

Umweltpolitik und nachhaltige Friedenspolitik

Ein neues Thema auf der internationalen Agenda

I. Einführung

Im Frühjahr 2000 kam es in der bolivianischen Stadt Cochabamba zu bürgerkriegsähnlichen Zusammenstößen zwischen Polizei und Militär und der protestierenden lokalen Bevölkerung, in deren Folge einige Hundert Demonstranten verletzt und zahlreiche getötet wurden. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen waren die Folge eines dauernden Konfliktes über die Privatisierung der Wasserversorgung durch ein britisches Unternehmen, das im Rahmen der Privatisierungsempfehlungen der Weltbank für Bolivien die Wasserpreise deutlich erhöht hatte. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser war damit einem wesentlichen Teil der lokalen, einkommensschwachen Bevölkerung verwehrt. Die bolivianische Regierung entzog daraufhin dem Unternehmen die Konzession für die Privatisierung und machte die Freigabe der Wasserpreise wieder rückgängig¹. Dies ist einer der jüngsten Fälle umwelt- und ressourceninduzierter gewaltsamer Auseinandersetzungen, die sowohl in akademischen Diskursen als auch seitens zahlreicher politischer Entscheidungsträger zunehmend thematisiert werden.

Naturkatastrophen und extreme Wetterveränderungen wie Wirbelstürme, Überschwemmungen und anhaltende Trockenheit nehmen an Intensität und Häufigkeit deutlich zu. Deren sozioökonomische Auswirkungen treffen am schwersten die Entwicklungsländer. Mehr als 97 Prozent der Opfer von Naturkatastrophen, so Schätzungen der Internationalen Dekade zur Verminderung von Naturkatastrophen (IDNDR) der Vereinten Nationen, werden von den Entwicklungsländern beklagt².

Dabei ist der Zusammenhang zwischen Umweltzerstörung, Ressourcenverknappung sowie gerechter Verteilung natürlicher Ressourcen und den

humanitären Folgen wie Hungersnöten, Armut, Flüchtlingsströmen, Migration und Bevölkerungsdruck unbestritten; deren Folgen fallen jedoch regional unterschiedlich gravierend aus. Gewaltsam ausgetragene Bodendegradationskonflikte im Sahel, Bergbaukonflikte im Südpazifik, Wasserkonflikte im Nahen und Mittleren Osten und Migrationskonflikte in Ostafrika zeigen die Dramatik dieser Entwicklung auf.

Es sind die Regionen des Südens, die durch die Folgen von Umweltbeeinträchtigung, von ungleicher Verteilung oder mangelndem Zugang zu natürlichen Ressourcen am gravierendsten betroffen sind. Umweltzerstörung lähmt hier das ohnehin geringe Entwicklungspotential. Vor allem in Afrika kommt es daher vermehrt zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, bis hin zu Kriegen und Genoziden, die teilweise auf Umweltveränderungen zurückzuführen sind. 1999 waren allein auf dem afrikanischen Kontinent 14 der 53 Staaten in bewaffnete Konflikte verwickelt, in deren Folge mehr als acht Millionen Menschen flüchteten oder zur Migration gezwungen wurden³.

Inwieweit Umweltstress und die damit verbundenen sozioökonomischen Fehlentwicklungen und Entwicklungskrisen zugleich sicherheitsrelevante Risiken bis hin zu gewaltsamen Konflikten hervorrufen, und welche konkreten politischen und gesellschaftlichen Lösungsansätze zur Prävention dieser Konflikte erforderlich sind, ist eine zunehmend wichtige Frage für internationale und regionale Organisationen, nationale Regierungen und zivilgesellschaftliche Gruppen⁴. Neben dieser

3 Vgl. United Nations (Hrsg.), Human Development Report, New York 1999.

4 Diese Thematik war Gegenstand eines internationalen Workshops „Umwelt und Sicherheit: Krisenprävention durch Kooperation“ am 16. und 17. Juni 2000 in Berlin. Der Workshop, an dem mehr als 200 Experten und Entscheidungsträger aus mehreren Staaten teilnahmen, wurde gemeinsam vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Kooperation mit Ecologic – Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik konzipiert und organisiert. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den Ergebnissen der Diskussion dieses Workshops. Der Konferenzband in deutscher und englischer Sprache ist über das Auswärtige Amt, Referat 415, Werderscher Markt 1, 10117 Berlin zu beziehen.

1 Vgl. G. Palast, „New British empire of the dam: Bolivia's water supply is the latest acquisition“, in: The Observer vom 23. 4. 2000. (<http://www.guardianunlimited.co.uk/archive/article/0,4273,4010929,00.html>) Boliviens „Wasserkrieg“ beendet. Regierung verzichtet auf Preiserhöhung um 20 Prozent, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. 4. 2000.

