. Wenn sie sich dieser Interessenlage entsprechend verhielten, würde jeder von ihnen protektionistische Maßnahmen erlassen und den Welthandel damit trotz seines anerkannten Nutzens untergraben. Dieses Problem wurde, eine Lehre aus der Welthandelskrise der 1930er Jahre, mit dem Aufbau der gegenwärtigen multilateralen und sektorübergreifenden Welthandelsordnung schrittweise bearbeitet (Jackson 1999). Das zuvor bestehende System bilateraler Handelsabkommen wurde durch das verbindliche Prinzip der Meistbegünstigung unterlaufen, das Handelsvorteile, die ein GATT/WTO-Mitgliedsland irgendeinem Handelspartner gewährt, automatisch auf alle anderen GATT/WTO-Mitglieder erweitert (Hoekman/Kostecki 1995; Ruggie 1992). Für regionale Projekte der Marktintegration, die gerade in der jüngeren Zeit proliferieren (neben EFTA und EG nunmehr z.B. NAFTA, Mercosur), gilt dieses Prinzip nicht. Die WTO verfügt also keineswegs über ein Monopol auf die Regulierung internationaler Handelsfragen, sondern konkurriert mit regionalen Handelsinstitutionen.

Allerdings wird im Rahmen der WTO ein umfassendes Problemfeld reguliert, das sich auf alle Handelsfragen erstreckt. Warum haben sich keine separaten internationalen Handelsarrangements zur Öffnung spezifischer Märkte entwickelt? Einer sektorspezifischen Regimebildung zur *Marktöffnung* wäre schon deshalb kein großer Erfolg beschieden gewesen, weil der internationale Handel typischerweise durch den Austausch *unterschiedlicher* Güter erfolgt. Exportchancen, die durch die Öffnung jeweils eines Marktes – etwa für Automobile oder Kaffee – entstanden, würden

sich unweigerlich auf bestimmte Staaten konzentrieren, während andere Staaten durch den Abbau ihrer Handelsschranken dafür zu zahlen hätten und sich einem solchen Arrangement verweigern würden. Marktschaffende Handelsabkommen setzen deshalb das Schnüren sektorübergreifender Pakete voraus. Sektorale Marktregelungen, z.B. für Milch- und Fleischprodukte, Flugzeuge und Textilien, die heute im Rahmen der WTO bestehen, können den für Kooperationsprojekte notwendigen Interessenausgleich selbst nicht sicherstellen und sind deshalb nur als Bestandteile größerer Vertragspakete existenzfähig. Dasselbe gilt bislang für die durch die Uruguay-Runde neu hinzugetretenen Bereiche des Urheberrechts- und Markenschutzes (TRIPS) und des Handels mit Dienstleistungen (GATS). Voneinander unabhängige sektorale Regime haben sich lediglich zur *Regulierung* einzelner Rohstoffmärkte (z.B. für Kaffee, Kakao, Zinn) insbesondere durch Preisstützungsmaßnahmen herausbilden können. Die Verkoppelung zahlloser Einzelthemen zu einem umfassenden und weiter wachsenden Problemfeld läßt sich damit durch die zusätzlichen Kooperationsmöglichkeiten erklären, die in separaten sektoralen Handelsregimen nicht bestanden hätten. Trotz der inzwischen erreichten hohen Komplexität und Langwierigkeit internationaler Handelsrunden wären zusätzliche Abgrenzungen schlichtweg dysfunktional gewesen. Die WTO selbst hat an diesem Zuschnitt des Problemfeldes kaum Anteil. Sie ist erst 1994, also spät im Verlaufe dieses Prozesses gegründet worden (Hoekman/Kostecki 1995: 36-55).

Anders verhält es sich mit den beiden anderen von Biermann und Simonis (2000) angeführten Politikfeldern, der internationalen Arbeitsschutz- und der internationalen Gesundheitspolitik. Im Gegensatz zur WTO stehen sowohl die 1919 gegründete ILO als auch die 1946 gegründete WHO am Beginn einer sektorübergreifenden internationalen Zusammenarbeit in den betreffenden Politikfeldern. Gibt es auch hier triftige Gründe für die weitgehende Monopolstellung dieser internationalen Organisationen auf globaler Ebene? Neben der technischen Zusammenarbeit, die hier weniger interessiert, ist die ILO in erster Linie mit der Schaffung und Verwaltung von Übereinkommen und Empfehlungen über arbeits- und sozialpolitische Mindestnormen etwa in den Bereichen der Arbeitszeit, Entlohnung und Berufsausbildung befaßt (Köhler 1991). Sie können zur Überwindung typischer Dilemmasituationen dienen, *wenn* sie der Gefahr eines Deregulierungswettbewerbs der Mitgliedstaaten vorbeugen. Daß derartige Probleme in einer durch den internationalen Handel zunehmend verflochtenen Welt auftreten können, zeigt die Diskussion um soziale Normen im Rahmen der WTO (Langille 1996). Dies ist jedoch nicht der zentrale Aspekt der Regulierungstätigkeit der ILO. Vielmehr nehmen ILO-Regelungen den Charakter arbeits- und sozialpolitischer Menschenrechte an, die weniger auf die politikgestaltende Verhaltensänderung der beteiligten Staaten als auf die Absicherung eines möglichst umfassend geltenden Mindeststandards gerichtet sind (Gheballi 1989). Abkommen über einzelne Mindestnormen sind nicht unmittelbar miteinander verkoppelt und könnten grundsätzlich auch unabhängig voneinander in sektoralen Arrangements institutionalisiert werden. Allerdings stellte die Einberufung jeweils eigenständiger Konferenzen und die separate Pflege sektoral institutionalisierter Abkommen angesichts des vergleichsweise geringen damit zu erzielenden Nutzens

eine erhebliche Hürde dar. Die ILO senkt also die Transaktionskosten solcher Kooperationsprojekte, die andernfalls wahrscheinlich unterblieben wären (vgl. dazu Keohane 1982).

Dies gilt erst recht für die Tätigkeit der WHO. Die Gesundheitspolitik ist im wesentlichen eine Angelegenheit der innerstaatlichen Politik. Die Aktivitäten der WHO konzentrieren sich auf zwei wesentliche Gebiete: Zum einen werden gesundheitspolitische Programme zur Unterstützung der nationalen Gesundheitspolitiken insbesondere der Länder der Dritten Welt durchgeführt, die als bereichsspezifische multilaterale Entwicklungshilfe betrachtet werden können. Zum anderen wird das verfügbare Wissen um gesundheitliche Standards in Expertengremien erfaßt, vereinheitlicht und in der Form unverbindlicher Empfehlungen veröffentlicht (Vierheilig-Langlotz 1991). Diese Aktivitäten stellen die Antwort auf sozial so wenig problematische Situationen dar, daß sie ohne eine bestehende internationale Organisation mit hoher Wahrscheinlichkeit ganz unterbleiben würden. In den Fällen der WHO und der ILO wird die Kohäsion der Problemfelder also im wesentlichen institutionell hervorgerufen. Sie entsteht aufgrund des kooperationsfördernden Einflusses bereits bestehender internationaler Organisationen, durch den selbst nicht überlebensfähige Kooperationsprojekte institutionell aneinandergelüpft werden.