2 Vgl. UN International Strategy for Disaster Reduction 2000, (<http://www.unisdr.org>).

neuen sicherheitspolitischen Dimension des globalen Umweltwandels legen auch die zunehmenden finanziellen Aufwendungen westlicher Gebereinigungen und internationaler Hilfsorganisationen für humanitäre Hilfe und konfliktbearbeitende Maßnahmen und Programme nahe, der Prävention und konstruktiven Bearbeitung der Konfliktursachen eine noch größere Bedeutung beizumessen. Wenngleich die finanziellen Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen der humanitären Hilfe in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen sind, betrug der finanzielle Aufwand für humanitäre Hilfe 1995 und 1996 insgesamt rund 5,9 Mrd. US-Dollar⁵. Diese Mittel werden damit indirekt konfliktpräventiven Maßnahmen entzogen, deren finanzielle Förderung und Ausweitung in der Öffentlichkeit ohnehin nur schwer durchsetzbar sind.

In diesem Beitrag werden wir in Kapitel II einen Überblick über die wesentlichen Merkmale von Umweltkonflikten geben und konfliktpräventive Ansätze und Maßnahmen verschiedener regionaler und internationaler Institutionen beleuchten. In Kapitel III befassen wir uns mit den wichtigsten Elementen einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Friedenspolitik und skizzieren einige strukturelle, institutionelle und praktische Handlungsansätze.

II. Konfliktlagen

1. Handlungserfordernisse und -ansätze auf internationaler Ebene

Der Zusammenhang von Umweltstress, Ressourcendegradation und Sicherheit ist weder in der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung und der Konfliktforschung⁶ noch in der politischen Diskussion⁷ ein neues Thema. Auch sind Konflikte und

gewaltsame Auseinandersetzungen über den Zugang und die gerechte Verteilung natürlicher Ressourcen kein neuer Konflikttyp in der internationalen Politik. Da die traditionellen sicherheitspolitischen Gefährdungen durch militärische Bedrohungen auf internationaler Ebene nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich zurückgingen, kommen Umweltrisiken als neuer sicherheitspolitischer Herausforderung eine wichtige Rolle zu. Diese Überlegungen führten bisher allerdings zu keinem Wandel in der politischen Prioritätensetzung – weder auf internationaler noch nationaler Ebene. Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Weltgipfels zu nachhaltiger Entwicklung im Sommer 2002 in Johannesburg – zehn Jahre nach der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro – gewinnt diese Diskussion wieder an politischer Bedeutung.

Konkret geht es um die Wiederaufnahme der Diskussion einer globalen Strategie zur Konfliktprävention, die umweltbedingte Konflikte einschließt. Dabei kann auf die Forderungen der Brundtland-Kommission zurückgegriffen werden, die in ihrem abschließenden Bericht von 1987 künftige Umweltkrisen und gewaltsame Konflikte als wichtige Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft identifiziert hat⁸. Die Brundtland-Kommission entwickelte einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der über das traditionelle Verständnis von Sicherheit als politische und militärische Integrität des nationalen Territoriums und der nationalen Souveränität hinaus, deren Bedrohung durch zunehmende Umweltbeeinträchtigungen auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene einbezieht.

Entsprechende Handlungsansätze gibt es jedoch nicht nur für die internationale Ebene, auch zahlreiche Regionalorganisationen haben sich mit dem Thema auseinandergesetzt.

– Das *Development Assistance Committee* der OECD verabschiedete im Rahmen einer Ministererklärung im Mai 1997 ein Policy Statement mit dem Titel „Development Assistance, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century“, das unter anderem die

8 Vgl. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1988, S. 19: „The whole notion of security as traditionally understood – in terms of political and military threats to national sovereignty – must be expanded to include the growing impacts of environmental stress – locally, nationally, regionally, and globally.“

„Environmental stress is seldom the only cause of major conflicts within or among nations. . . . Environmental stress can thus be an important part of the web of causality associated with any conflict and can in some cases be catalytic.“ Ebd., S. 291.

5 Vgl. Donor Humanitarian Assistance Database. Total Humanitarian Assistance in 1996 (Global) vom 1. Januar 1997. (<http://www.reliefweb.int/fts/donor-db/1-sum96s.html>)

6 Vgl. Günther Bächler/Volker Böge/Stefan Klötzli/Stephan Libiszewski/Kurt R. Spillmann, *Kriegsursache Umweltzerstörung: Ökologische Konflikte in der Dritten Welt und Wege ihrer friedlichen Bearbeitung*, Chur – Zürich 1996; Nils Petter Gleditsch (Hrsg.), *Conflict and the Environment*. NATO ASI Series 2: Environment, Dordrecht – Boston – London 1997; Alexander Carius/Kurt M. Lietzmann (Hrsg.), *Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die internationale Politik. Beiträge zur Internationalen und Europäischen Umweltpolitik*, Berlin – Heidelberg 1998; Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton 1999.