Anders als in den zuvor skizzierten Politikfeldern sind die bestehenden Umweltprobleme nicht in einem wachsenden Problemfeld zusammengefaßt, sondern auf zahlreiche Problemfelder verteilt und werden im Rahmen einer Vielzahl selbständiger Institutionen bearbeitet. Dies gilt nicht nur für regionale und sub-regionale Kooperationsformen, sondern auch für die Umweltzusammenarbeit auf der globalen Ebene. Wie läßt sich diese Entwicklung erklären ?

Zunächst einmal ist die internationale Umweltpolitik mit einer Vielzahl weitgehend voneinander unabhängiger Einzelprobleme befaßt, die nur durch internationale Kooperation gelöst werden können. Obwohl nicht alle Situationen in derselben Weise sozial problematisch sind, herrscht die Interessenkonstellation eines Gefangenendilemmas bzw. des Schutzes (globaler und regionaler) Gemeinschaftsgüter vor (vgl. Oberthür 1997: 35-38). Grundsätzlich sind Probleme dieser Art für sich selbst kooperationsfähig und regelbar. Wo kooperationstheoretisch ungünstigere Interessenkonstellationen, z.B. Oberlieger-Untерlieger-Probleme auftreten oder wo aus anderen Gründen keine kurzfristige Kooperationslösung erkennbar ist, wird die Verknüpfung mehrerer Umweltprobleme zu größeren Verhandlungspaketen nur im Ausnahmefall zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten schaffen. So wird der erfolgreiche Abschluß der gegenwärtig stattfindenden Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zum Schutz des Weltklimas nicht dadurch wahrscheinlicher, daß man sie mit Verhandlungen zum Schutz der Biodiversität oder zum Schutz der Meere zusammenlegt. Anders als im Falle der Öffnung nationaler Märkte für den internationalen Handel sind die Sektoren der internationalen Umweltpolitik damit *nicht* systematisch miteinander verknüpft. Die an der Lösung eines begrenzten Umweltproblems interessierten Staaten *müssen* nicht darauf warten, daß auch andere Umweltprobleme gleichzeitig durch Kooperation bearbeitet werden. Probleme, für die sich Kooperationsmöglichkeiten auftun, *können* von allen anderen noch offenen

Fragen abgetrennt und separat bearbeitet werden. Im Gegensatz zum Politikfeld Handel bestehen deshalb im Politikfeld Umwelt Kooperationsmöglichkeiten auch bei sektoraler Abgrenzung von Problemfeldern.

Damit ist zwar noch kein Zwang zur separaten Institutionalisierung von Kooperationsprojekten verbunden. Allerdings ist die kollektive Bearbeitung der globalen, aber auch vieler regionaler und sub-regionaler Umweltprobleme mit erheblichen Eingriffen in das Handeln der beteiligten Staaten und der in ihnen tätigen Wirtschaftssubjekte verbunden. Daher müssen die Staaten erhebliche, von Fall zu Fall jedoch stark unterschiedliche Partikularinteressen berücksichtigen. Demgegenüber fallen die mit dem Aufbau separater Institutionen verbundenen Transaktionskosten kaum ins Gewicht. Es ist deshalb wenig überraschend, daß die interessierten Staaten die Lösung eines spezifischen Umweltproblems jeweils in die eigene Hand nehmen und bestehende internationale Institutionen nur dann nutzen, wenn ihnen dies vorteilhafter erscheint als die Errichtung neuer institutioneller Strukturen. Damit läßt sich die Tendenz erklären, daß sogar internationale Umweltregime, die ursprünglich einmal als Aktivität einer bestehenden internationalen Organisation begonnen haben, etwa die Regime über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle (Meinke 1997), zum Schutz der Ozonschicht (Benedick 1998) und zum Schutz des Weltklimas (Oberthür/Ott 1999), sich im Verlauf ihrer Entwicklung von ihren Mutterorganisationen entfernen und eigene institutionelle Strukturen ausbilden. Die separate Institutionalisierung sektoraler kooperativer Arrangements ist im Bereich der internationalen Umweltpolitik nicht nur möglich, sie erscheint den beteiligten Staaten trotz der damit verbundenen erhöhten Transaktionskosten vielfach auch vorteilhaft. Indem sie maßgeschneiderte institutionelle Lösungen erlaubt, ist sie auch für die Entwicklung der internationalen Umweltzusammenarbeit grundsätzlich förderlich.

Die bemerkenswerte institutionelle Zersplitterung der internationalen Umweltpolitik läßt sich also durch die politikfeldspezifischen Kooperationsbedingungen erklären. In der internationalen Handelspolitik führt die Notwendigkeit, Kooperationsmöglichkeiten durch Verknüpfung unterschiedlicher Sektoren überhaupt erst zu schaffen, zur Kohäsion eines umfassenden Problemfeldes. In den Bereichen der Arbeitsschutz- und der Gesundheitspolitik führen die im Vergleich zu dem erwarteten Kooperationsnutzen hohen Transaktionskosten zur institutionell hervorgerufenen Kohäsion der betreffenden Problemfelder. Zwar erlaubt in der internationalen Umweltpolitik das UN-Umweltprogramm (UNEP) ebenfalls die Umsetzung von Kooperationsprojekten, die allein nicht existenzfähig wären (vgl. Kilian 1987). Für viele Kooperationsprojekte in der internationalen Umweltpolitik erweist sich die sektorale Herangehensweise jedoch als besonders fruchtbar, weil sektorale Problemfelder selbst genügend Kooperationsmöglichkeiten bieten und die erhöhten Transaktionskosten, die durch separate Institutionalisierung anfallen, angesichts der Bedeutung der Kooperationsprojekte nicht ins Gewicht fallen. Es wird damit erkennbar, daß die Zusammenlegung einzelner Probleme zu umfassenden Problemfeldern nicht für jedes Politikfeld gleichermaßen sinnvoll ist.

### 3. *Drei grundlegende Modelle für eine internationale Umweltorganisation*

Nachdem wir die Anlage kollektiver Entscheidungsprozesse und den Zuschnitt des bearbeiteten Problemfeldes zunächst getrennt untersucht haben, sollen diese beiden zentralen Dimensionen einer möglichen Weltumweltorganisation nun im dritten Schritt miteinander verbunden werden. Die nachträgliche Verknüpfung umweltpolitischer Problemfelder ist zwar aus strukturellen Gründen nicht wahrscheinlich, aber sie ist auch nicht von vornherein ausgeschlossen, denn derartige Entscheidungen sind hochgradig kontingent. Auf der Grundlage der vorangegangenen Abschnitte lassen sich nun kooperationstheoretisch begründete Vermutungen darüber anstellen, *wie* eine Weltumweltorganisation angelegt sein und auf welche Weise sie Einfluß auf den umweltpolitischen Entscheidungsprozeß gewinnen könnte. In diesem Abschnitt wird deshalb der Frage nachgegangen, wie eine internationale Umweltorganisation die Entscheidungsstrukturen mehrerer separat institutionalisierter bzw. institutionalisierbarer Umweltregime miteinander verknüpfen könnte. Dabei kann man beispielsweise an den hypothetischen Fall einer Verknüpfung des Weltklima- mit dem Ozonschutz- und dem Biodiversitätsregime denken.