7 Vgl. einen Überblick in: Alexander Carius/Kerstin Imbusch, *Umwelt und Sicherheit in der internationalen Politik – eine Einführung*, in: A. Carius/K. M. Lietzmann (Anm. 6), S. 8 ff.

konstruktive Bearbeitung zunehmender Ressourcenprobleme als Konfliktursache vorsieht⁹. Die Integration von Umweltbelangen in die Entwicklungszusammenarbeit wurde seitdem um den Aspekt der Krisenprävention erweitert.

– Der Nordatlantikrat der NATO würdigte im April 1999 die politischen Empfehlungen der NATO-Pilotstudie „Environment and Security in an International Context“, die das *Committee on the Challenges of Modern Society* unter deutscher und amerikanischer Federführung im März 1999 vorgelegt hat¹⁰. Erstmals wurden im internationalen Kontext die bisherigen Forschungsergebnisse der Umweltkonfliktforschung systematisch aufgearbeitet und von politischen Entscheidungsträgern aus unterschiedlichen Ressorts politisch reflektiert. Ferner wurde ein breites Instrumentarium politischer und gesellschaftlicher Handlungsansätze identifiziert und deren institutionelle Verankerung diskutiert. Diese Pilotstudie hat maßgeblich die politische Diskussion dieses Themas in zahlreichen Staaten und innerhalb der europäischen Union beeinflusst.

– Im selben Jahr verabschiedete das Europäische Parlament die Entschließung „Umwelt, Sicherheit und Außenpolitik“, die unter anderem die Integration des Umwelt- und Ressourcenschutzes in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht und damit das Umweltintegrationsgebot des Cardiff-Prozesses für die Außen- und Sicherheitspolitik aufgriff. Die Entschließung des Europäischen Parlaments ist Grundlage weiterer Initiativen auf europäischer Ebene, wie zum Beispiel die neue europäische Weltraumstrategie, die explizit mit den wachsenden Risiken von Umweltveränderungen begründet wird¹¹.

– Schließlich hat das siebte *Economic Forum* der OSZE im Frühjahr 1999 die Analyse und Entwicklung präventiver Strategien zur Vermeidung von Umweltkonflikten für die OSZE-Region angeregt und das besondere Konfliktpotential in Zentralasien herausgestellt. Vor dem Hintergrund der Konflikte auf dem Balkan wurde dieses Thema im Frühjahr 2000 auf dem

achten Wirtschaftsforum vertieft. Die OSZE plant für den Sommer 2001 eine erste systematische Überprüfung sicherheitspolitischer Risiken von Umweltveränderungen in den OSZE-Mitgliedstaaten, insbesondere den zentralasiatischen Republiken.

Diese Ansätze belegen die Bedeutung des Themas Prävention von Umweltkonflikten in den unterschiedlichen regionalen und internationalen Institutionen, deren Mandate von ihren Mitgliedern aufgegriffen und weiterentwickelt werden müssen. Es zeigt sich jedoch trotz des offensichtlichen politischen Bekenntnisses zu konfliktpräventiven Ansätzen, dass es bisher an einer systematischen Strategie der Krisenprävention und Einbeziehung ökologischer Aspekte fehlt und der überwiegende Teil der genannten Initiativen auf der konzeptionellen Ebene verharret.

Initiativen des UN-Umweltprogramms (UNEP) zur Entwicklung präventiver Strategien zeigen zudem die politischen Risiken bei der Behandlung dieses Themas in internationalen Gremien. Insbesondere die Entwicklungsländer befürchteten nicht selten einen Eingriff in ihre staatliche Souveränität durch internationale Initiativen. Als Reaktion auf die sich wandelnde Umwelt- und Sicherheitsagenda seit dem Ende des Kalten Krieges hat die *Task Force on Environment and Human Settlement*¹² unter Leitung des UNEP-Exekutivdirektors Klaus Töpfer 1999 den Beitrag und die Aufgaben des UN-Umweltprogramms zur Verhütung von Umweltkonflikten konzeptionell weiterentwickelt und konkrete Aufgaben formuliert. Die zentralen Elemente dieser Strategie, die das Profil der einzigen internationalen Umweltorganisation stärken sollen, sind Monitoring, Früherkennung und Krisenprävention. Konkrete Instrumente sind unter anderem Frühwarnung, Umweltüberwachung und -berichterstattung, die Ausarbeitung umweltbezogener Aktionspläne, die Initiierung neuer rechtlicher Übereinkünfte und die Unterstützung der Entwicklungsländer beim Erwerb ökologischer Kompetenz¹³.