Angesichts der Vielzahl der Entscheidungsfunktionen, die innerhalb dieser entwickelten internationalen Umweltregime erfüllt werden, lassen sich dafür fast beliebig viele Optionen denken, die hier nicht im einzelnen diskutiert werden können. Im Zentrum der Entscheidungstätigkeit internationaler Umweltregime stehen jedoch die Prozesse der Bildung kooperationsfördernder Verhaltensnormen. Für die Verknüpfung regimespezifischer Normbildungsprozesse bieten die internationalen Beziehungen mindestens die folgenden drei unterschiedlichen Muster.

*Erstens* könnte eine neu errichtete internationale Umweltorganisation die Entscheidungsprozesse bestehender Umweltregime weitgehend intakt lassen und neue Umweltregime dazu anregen, dem funktionalistischen Grundsatz »form follows function« (Mitrany 1943) entsprechend auf die spezifische Problemlage zugeschnittene und separat institutionalisierte Entscheidungsprozesse auszubilden. Die institutionelle Struktur einer solchen Organisation würde die sektorspezifischen Umweltregime (nachträglich) überwölben. Sie könnte Kooperationsprozesse etwa dadurch fördern, daß sie die Schwelle zur Regimebildung absenkt und gegebenenfalls auf Dauer Sekretariatsdienstleistungen bereitstellt. Diese Funktionen übernimmt die UNO in vielen Bereichen der internationalen Beziehungen, etwa auf den Gebieten des Menschenrechtsschutzes oder der Neuordnung des internationalen Seerechts. Separate Untereinheiten der UNO, etwa das UN-Umweltprogramm (UNEP) oder die Wirtschaftskommission für Europa (ECE), übernehmen bereits ähnliche Hilfsfunktionen in der internationalen Umweltpolitik (Kilian 1987). Eine Zusammenlegung der derzeit sektoral voneinander abgegrenzten Problemfelder findet in diesem Fall jedoch nicht statt, weil die sektorspezifischen Entscheidungsprozesse nicht aufgebrochen werden. Die beteiligten Akteure müssen ihre Präferenzen deshalb weiterhin auf die Themen ausrichten, die in das entsprechende sektorale Problemfeld fallen, und andere Themen ausblenden. Kooperationsmöglichkeiten ergeben sich dann weiterhin ausschließlich aufgrund dieser Präferenzen. Genau betrachtet stellt

eine nach diesem *UNO-Modell* konstruierte internationale Umweltorganisation deshalb gar keine Organisation im kooperativ-theoretischen Sinne dar (siehe oben, Kap. 1). Da sie weder die Organisation der institutionellen Entscheidungsprozesse noch den Zuschnitt der separat bearbeiteten Problemfelder veränderte, wäre sie für die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik in den einzelnen Problemfeldern nur von geringer Bedeutung.

*Zweitens* könnte eine internationale Umweltorganisation die einzelnen Problemfelder zusammenfassen, indem sie die problemfeldspezifischen Entscheidungsprozesse bestehender oder zukünftiger Umweltregime systematisch miteinander verknüpfte. Dies könnte in einer für das horizontale Staatensystem verträglichen Weise etwa geschehen, indem die Entscheidungstätigkeit der in der Regel jährlich oder zweijährlich wiederkehrenden Konferenzen der Vertragsparteien einzelner Regime zu größeren Verhandlungsrunden zusammengelegt würde. Die internationale Umweltpolitik ließe sich dann in regelmäßigen »Weltumweltrunden« fortentwickeln. Eine solche Konstruktion würde der Anlage der Welthandelsorganisation folgen. Sie ist mit einer erheblich größeren Eingriffstiefe verbunden als das *UNO-Modell*, weil das verhandlungsrelevante Problemfeld neu abgegrenzt wird. Durch den größeren Zuschnitt steigt das Potential für Koppelgeschäfte tendenziell an. Allerdings wachsen auch die Komplexität der gleichzeitig zu bearbeitenden Verhandlungsmaterie und damit die Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses. Die Verhandlungsdauer von acht Jahren (1986-1994) im Fall der letzten Welthandelsrunde (Hoekman/Kostecki 1995: 19-20) und von neun Jahren (1973-1982) im Fall der umfassenden Neuordnung des Seerechts (Wolfrum 1984) illustrieren den Flexibilitätsverlust, der mit der Bearbeitung besonders umfassender Problemfelder verbunden ist. Eine Weltumweltorganisation, die nach diesem *WTO-Modell* konstruiert wäre, bildete im wesentlichen ein umfassendes Verhandlungssystem, ohne die kooperativ-theoretische Schwelle zur Organisation zu überschreiten. Sie könnte durch einen veränderten Zuschnitt des bearbeiteten Problemfeldes dennoch einen erheblichen Einfluß auf den umweltpolitischen Koordinationsprozeß ausüben. Positiven Effekten aufgrund zusätzlicher *Linkage*-Möglichkeiten ständen jedoch erhebliche negative Effekte infolge einer stark ansteigenden Komplexität der Verhandlungsmaterie gegenüber.

*Drittens* kann eine internationale Umweltorganisation darauf ausgerichtet sein, bereits jetzt auftretende Entscheidungsprobleme sowie die Schwerfälligkeit und Inflexibilität umfassender Verhandlungsrunden, wie sie für das *WTO-Modell* charakteristisch sind, durch eine Neuorganisation des Entscheidungsprozesses zu überwinden. Dann würde die Verhandlungsmaterie in geeignete Einzelentscheidungen zerlegt werden, die in spezialisierten Prozessen jeweils gesondert bearbeitet werden und nach ihrer Verabschiedung sofort in Kraft treten würden. Solche Einzelprozesse müssen etwa durch Verzicht auf das Konsensprinzip und den Rückgriff auf Mehrheitsverfahren oder nicht-majoritäre Koordinationsmechanismen (Majone 1993) so ausgestaltet werden, daß Entscheidungsblockaden möglichst weitgehend vorgebeugt wird. Diese institutionelle Konstruktion entspricht dem Koordinationsmechanismus der Europäischen Union. Sie erlaubt es, Kooperationsprojekte innerhalb eines einheitlichen institutionellen Rah-

mens wirksam zu einem Gesamtpaket zu verkoppeln und gleichzeitig im Rahmen spezialisierter Entscheidungsprozesse flexibel zu bearbeiten. Dieses *EU-Modell* verändert sowohl die institutionellen Entscheidungsprozesse als auch den Zuschnitt des bearbeiteten Problemfeldes. Allerdings verläßt es den Koordinationsmechanismus konsensualer Verhandlungen und überschreitet die Grenze zur Organisation in massiver Weise. Dieser Schritt setzt ein Ausmaß an institutioneller Autonomie («Supranationalität») voraus, das in den internationalen Beziehungen ohne Beispiel ist.

Die Gegenüberstellung dieser drei idealtypisierten Modelle internationaler Organisationen läßt erkennen, daß eine internationale Umweltorganisation sehr unterschiedliche Formen annehmen kann. Keine dieser Formen ist der gegenwärtig bestehenden sektoralen Institutionalisierung von vornherein überlegen. Das UNO-Modell wird sich zwar, etwa durch eine entsprechende Umgestaltung von UNEP, vergleichsweise einfach durchsetzen lassen, ist aber mit überaus begrenzten Folgen verbunden. Das WTO-Modell könnte Synergie- und Koordinationsvorteile mit sich bringen, denen jedoch erhebliche Kosten durch die drastisch sinkende Flexibilität internationaler Koordinationsprozesse gegenüberstehen. Das EU-Modell schließlich könnte diese Kosten wieder senken, ist aufgrund des dazu erforderlichen Ausmaßes an institutioneller Autonomie jedoch auf absehbare Zeit kaum auf die globale Ebene übertragbar.

#### 4. *Die Problemlösungsfähigkeit einer internationalen Umweltorganisation*

Biermann und Simonis (2000) erwarten von der Errichtung einer Weltumweltorganisation, deren Kern in der Zusammenlegung des bisher zersplitterten Institutionengefüges der internationalen Umweltpolitik besteht, die vollständige oder jedenfalls teilweise Lösung einer Reihe konkreter Probleme. In den folgenden Abschnitten soll deshalb aus einer kooperationstheoretischen Perspektive danach gefragt werden, welche zusätzliche Problemlösungsfähigkeit eine Weltumweltorganisation gegenüber der gegenwärtigen Situation in bezug auf die folgenden, von Biermann und Simonis thematisierten inhaltlichen Probleme verspricht, nämlich die Koordination des internationalen Institutionensystems (4.1), die Zentralisierung und Ausweitung des Ressourcentransfers von Nord nach Süd (4.2) sowie die Förderung von Entwicklung und Umsetzung des Umweltrechts (4.3).

##### 4.1. *Koordination des internationalen Institutionensystems*

Friktionen innerhalb des zersplitterten Gefüges internationaler Umweltinstitutionen sind mit der ansteigenden Zahl internationaler Umweltinstitutionen in den letzten Jahrzehnten zunehmend zum Problem geworden. Dies liegt zunächst einmal daran, daß die Steuerungswirkungen, die von diesen Institutionen ausgehen, sich nicht ohne Schwierigkeiten auf das jeweils regulierte sektorale Problemfeld begrenzen lassen, sondern – vielfach unerwünschte – Nebenwirkungen auslösen, die auf andere Problemfelder ausgerichtete Regulierungsprozesse stören. Angesichts einer rasch

zunehmenden »Dichte« separat institutionalisierter Umweltregime (Young 1996) steigt die Wahrscheinlichkeit solcher Störeffekte.

Typisch für diese Problematik ist das von Biermann und Simonis (2000) angeführte bekannte Beispiel eines potentiellen Konflikts zwischen der Biodiversitätskonvention und dem Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention: Während jene auf die Erhaltung von Naturwäldern mit hoher Artenvielfalt ausgerichtet ist, fördert dieses indirekt den Anbau schnellwachsender Baumarten in Monokultur, weil sich CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre auf diese Weise rasch binden läßt (vgl. WBGU 1998; Oberthür/Ott 1999: 285-286). Zunächst einmal handelt es sich um einen Konflikt zwischen zwei umweltpolitischen Zielen, die sich nicht gleichermaßen vollständig umsetzen lassen. Wer Naturwälder mit hoher Artenvielfalt möglichst vollständig erhalten will, muß auf die Möglichkeit verzichten, den CO<sub>2</sub>-Gehalt der Atmosphäre durch die Anpflanzung schnellwachsender Wälder auf diesen Flächen zu reduzieren. Umgekehrt lassen sich Naturwälder nicht vollständig erhalten, wenn jede gangbare Möglichkeit zur Schaffung neuer CO<sub>2</sub>-Senken genutzt werden soll. Ein solcher Zielkonflikt wird sich durch erfolgreiche Koordination niemals beseitigen lassen. Im Sinne eines möglichst erfolgreichen Umweltschutzes ist vielmehr eine Abwägung der beiden rivalisierenden Ziele durch den Vergleich der jeweiligen Vor- und Nachteile möglicher Kombinationsstrategien anstrebenswert.

Ein solcher Konflikt hat jedoch auch eine institutionelle Seite. Angesichts der gegenwärtigen institutionellen Zersplitterung der internationalen Umweltpolitik existiert nämlich kein Entscheidungsprozeß, der die notwendige Abwägung für die Mitgliedstaaten der betroffenen Regime verbindlich vornehmen könnte. Die sektorspezifische Abgrenzung von Problemfeldern erfolgt ja gerade durch die Beschränkung der regimeeigenen Entscheidungsprozesse auf die Bearbeitung bestimmter Fragen und durch das Ausklammern aller anderen Themen. Die gezogenen Aufmerksamkeitsgrenzen sorgen dafür, daß die institutionellen Entscheidungsprozesse unterschiedliche Kriterien anwenden und jeweils nur einen Teil des bestehenden Zielkonflikts berücksichtigen. Insofern ist die Diagnose von Biermann und Simonis (2000) richtig: Es ist die sektorale Abgeschlossenheit der regimespezifischen Entscheidungsprozesse, die eine sinnvolle Bearbeitung derartiger Zielkonflikte erschwert.

Die Gründung einer Weltumweltorganisation beeinflußt diese Problematik nicht notwendig in der erhofften Weise. Wenn sie nach dem UNO-Modell konstruiert ist, stellt sie lediglich einen institutionellen Schirm bereit, unter dem die sektorspezifischen Entscheidungsprozesse unangetastet bleiben. Dann ist auch nicht mit einer signifikanten Veränderung der Entscheidungsergebnisse zu rechnen. Wenn sie nach dem WTO-Modell ausgestaltet ist, führt sie zu einer Zusammenlegung der bislang getrennt verhandelten sektoralen Problemfelder. Allerdings gewährleistet eine solche Bündelung keineswegs eine wirksame Koordination, in der Störeffekte der beschriebenen Art vermieden werden. Vielmehr wird nach Kriterien der Verteilung von Kosten und Nutzen unter den beteiligten Akteuren ein Kompromiß ausgehandelt, der nur zufällig eine rationale Bearbeitung des Zielkonflikts gewährleistet. Der Koordinationsmechanismus von Verhandlungen zeichnet sich ja selbst gerade nicht

dadurch aus, kriteriengeleitete Ergebnisse herbeizuführen (Gehring 1996). Dazu müßte eine Weltumweltorganisation den gesamten Entscheidungsprozeß so neu ordnen, daß unerwünschte Formen der Auflösung des Zielkonflikts ausgeschlossen werden. Dies könnte durch übergeordnete Kollisionsregeln und konfliktlösende Entscheidungsmechanismen geschehen, *wenn* deren Ergebnisse Bindungswirkung für die nachgeordneten Entscheidungsprozesse erlangen. Eine solche Hierarchisierung umweltpolitischer Normbildungsprozesse ließe sich jedoch nur im Rahmen des EU-Modells umsetzen.