Diese Initiative scheiterte jedoch 1999 in der UN-Generalversammlung an den Vorbehalten der G77-Staaten (Gruppe der Entwicklungsländer),

9 Das Development Assistance Committee der OECD hat im Februar 2000 zudem eine Studie zu „State-of-the-Art Review of Environment, Security, and Development Co-operation“ veröffentlicht, die bisher jedoch keinen Eingang in die strategische Ausrichtung sowie Programme dieses Gebergremiums gefunden hat.

10 Vgl. Kurt M. Lietzmann/Gary D. Vest (Hrsg.), *Environment and Security in an international context, Final Report*, No. 232, Brüssel 1999 (Committee on the Challenges of Modern Society).

11 Vgl. European Commission, *Europe and Space: Turning to a new chapter*, in: *Communication Com (2000) 597 final*, Brussels 27.9.2000.

12 Vgl. United Nations Task Force on Environment and Human Settlement, *Report of the Secretary General, A/53/463*, UN reform measures and proposals (hier Abschnitt 22 g), 15. 6. 1998.

13 Grundlage des Task Force Berichtes war eine von Exekutivdirektor Klaus Töpfer in Auftrag gegebene Studie von Daniel Schwartz/Ashbindu Singh, *Environmental Conditions, Resources, and Conflicts: An introductory overview and data collection*, United Nations Environment Programme, Nairobi 1999.

die die Überschreitung des Mandats von UNEP befürchteten¹⁴. Derzeit scheint es unter den UN-Mitgliedern keinen Konsens über die notwendige Weiterentwicklung des UNEP-Mandats zu geben, obwohl das UN-Umweltprogramm mit am besten für die Bearbeitung politischer und gesellschaftlicher Implikationen von Ressourcenknappheit und globalem Umweltwandel geeignet ist. Dies ist ein Grund, weshalb dieses Thema bereits im Rio-Vorbereitungsprozess Anfang der neunziger Jahre keinen Eingang in die Agenda 21 gefunden hat. Da sich jedoch sowohl die geopolitischen Rahmenbedingungen geändert haben als auch der Problemdruck verstärkt hat, gewinnt das Thema wieder zunehmend an politischer Bedeutung. Im jüngst verabschiedeten UNEP-Umweltvölkerrechtsprogramm ist ein ausdrückliches Mandat enthalten, Umwelt- und Konfliktaspekte in Politiken, Gesetze und institutionelle Kontexte auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu integrieren.

Ein wichtiger Impuls könnte die vom amtierenden UN-Generalsekretär Kofi A. Annan in seiner Millenniums-Erklärung im September 2000 skizzierte neue Initiative sein, die das Ziel hat, die Rolle der Vereinten Nationen bei der Krisenprävention zu stärken. Er wies darauf hin, dass die wirtschaftliche Globalisierung zwar einerseits die Einkommensunterschiede zwischen Völkern und Menschen erheblich vergrößert habe und dadurch zu einem nicht zu unterschätzenden Krisenpotential beitrage. Die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen durch wirtschaftliche Prozesse habe daran einen erheblichen Anteil. Andererseits biete die Globalisierung aber ganz neue Möglichkeiten zur Koordination nationaler Maßnahmen zur Steuerung dieses Prozesses. Umfassendere Ansätze zur Integration von Entwicklungsstrategien und friedensfördernden Maßnahmen werden in der UN-Agenda für den Frieden und der UN-Agenda für Entwicklung skizziert¹⁵.

2. Zunahme von Umweltkrisen – Zunahme gewaltsam ausgetragener Konflikte?

Bei etwa einem Drittel der zwischen 1994 und 1997 beobachteten Kriege und bewaffneten Konflikte spielen Umweltzerstörung und damit verbundene Ressourcenprobleme eine Rolle. Diese Konflikte werden bis jetzt ausschließlich innerhalb von Staaten, nicht zwischen diesen ausgetragen. In den neunziger Jahren waren rund 85 Prozent der

gewaltsamen Auseinandersetzungen Bürgerkriege, die zum überwiegenden Teil in Entwicklungsländern stattfanden¹⁶. Dabei lassen sich reine Umweltkonflikte genauso wenig wie rein ethnische Konflikte oder Migrationskonflikte beobachten, denn das Ursachengeflecht ist weitaus komplexer. Jedoch treten ähnliche Muster nicht-nachhaltiger Ressourcennutzung und -zerstörung nicht nur in Entwicklungsländern auf. Die Konfliktrisiken bestehen bei einer Zunahme von Umweltkrisen und einer Abnahme stabiler gesellschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen zunehmend auch für andere Staaten und Regionen. Somit nimmt die Zahl der gewaltsamen Konflikte nicht zwingend zu, sehr wohl jedoch das Risiko einer gewaltsamen Eskalation bereits bestehender sozialer Konflikte.

3. Umweltkrisen sind Entwicklungskrisen

Empirisch lassen sich gewaltsame Auseinandersetzungen allein um natürliche Ressourcen und eine zerstörte Umwelt nicht belegen. Umweltzerstörung und eine Verknappung bzw. asymmetrische Verteilung natürlicher Ressourcen haben in der Regel eine katalytische Funktion. Sie können als auslösender oder beschleunigender Faktor zum Gewaltausbruch führen oder sind eine von vielen Variablen, die für den Konfliktausbruch ursächlich sind. Umweltverursachte und gewaltsam ausgetragene Konflikte resultieren aus komplexen Mensch-Umwelt-Beziehungen und hängen maßgeblich sowohl in ihrer Entstehung als auch hinsichtlich des gewaltsamen Konfliktaustrages von einer Reihe von Rahmenbedingungen ab¹⁷. Darunter fallen vorrangig Muster der Ressourcennutzung, die Stabilität politischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, die ökonomische Abhängigkeit von Ressourcen, Handlungsalternativen (bzw. deren Wahrnehmung), technologische, ökonomische und institutionelle Handlungskapazitäten, die Mobilisierungsfähigkeit der Akteure und deren Gewaltbereitschaft bzw. Gewaltpotential. Umweltkonflikte unterscheiden sich damit in ihrer Struktur nicht wesentlich von Migrations-, Armuts- oder ethnischen Konflikten. Die Komplexität der Konfliktursachen erfordert hinsichtlich gesellschaftlicher und politischer Problemlösungen solche Ansätze, die dieser Komplexität Rechnung tragen. Konfliktprävention durch politische und gesellschaftliche Akteure muss in diesem Zusammenhang an den strukturellen Konfliktursachen ansetzen und beruht somit auf einem sehr breiten Verständnis von Prävention. Klassische konfliktin-

14 Statement by Alison Drayton, Gyana Delegation on behalf of the Group of 77 and China at the open-ended informal consultations of the plenary on agenda item 30: United Nations Reform: measures and proposal, New York, 14. 4. 1999.

15 Vgl. United Nations, An Agenda for Peace. Prevention, Diplomacy, peace-making and peace-keeping. (www.un.org/docs/agpeace.html vom 17.6.1992).

16 Vgl. World Bank, World Development Report, Washington, D. C. 2000, S. 50.

17 Vgl. G. Bächler u. a. (Anm. 6); A. Carius/K. Imbusch, (Anm. 7).

tervenierende Ansätze sind daher ebenso verkürzt wie der Glaube, allein mit den Mitteln der Entwicklungs- oder Umweltpolitik komplexe Entwicklungskrisen beheben zu können.

4. Nord-Süd-Konflikt

Verstärkte Maßnahmen zur Armutsbekämpfung lassen sich als vordringlichste Aufgaben im Kontext der Prävention von Umweltkonflikten identifizieren. Hinzu kommen die Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen, die Achtung der Menschenrechte und die Gleichbehandlung der Geschlechter. Dabei müssen in den Zielländern über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus Beratungs- und Organisationshilfen bereitgestellt werden, die nachhaltiges Wirtschaften in diesen marginalisierten Gesellschaften und Staaten fördern.

Da nichtnachhaltige Produktions- und Konsummuster des Nordens vor allem für den Süden dramatische Folgen haben – Töpfer spricht von der „ökologischen Aggression des Nordens gegen den Süden“ –, geht es um eine gerechte Verteilung von Wachstums- und Entwicklungschancen zwischen Nord und Süd. „Globale Strukturpolitik“ und „effektive Krisenprävention“ sind somit auch zentrale Handlungsfelder für eine nachhaltige deutsche Außenpolitik, die entwicklungs- und umweltpolitische Belange gleichermaßen berücksichtigt.

III. Handlungserfordernisse

1. Verbesserung der Wissensbasis

Über die Folgen globaler Umweltveränderungen und ihre Ursachen wissen wir heute sehr viel, die Wissensbasis über die Risiken und Bedrohungen für die individuelle, nationale und internationale Sicherheit sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Vermeidung ist dagegen bis heute unzureichend. Politisches Handeln ist heute jedoch mehr als je zuvor dringend erforderlich, wenn Politik weniger kurativ als vielmehr präventiv die strukturellen Ursachen von Krisen und Konflikten bearbeiten will. Mitte der neunziger Jahre wurden beispielsweise rund zehn Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe für bilaterale Nothilfemaßnahmen aufgewandt, Mittel die teilweise einer präventiven Entwicklungszusammenarbeit entzogen werden. Die Wissensbasis hierfür – im Sinne einer effektiven Politikberatung – muss deutlich verbessert werden. Dabei spielen drei Aspekte eine herausragende Rolle: *Erstens* ist das Krisenpotential unterschiedlicher Umweltveränderungen und der Syn-

drome des Globalen Wandels systematisch zu erforschen. *Zweitens* ist zu klären, welche Mechanismen regionaler und multilateraler Zusammenarbeit vor allem im Bereich der Umweltpolitik geeignet sind, um Stabilität und Frieden in ausgewählten Konfliktregionen zu erzielen bzw. zu gewährleisten. *Drittens* sind die bisher diskutierten institutionellen Innovationen, die von einem zunehmenden Wandel bestehender Institutionen¹⁸ bis hin zu neuen internationalen Organisationen¹⁹ reichen, vertieft zu untersuchen und konkrete Vorschläge und Maßnahmen zu deren Umsetzung zu entwerfen.