Allerdings läßt sich Koordination zwischen internationalen Umweltinstitutionen auch ohne Beseitigung der derzeit dezentralen Entscheidungsstruktur der internationalen Umweltpolitik fördern. Dazu muß ein regimespezifischer Entscheidungsprozeß für die Problematik möglicher Zielkonflikte wirksam sensibilisiert werden. Damit geht automatisch die Erweiterung des betreffenden Problemfeldes um die Problematik von Konflikten mit anderen Umweltinstitutionen einher. Ein solcher Schritt könnte etwa durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Regimesekretariate untereinander gefördert werden, wie dies bereits durch die Schaffung einer »Environmental Management Group« auf UN-Ebene angestrebt wird (UN Task Force 1998). Noch erfolgversprechender mag in dieser Hinsicht ein mit Experten besetzter Ausschuß innerhalb jedes einzelnen Regimes sein, der mögliche Konflikte mit den Regulierungszielen anderer Institutionen thematisiert und in den sektoralen Entscheidungsprozeß einführt. Die Mitgliedstaaten, die in der Regel an allen beteiligten Regimen beteiligt sind, würden so angehalten, die konfligierenden Ziele bei der Bildung ihrer Präferenzen zu berücksichtigen. Ein derartiger Mechanismus wäre auf sämtliche internationale Institutionen anwendbar, etwa auch auf regionale Regime, die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF).<sup>3</sup>

#### 4.2. Ressourcentransfer von Nord nach Süd

Der Transfer von Finanzmitteln von Nord nach Süd sowie aus den Industrieländern der OECD in die post-kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas – in Einzelfällen sogar zwischen den westlichen Industrieländern – bildet ein wichtiges Steuerungsinstrument in der internationalen Umweltpolitik (vgl. Keohane/Levy 1996). Biermann und Simonis (2000) weisen auf mögliche »Reibungsverluste« zwischen separat institutionalisierten Finanzinstrumenten hin. Solche Probleme sind bisher zwar nicht als ein zentrales Problem der internationalen Umweltpolitik hervorgetreten, könnten ihre Wirksamkeit jedoch grundsätzlich einschränken. Ihrer Problematik nach handelt es sich dabei weniger um Finanz- als um Koordinationsprobleme, für deren Bearbeitung das oben Gesagte sinngemäß gilt (siehe 4.1). In bezug auf globale Umweltprobleme zeichnet sich seit dem Beginn der 1990er Jahre eine Bündelung regimespezifischer

3 Allerdings wäre dadurch noch nicht gewährleistet, daß Regulierungsziele anderer Institutionen im jeweiligen Entscheidungsprozeß nicht nur thematisiert, sondern auch berücksichtigt werden.

Finanzinstrumente im Rahmen der *Global Environment Facility* (GEF) ab (Fairman 1996). Eine sektorübergreifend tätige globale *Umweltfinanzierungsinstitution* ist also bereits unabhängig von der vorgeschlagenen Gründung einer möglichen Weltumweltorganisation im Entstehen begriffen – im wesentlichen, um die Transaktionskosten zu senken, die mit der Vergabe von Zuwendungen verbunden sind.

Durch diese Finanzierungsinstrumente werden zum einen Ausgleichszahlungen für solche Akteure bereitgestellt, die für ein umweltpolitisches Kooperationsprojekt wichtig sind und gleichzeitig keine eigenen Ressourcen aufzuwenden bereit sind (Scharpf 1992). Darüber hinaus werden solche Akteure unterstützt, die nicht in der Lage sind, den erforderlichen Kostenbeitrag zu leisten (Zürn 1997). In beiden Fällen ließe sich durch die Verstärkung des Finanztransfers mehr internationaler Umweltschutz »einkaufen«. Biermann und Simonis (2000) gehen davon aus, daß eine Weltumweltorganisation durch Erschließung neuer Quellen zusätzliche Finanzmittel in erheblichem Umfang beschaffen könnte. Sie geben jedoch wiederum keine Begründung dafür, *warum* sie diese Folgen erwarten.

Aus einer Kooperationstheoretischen Perspektive ist die Erschließung zusätzlicher Finanzmittel durch die Zusammenlegung bislang sektoral institutionalisierter Umweltregime unabhängig von der Konstruktion einer Weltumweltorganisation nicht wahrscheinlich. Im UNO-Modell ist dies schon deshalb nicht zu erwarten, weil die sektoralen Entscheidungspakete unverändert erhalten bleiben. Innerhalb des Ozonenschutz- oder des Klimaregimes werden die Geberländer nicht bereits deshalb zusätzliche Finanzmittel bereitstellen, weil diese Institutionen nicht mehr selbständig, sondern in eine überwölbende institutionelle Konstruktion eingebettet sind. Innerhalb des WTO-Modells könnten die für das Erreichen eines angestrebten Umweltziels notwendigen Aufwendungen sogar *verringert* werden, wenn sich zusätzliche Möglichkeiten für Koppelgeschäfte auftun, die die Interessenlage der Empfängerländer so beeinflussen, daß diese sich auch ohne Kompensationszahlungen an dem Gesamtpaket beteiligen. Im EU-Modell ist die Erschließung zusätzlicher Finanzmittel bei Anlage entsprechender Entscheidungsprozesse zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber höchst unwahrscheinlich. Sie wäre nämlich an die Voraussetzung gebunden, daß die Mitgliedstaaten entsprechende Entscheidungskompetenzen an die Organisation übertragen. Dies haben sie jedoch bislang selbst im Rahmen der EU verweigert, so daß die EU bis heute nicht über eigene Steuerrechte verfügt.

#### 4.3. *Entwicklung und Umsetzung des internationalen Umweltrechts*

Schließlich erwarten Biermann und Simonis (2000) von der Errichtung einer Weltumweltorganisation auch die Förderung der Weiterentwicklung sowie die Unterstützung einer möglichst wirksamen Umsetzung des internationalen Umweltrechts. Dies soll insbesondere durch eine verbesserte Informationserhebung und -verbreitung geschehen. Auch hier muß sorgfältig untersucht werden, welchen Beitrag eine Weltumweltorganisation zur Lösung der angesprochenen zentralen Probleme der internationalen Umweltpolitik zu leisten vermag.