2. Global-Governance-Strukturen

Gerade vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Nord-Süd-Konfliktes und bestehender regionaler Vermittlungs- und Krisenpräventionsprojekte in den Zielländern ist eine globale Perspektive dringend erforderlich²⁰. Deutsche Außen-, Umwelt- und Entwicklungspolitik, die sich einer effektiven Krisenprävention verpflichtet fühlt, muss Wege zu einer wirksamen und langfristig beständigen, ökologischen Weltordnungspolitik (*global environmental governance*) identifizieren und fördern. Derzeit fehlt jedoch ein ordnungspolitischer Rahmen für eine globale Umweltpolitik, die ein multilaterales Instrumentarium für die Prävention von Umweltkonflikten bereitstellt. Dabei herrscht keineswegs Konsens über die Notwendigkeit und gegebenenfalls den Grad der Zentralisierung einer ökologischen Weltordnungspolitik. Vorschläge zur Schaffung einer Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung wurden jüngst vom UNEP-Exekutivdirektor Töpfer wieder aufgegriffen. Auch die Empfehlungen der französischen EU-Ratspräsidentschaft vom Dezember 2000 sehen eine Stärkung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen und langfristig deren Aufwertung zu einer mit weitreichenden umweltpolitischen Kompetenzen ausgestatteten globalen Umweltorganisation vor²¹. Über diese institutionellen Fragen hinaus geht es dabei vor allem um die Integration von Umwelt-, Entwicklungs- und Handelspolitik, mit dem Ziel der Schaffung von Verteilungsgerechtigkeit. Dies schließt

18 Vgl. Sebastian Oberthür/Thomas Gehring, Was bringt eine Weltumweltorganisation?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7 (Juni 2000) 1, S. 185–211.

19 Vgl. Frank Biermann/Udo E. Simonis, Institutionelle Reform der Weltumweltpolitik?, in: ebd., S. 163–183.

20 Vgl. United Nations Development Programme, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Cooperation 2000: Promoting Conflict Prevention and Conflict Resolution through effective Governance, o.O. 2000.

21 2321. Tagung des Rates – Umwelt – am 18. Dezember 2000 in Brüssel. Schlußfolgerungen der französischen Ratspräsidentschaft.

Überlegungen über geeignete innovative Finanzierungsinstrumente ein. Wenn diese Ansätze erfolgreich umgesetzt werden sollen, dann müssen sie über die entwicklungs- und umweltpolitischen Akteure hinaus vor allem außenpolitisch vertreten und auf europäischer und internationaler Ebene mit Nachdruck in die Diskussion eingebracht werden. Anforderungen an *global governance*-Strukturen können seitens der Industrieländer nur dann legitim gestellt werden, wenn diese Strukturen auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

3. Stärkung umweltpolitischer Institutionen

Nachhaltige Entwicklung ist eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Friedenspolitik, wobei der Umweltpolitik hier eine bedeutende Rolle zukommt. Es ist die Aufgabe umweltpolitischer Akteure, die nicht kalkulierbaren Folgen regionaler Spannungen durch Umweltveränderungen und -katastrophen aufzuzeigen und Argumente für einen verstärkten Umweltschutz auf internationaler Ebene zu entwickeln. Dazu zählen konkrete Vorschläge für die Stärkung internationaler Umweltinstitutionen und multilateraler Umweltübereinkommen einschließlich einer konsequenten Umsetzung. Ferner schließt dies die Überprüfung bestehender Überlappungen multilateraler Umweltschutzverträge und Vorschläge zur Stärkung ihrer Effizienz ein. Die Feststellung des dringend erforderlichen Koordinationsbedarfs internationaler Umweltabkommen verweist ebenso auf die bestehenden Unzulänglichkeiten der Institutionen der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik. Schließlich bedeutet dies, dass die verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen in internationalen Politiken und Institutionen (allen voran der Handelspolitik und Finanzinstitutionen) dringend verbessert werden muss. Effektivere internationale Umweltpolitik und die Schaffung einer nachhaltigen globalen Ordnungsstruktur kann aber nur dann glaubwürdig durchgesetzt werden, wenn die Verpflichtungen aus den internationalen Umweltübereinkommen in den Industrieländern erfüllt werden. Das nationale Klimaschutzprogramm der Bundesregierung hat im Vorfeld des Klimagipfels in Den Haag im November 2000 diesbezüglich ein deutliches Zeichen gesetzt.

Die Debatte über den Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit hat bisher zu drei unterschiedlichen Konsequenzen für die Umweltpolitik geführt: *Erstens* müssen vor dem Hintergrund des Konfliktpotentials von Umweltveränderungen bzw. mit dem Ziel der Konfliktprävention die bestehenden umweltpolitischen Institutionen und multilateralen Übereinkommen gestärkt werden, und die Umweltpolitik muss die vielfältigen

Konfliktursachen mit berücksichtigen. *Zweitens* kommt der Umweltpolitik in einem breiteren sicherheitspolitischen Kontext eine gesteigerte Bedeutung zu, um Interessenkonflikte zu vermeiden, wenn außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Akteure ohne hinreichende umweltpolitische Expertise maßgeblich die internationale umweltpolitische Agenda mitgestalten. *Drittens* eignen sich insbesondere Umweltkooperationen z.B. in der Bewirtschaftung gemeinsamer Flüsse oder grenzüberschreitender Naturräume dazu, vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Staaten im Spannungszustand zu schaffen und so potentielle Konflikte abbauen zu helfen. Diese Orientierung wird zum Beispiel bereits im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes verfolgt.

4. Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure

Wenngleich zivilgesellschaftliche Akteure, z. B. Umweltgruppen und Menschenrechtsaktivisten, in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Konfliktbewältigung (*conflict rehabilitation*) sowohl auf der konzeptionellen Ebene als auch im Rahmen konkreter Projekte heute eine maßgebliche Funktion erfüllen, sind deren Möglichkeiten bei der Prävention von Umweltkonflikten bisher nicht erschlossen und bedürfen daher weiterer Beachtung. Zivilgesellschaftliche Akteure können gerade bei der Vermittlung notwendiger politischer und gesellschaftlicher Ansätze zur Prävention von Entwicklungskrisen und Umweltkonflikten mitwirken. Denn präventive Strategien, welche auf die Ursachen der skizzierten Krisenphänomene gerichtet sind, sind heute mit einem ungleich höheren politischen und finanziellen Aufwand verbunden. Präventive Maßnahmen und die ihnen zugrundeliegenden komplexen Probleme müssen daher der Öffentlichkeit vermittelt werden, damit eine politische Durchsetzung der Maßnahmen gelingt²².

5. Von der Gewaltprävention zur Krisen- und Konfliktprävention

Für die Außenpolitik stand die Gewaltprävention mit den klassischen Mitteln der Diplomatie bisher im Vordergrund. Außenpolitisches Interesse galt folglich vorrangig solchen Krisen und Konflikten (in denen Umweltaspekte oftmals eine Rolle spielten), die durch Gewalteruption mit regionalen „spillover“-Effekten nationale oder internationale sicherheitspolitische Belange tangierten. Die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen als Ziel

22 Vgl. Eileen Petzold-Bradley/Alexander Carius/Andreas March, Umwelt und Sicherheit: Krisenprävention durch Kooperation, Berlin, 15–16 Juni 2000, Workshopdokumentation, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Berlin 2000.

einer konstruktiven Krisenprävention ist eine Aufgabe, die für die deutsche Außenpolitik eine neue Herausforderung darstellt. Dies schließt auch Handlungsspielraum bei der Gestaltung der neuen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ein, die nach dem Amsterdamer Vertrag auch umweltpolitische Aspekte berücksichtigen muss. Bisher hat die Europäische Union keine Strategie im Rahmen des Cardiff-Prozesses vorgelegt, wie umweltpolitische Belange in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie andere Politiken, welche die Außenbeziehungen der Union betreffen, integriert werden können.

6. Effektive Krisenprävention im Rahmen multilateraler Übereinkommen

Die Diskussion des Zusammenhangs von Umwelt und Konflikt auf der internationalen Ebene hat sich in den letzten Jahren deutlich verschoben. Stand zunächst die Frage der Konfliktanalyse im Vordergrund, wurde auf der politischen Ebene zunehmend der Aspekt der Stabilität und Vertrauensbildung im Rahmen multilateraler Umweltübereinkommen thematisiert. Exemplarisch wurde das friedenspolitische Potential von Konventionen in den Bereichen Bodendegradation, Klimawandel und Gewässerschutz diskutiert. Vertrauensbildende und friedensfördernde Effekte im Rahmen von Kooperationsbemühungen hinsichtlich gemeinsam genutzter Umweltgüter sind besonders dann von Bedeutung, wenn politische Spannungen oder latente Konflikte in oder zwischen Staaten nur eine Annäherung auf einer weniger politisierten Handlungsebene möglich erscheinen lassen. Umweltpolitik wird hier zur Umweltdiplomatie. Wasserkonflikte und Ansätze ihrer Regelung im Nahen Osten, dem Mekong Delta oder aber am Aralsee sind die klassischen Beispiele für Umweltkooperationen vor dem Hintergrund latenter Spannungen und Krisen. Wenngleich ein Konsens über das vertrauensbildende Potential sowohl bei multilateralen als auch regionalen oder bilateralen Übereinkommen besteht, fehlt es bisher noch an Erfahrungen, welche Mechanismen in diesen Übereinkommen konkret friedenspolitische Beiträge leisten bzw. leisten können.