Zur Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts, d.h. zur aktiven Normbildung, ist im Rahmen der Skizzierung der drei Organisationsmodelle oben bereits Stellung bezogen worden (siehe Kap. 3). Es darf bezweifelt werden, daß sich die geringen Fortschritte beispielsweise in der internationalen Klimapolitik darauf zurückführen lassen, daß das relevante Wissen nicht »umfassend koordiniert, gebündelt und entscheidungsorientiert aufbereitet und weitergeleitet« wird (Biermann/Simonis 2000: 174). Die zentrale Ursache liegt vielmehr in einer Präferenzkonstellation der beteiligten Staaten, die trotz häufig vorhandener angemessener Wissensbasis nur geringe Spielräume für allseits vorteilhafte Kooperationsprojekte eröffnet. Die Entscheidungsblockade wird sich nur überwinden lassen, wenn sich die relevante Präferenzkonstellation wandelt oder wenn der Entscheidungsprozeß vom Erfordernis des Konsenses abweicht. Eine Weltumweltorganisation könnte die Präferenzkonstellation in erster Linie beeinflussen, wenn sie dem WTO-Modell folgend Kooperationsprobleme mit komplementärer Verteilungswirkung miteinander verknüpfte. Möglichkeiten dazu sind jedoch im Politikfeld »Umwelt« kaum vorhanden. Eine Überwindung des Konsenserfordernisses wäre nur durch eine Weltumweltorganisation zu erwarten, die nach dem – auf absehbare Zeit utopisch anmutenden – EU-Modell konstruiert wäre. Dies schließt nicht aus, daß eine internationale Umweltinstitution die Errichtung neuer sektoraler Regime durch Informationsbeschaffung und die Bereitstellung geeigneter Kommunikationskanäle unabhängig von sektorspezifischen Umweltregimen fördert. Diese Aufgabe wird heute bereits von UNEP wahrgenommen, so daß der Zusatznutzen einer neuen Organisation fraglich ist.

Auch die nicht übersehbaren Probleme bei der Umsetzung der aus sektoralen Umweltregimen herrührenden Verhaltenspflichten läßt sich kaum auf solche Informationsprobleme zurückführen, die eine Weltumweltorganisation besser als separat institutionalisierte Umweltregime lösen könnte. Viele Umsetzungsprobleme, etwa die Implementationsdefizite der mittel- und osteuropäischen Staaten im Rahmen des Montrealer Protokolls (vgl. Werksman 1996; GEF 1999), sind gar nicht auf Informations-, sondern auf politische und ökonomische Kapazitätsprobleme zurückzuführen (vgl. Chayes/Chayes 1993). Im Rahmen zahlreicher internationaler Umweltregime haben sich Kontroll- und Überwachungsmechanismen herausgebildet (Victor et al. 1998), die jeweils auf spezifische Problemlagen zugeschnitten sind und sich dabei teilweise der Mitarbeit nicht-staatlicher Akteure bedienen (Sand 1997; Raustiala 1997). Wenngleich diese Mechanismen in der Regel verbesserungsfähig sind, ist nicht ersichtlich, welchen spezifischen Beitrag eine sektorübergreifende Umweltorganisation hier leisten könnte (Oberthür 2000).

Problematischer für die internationale Umweltpolitik als die Implementationsüberwachung ist jedoch der Umgang mit den so gewonnenen Informationen über festgestellte Implementationsdefizite. Die Sanktionsgewalt internationaler Steuerungsinstitutionen ist aufgrund der horizontalen Struktur des internationalen Staatensystems bekanntlich gering. Die systematische Verkoppelung bisher separat institutionalisierter Kooperationsprojekte in einer Weltumweltorganisation könnte gerade auf diesem Gebiet zu erheblichen Veränderungen führen. Die zentrale Voraussetzung dafür ist, daß es unmöglich wird, ein sektorales Kooperationsprojekt

ohne negative Folgen für den Teilnehmerstatus in anderen Projekten in Frage zu stellen. Das UNO-Modell erfüllt diese Voraussetzung nicht. Das WTO-Modell bietet jedoch die Chance, die Möglichkeit des selektiven *exit* zu verschließen. Da die beteiligten Staaten ein umfassendes, sektorübergreifendes Verhandlungspaket abschließen, verletzt die unzureichende Umsetzung eines der vielen Einzelbestandteile des Paketes stets auch den umfassenden Verhandlungskompromiß. Es liegt deshalb in der Logik derartiger Paketlösungen, daß kollektive oder individuelle Reaktionen sich auf alle relevanten Bestandteile erstrecken können. Deshalb muß ein Mitgliedstaat der WTO, der das Übereinkommen für Rindfleisch verletzt, mit Reaktionen auf beliebigen anderen Sektoren rechnen. Eine nach diesem Muster konstruierte Weltumweltorganisation könnte also dafür sorgen, daß die Verletzung der Pflichten aus dem Ozonschutzregime den Teilnahmestatus des betreffenden Staates in anderen Umweltregimen beeinträchtigt. Er müßte statt dessen damit rechnen, daß andere Teilnehmer Sanktionen ergreifen, wenn sich diese auf irgendeinem anderen Sektor anbieten. Auf diese Weise steigen die kollektiv verfügbaren Sanktionsmöglichkeiten und, dadurch bedingt, die Kosten möglicher Pflichtverstöße.

Allerdings wirft die Suche nach umweltpolitisch wirksamen Sanktionsmöglichkeiten aufgrund der Kollektivgutproblematik im Umweltbereich deutlich größere Schwierigkeiten auf als im Handelsbereich: Eine Erhöhung des eigenen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes in Reaktion auf die Verletzung der Pflichten eines anderen Staates zum Ausstieg aus ozonzerstörenden Substanzen beinhaltet immer ein Element der Selbstschädigung und ist somit nur begrenzt wirksam. Darüber hinaus könnte die Androhung von Sanktionen mögliche Kooperationspartner von der Teilnahme abhalten und Kooperationsprojekte dadurch behindern.

## 5. Fazit

Mit dem Vorschlag, eine Weltumweltorganisation zu errichten und die gegenwärtig in einer Vielzahl voneinander unabhängiger Institutionen zersplitterte internationale Umweltpolitik in ihr zusammenzufassen, legen Biermann und Simonis (2000) einen anspruchsvollen Entwurf für die Reorganisation der internationalen Umweltpolitik vor. Sie erwarten von diesem Schritt die jedenfalls teilweise Lösung mehrerer zentraler Probleme, die die erfolgreiche Gestaltung der internationalen Umweltpolitik gegenwärtig belasten. Die Autoren lassen uns allerdings darüber im unklaren, wie eine solche Organisation ausgestaltet sein müßte, um die skizzierten Ziele erreichen zu können, und auf welche Weise sie Einfluß auf den politischen Gestaltungsprozeß gewinnen soll. Sind ihre Leistungen von der Gründung einer *Organisation* anstelle der bislang vorherrschenden Umweltregime zu erwarten? Oder sind sie auf die Zusammenlegung der bislang sektoral voneinander getrennten Problemfelder zurückzuführen? Und aufgrund welcher Wirkmechanismen soll man mit der Erfüllung dieser Koordinationsleistungen rechnen können? Die Verfasser begnügen sich damit, zentrale Probleme und politische Ziele zu benennen, ohne Antworten auf diese Fragen zu geben.

Ohne eine stabile theoretische Fundierung lassen sich gehaltvolle Hypothesen über die voraussichtlichen Folgen der vorgeschlagenen institutionellen Reorganisation der internationalen Umweltpolitik nicht formulieren. So läßt der Vorschlag mehr Fragen offen, als er klärt. Eins läßt sich hier aber feststellen: Eine Weltumweltorganisation wird aller Voraussicht nach das, was Biermann und Simonis (2000) von ihr erwarten, *nicht* leisten können – es sei denn, man würde darauf hoffen, daß sich »auf dem Rücken« einer solchen Initiative eine Anzahl bestehender Probleme der internationalen Umweltpolitik gleich mit erledigen ließe.

In diesem Beitrag haben wir uns bemüht, aus einer kooperationstheoretischen Perspektive einige wesentliche konzeptuelle Fragen zu beleuchten, die die Errichtung einer Weltumweltorganisation aufwirft. Wir haben zunächst eine theoretisch fundierte Begründung für die Unterscheidung von Verhandlungs- und Organisationsentscheidungen geliefert. Wenn man davon ausgeht, daß ein zentrales Charakteristikum von Organisationen ihre Fähigkeit zu eigenständigem Handeln ist, dann sind Organisationsentscheidungen stets mit einer Überwindung »einfacher« Verhandlungen verbunden. Der Übergang von Verhandlungs- zu Organisationsentscheidungen erweist sich jedoch als fließend. Viele bestehende internationale Umweltregime haben diese Schwelle für einzelne Teilentscheidungsprozesse bereits überschritten. Wer die internationale Umweltpolitik durch die Stärkung von Organisationsentscheidungen fördern will, sollte deshalb zunächst einmal prüfen, ob sich dieses Ziel nicht erfolgversprechender durch den Ausbau der Koordinationsmechanismen bestehender Umweltregime als durch die Errichtung einer Weltumweltorganisation erreichen ließe.

Wir haben weiterhin untersucht, ob die von Biermann und Simonis (2000) angeführten Vorbilder politikfeldweit tätiger internationaler Organisationen, nämlich der WTO, der ILO und der WHO, sich auf den Bereich der internationalen Umweltpolitik übertragen lassen. Dabei zeigt sich zunächst, daß die Abgrenzung eines Problemfeldes ein Mechanismus zur Reduzierung der Komplexität des zur Beratung anstehenden Verhandlungsgegenstandes ist. Weil man nicht alle Probleme, die in den internationalen Beziehungen bestehen, auf einmal verhandeln kann, müssen Grenzen gezogen werden. Für Verhandlungsprozesse geeignete Problemfelder müssen groß genug angelegt sein, um allseits vorteilhafte Kooperationsmöglichkeiten zu eröffnen, und gleichzeitig klein genug, um das Ausmaß der zu bewältigenden Komplexität sinnvoll zu beschränken. So betrachtet erweist sich die Einrichtung sektorübergreifend tätiger Organisationen als eine Notlösung, mit der sich auch solche Probleme, die aus unterschiedlichen Gründen selbständig nicht kooperationsfähig sind, für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit aufbereiten lassen. In der internationalen Umweltpolitik sind interessierte Akteure jedoch nicht auf das Schnüren großer Pakete angewiesen und deshalb in der Lage, sektoral zu kooperieren. Damit wird die Errichtung einer umfassend zuständigen Weltumweltorganisation für diese Staaten weniger attraktiv und deshalb insgesamt auch weniger wahrscheinlich.

Schließlich sind wir der Frage nachgegangen, wie und mit welchen Folgen sich die bereits separaten Regime im Rahmen der umfassenden institutionellen Struktur einer Weltumweltorganisation miteinander verbinden lassen. Dazu haben wir drei

in den internationalen Beziehungen existierende Modelle der Verknüpfung sektoraler Kooperationsprojekte idealtypisch rekonstruiert. Es zeigt sich, daß eine nur lose Überwölbung der bestehenden Regime, die deren Entscheidungsprozesse unangestastet läßt (das UNO-Modell), die Problemlösungsfähigkeit der internationalen Umweltpolitik kaum erhöhen wird. Eine Verkoppelung der bislang voneinander abgegrenzten Verhandlungsrunden der bestehenden Regime zu umfassenden Weltumweltrunden (das WTO-Modell) würde die Gestaltung der internationalen Umweltpolitik dagegen erheblich verändern. Vorteile insbesondere auf dem Gebiet der Implementationsüberwachung und Sanktionierung müßten jedoch mit hohen Kosten in der Form komplexer und schwerfälliger Mammutverhandlungsrunden bezahlt werden. Der Übergang von Verhandlungs- zu Organisationsentscheidungen (das EU-Modell) würde diese Kosten zwar reduzieren und brächte zusätzliche Vorteile in den Bereichen der Normbildung und der Koordinierung sektoraler Kooperationsprojekte mit sich. Er wäre jedoch mit einer so weitreichenden Supranationalisierung der internationalen Umweltpolitik verbunden, daß er auf längere Sicht als utopisch angesehen werden muß.

Aus einer kooperationstheoretischen Perspektive ist das Projekt der Errichtung einer Weltumweltorganisation mit dem Risiko verbunden, die im Prozeß der Gestaltung der internationalen Umweltpolitik verfügbaren bürokratischen und politischen Ressourcen gewissermaßen als Trojanisches Pferd über einen erheblichen Zeitraum zu absorbieren, ohne im Erfolgsfall den erwarteten Nutzen zu erbringen. Der Entwicklung der internationalen Umweltpolitik wäre weitaus besser gedient, wenn diese Ressourcen in den Auf- und Ausbau sektoraler Steuerungsinstitutionen investiert würden.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.
- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden.
- Benedick, Richard Elliot 1998: *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, Enlarged Edition, Cambridge, Mass.
- Biermann, Frank 1997: Financing Environmental Policies in the South. Experiences from the Multilateral Ozone Fund, in: *International Environmental Affairs* 9: 3, 179-218.
- Biermann, Frank/Simonis, Udo E. 2000: Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik? Zur politischen Debatte um die Gründung einer »Weltumweltorganisation«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 1, 163-183.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1993: On Compliance, in: *International Organization* 47: 2, 175-205.
- Elster, Jon 1979: *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge.
- Elster, Jon 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Fairman, David 1996: *The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future*, in: Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.): *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, Mass, 55-87.
- Fearon, James D. 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: *International Organization* 52: 2, 269-305.
- GEF – *Global Environment Facility* 1999: *Study of Impacts of GEF Activities on Phase-out of Ozone Depleting Substances (GEF Evaluation Report, November 1999, GEF Council Dok. GEF/C.14/Inf.6)*, Washington, D.C.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36: 2, 197-219.
- Gehring, Thomas 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 207-238.
- Gehring, Thomas 1998: *Die Theorie spezifischer internationaler Institutionen und die Europäische Union – Ein Beitrag zur Verbindung von Rationalismus und Konstruktivismus (Freie Universität Berlin: Habilitationsschrift)*, Berlin.
- Gehring, Thomas 2000: Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union? Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, i.E.
- Ghebali, Victor-Yves 1989: *The International Labour Organization. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialized Agencies*, Dordrecht.
- Gross Stein, Janice 1989: Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Pre-negotiation, in: dies. (Hrsg.): *Getting to the Table: The Processes of International Pre-negotiation*, Baltimore, Md., 239-268.
- Haas, Ernst B. 1975: Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes, in: *International Organization* 29: 3, 827-876.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46: 1, 1-35.

- Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.) 1993: *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 1996: *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*, in: *Mershon International Studies Review* 40: 2, 177-228.
- Hirschman, Albert O. 1970: *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.
- Hoekman, Bernard M./Kostecki, Michael M. 1995: *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*, Oxford.
- Holzinger, Katharina 1996: *Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options*, in: van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren* (WZB-Jahrbuch 1996), Berlin, 232-274.
- Jackson, John H. 1999: *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, 2. Auflage, Cambridge Mass.
- Keck, Otto 1997: *Der Beitrag rationaler Theorieansätze zur Analyse von Sicherheitsinstitutionen*, in: Haftdorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, 35-56.
- Keohane, Robert O. 1982: *The Demand for International Regimes*, in: *International Organization* 36: 2, 325-355.
- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.
- Keohane, Robert O. 1989: *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*, in: ders.: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colo., 1-20.
- Keohane, Robert O./Levy, Mark A. (Hrsg.) 1996: *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, Mass.
- Kilian, Michael 1987: *Umweltschutz durch internationale Organisationen. Die Antwort des Völkerrechts auf die Krise der Umwelt?* Berlin.
- Köhler, Peter A. 1991: *ILO. Internationale Arbeitsorganisation*, in: Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen*, München, 339-347.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1989: *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Krasner, Stephen 1982: *Structural Causes and Regime Consequences*, in: *International Organization* 36: 2, 185-205.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G. 1986: *International Organization: A State of the Art on the Art of the State*, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Langille, Brian Alexander 1996: *General Reflections on the Relationship of Trade and Labour. Or: Fair Trade is Free Trade's Destiny*, in: Bhawati, Jagdish/Hudec, Robert E. (Hrsg.): *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade*, Vol. 2: *Legal Analysis*, Cambridge, 231-266.
- Lax, David/Sebenius, James K. 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York.
- Luhmann, Niklas 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M.
- Majone, Giandomenico 1993: *Wann ist Policy-Deliberation wichtig?*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 97-115.
- Martin, Lisa L. 1993: *The Rational State Choice of Multilateralism*, in: Ruggie, John G. (Hrsg.): *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, 91-121.

- Meinke, Britta* 1997: Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989), in: Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, 63-80.
- Mitrany, David* 1943: A Working Peace System, in: ders.: A Working Peace System, Chicago, Ill. 1966, 25-99.
- Morrow, D. James* 1994: Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution vs. Information, in: International Organization 48: 3, 387-423.
- Müller, Harald* 1993: Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1, 15-44.
- North, Douglass C.* 1990: Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge.
- Oberthür, Sebastian* 1997: Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen, Opladen.
- Oberthür, Sebastian* 1999: Linkages Between the Montreal and Kyoto Protocols. Paper presented at the International Conference on Synergies and Coordination between Multilateral Environmental Agreements, UN University, Tokyo, 14-16 July 1999, <http://www.geic.or.jp/interlinkages/docs/online-docs.html>; 10.3.2000.
- Oberthür, Sebastian* 2000: Institutionelle Innovationsperspektiven in der internationalen Umweltpolitik, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen? Opladen, i.E.
- Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E.* 1999: The Kyoto Protocol. International Climate Policy for the 21st Century, Berlin.
- Pierson, Paul* 1996: The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies 29: 2, 123-163.
- Raustiala, Kal* 1997: States, NGOs, and International Environmental Institutions, in: International Studies Quarterly 41: 4, 719-740.
- Rittberger, Volker* (Hrsg.) 1993: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Rittberger, Volker* 1995: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 2. Auflage, Opladen.
- Ruggie, John G.* 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: International Organization 46: 2, 561-598.
- Sand, Peter H.* (Hrsg.) 1992: The Effectiveness of International Environmental Agreements. A Survey of Existing Legal Instruments, Cambridge.
- Sand, Peter H.* 1997: Das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), in: Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, 165-184.
- Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.* 1991: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity, in: Journal of Theoretical Politics 3: 3, 277-304.
- Scharpf, Fritz W.* 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Koordinationssystemen, Frankfurt a.M., 51-92.
- Sebenius, James K.* 1983: Negotiation Arithmetics: Adding and Subtracting Issues and Parties, in: International Organization 37: 2, 281-316.

- Shepsle Kenneth A.* 1991: Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment, in: Bourdieu, Pierre/Coleman, James S. (Hrsg.): *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Colo., 245-263.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven/Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York, 1-32.
- UNEP* 1999: *Global Environment Outlook 2000*, Nairobi.
- UN Task Force on Environment and Human Settlements* 1998: Report to the Secretary-General, 15 June 1998, o.O.
- Vanberg, Victor* 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B.* (Hrsg.) 1998: *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge, Mass.
- Vierheilig-Langlotz, Monika* 1991: WHO. Weltgesundheitsorganisation, in: Wolfrum, Rüdiger/Philipp, Christiane (Hrsg.): *Handbuch Vereinte Nationen*, München, 1104-1108.
- WBGU* 1998: *The Accounting of Biological Sinks and Sources Under the Kyoto Protocol: A Step Forwards or Backwards for Global Environmental Protection* (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen), Bremerhaven.
- Weiler, Joseph H.H.* 1991: The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100: 8, 2403-2483.
- Werksman, Jacob* 1996: Compliance and Transition: Russia's Non-Compliance Tests the Ozone Regime, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 56, 750-773.
- Williamson, Oliver E.* 1990: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen.
- Willke, Helmut* 1996: *Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*, 5. Auflage, Stuttgart.
- Wolfrum, Rüdiger* 1984: *Die Internationalisierung staatsfreier Räume. Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden*, Berlin.
- Young, Oran R.* 1994: *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, N.Y.
- Young, Oran R.* 1996: Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives, in: *Global Governance* 2: 1, 1-24.
- Young, Oran R.* (Hrsg.) 1999: *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioural Mechanisms*, Cambridge, Mass.
- Zürn, Michael* 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.
- Zürn, Michael* 1997: »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 1, 41-68.