7. Handlungsoptionen der Bundesregierung

Die Forderung nach einer umfassenden Krisen- und Konfliktprävention spiegelt sich ebenso in den Maßstäben und Zielen der jetzigen rot-grünen Regierungskoalition wider, die in ihrem Koalitionsvertrag den Bereichen Krisenprävention, globale Strukturpolitik und Umweltpolitik eine hohe Bedeutung beimisst. Diese Ansprüche gilt es, in der Praxis einzulösen. Vor dem Hintergrund der

Zunahme von Umwelt- und Entwicklungskrisen, ihrer dramatischen Folgen für die Bevölkerung des Südens und der Notwendigkeit der Verstärkung von Maßnahmen zur Prävention von Umweltkonflikten, lassen sich somit auch konkrete Handlungsoptionen auf bundesdeutscher Ebene erkennen, die es in Zukunft zu verfolgen gilt. Beispielhaft seien einige dieser Möglichkeiten nachfolgend genannt:

– Das jährliche Friedensgutachten der drei führenden deutschen Friedensforschungsinstitute²³ sollte sich verstärkt ökologischen Ursachen von Konflikten und ihren Wechselwirkungen mit anderen Konflikt determinanten widmen.

– Die vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) entwickelten Syndrome des Globalen Wandels wurden bisher erst in Ansätzen auf ihre Konflikthaftigkeit geprüft. Denkbar wäre ein Sondergutachten des WBGU, das sich neben der Verbindung syndromanalytischer mit konflikttheoretischen Ansätzen auch mit den notwendigen institutionellen Fragen eines globalen Regimes zur Vermeidung von Umweltkrisen und -konflikten befasst.

– Das Mandat des Bundessicherheitsrates sollte auf sicherheitspolitische Risiken von Umwelt- und Ressourcenfragen ausgeweitet und bei diesen Fragen das Bundesumweltministerium hinzugezogen werden. Parallel dazu können die Empfehlungen des Bundessicherheitsrates vom neu eingerichteten Staatssekretärsausschuss für Nachhaltigkeit, der bisher noch nicht zusammengetreten ist, vor dem Hintergrund der Interessen und Handlungskapazitäten der einzelnen Ressorts beleuchtet und konkrete Vorschläge für Maßnahmen und Programme der jeweiligen Ministerien entworfen werden.

– Eine stärkere Berücksichtigung von Umwelt- und Entwicklungskrisen im Rahmen sicherheitspolitischer Strategiediskussionen in den deutschen außenpolitischen, vor allem aber sicherheitspolitischen, Institutionen ist dringend erforderlich, um die offenkundige Fragmentierung der Sektorpolitiken zu überwinden und zukünftige ökologische Krisen und Risiken zu vermeiden bzw. zu begrenzen.

²³ Vgl. Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), in Kooperation mit Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)/Bonn International Center for Conversion (BICC), Friedensgutachten (jährlich).

- Das im August 2000 vorgelegte Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ bezieht explizit ökologische Konfliktursachen ein. Diese Ansätze gilt es, in die darauf basierenden Ausbildungsprogramme (wie z. B. der Zivile Friedensdienst) zu integrieren.
- Der aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung eingerichtete „Rat für nachhaltige Entwicklung“, der in Kürze seine Arbeit aufnehmen wird, soll sich verstärkt politischen Querschnittsthemen zuwenden, die bisher nicht in anderen umwelt- und entwicklungspolitischen Sachverständigenrat der Bundesregierung behandelt werden. Politikfeldübergreifende Handlungsansätze, die entwicklungs-, umwelt-, außen- und sicherheitspolitische Interessen und Belange umfassen, wurden bisher in Deutschland nicht konzeptionalisiert. Ein solcher Ansatz wäre eine verdienstvolle politische Aufgabe des neu gegründeten Rates.
- Bisher gab es in Deutschland keine gemeinsamen Initiativen aller für Umweltpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik und Verteidigung zuständigen Ressorts, die eine Reflexion der bisherigen Erkenntnisse aus der Umweltforschung sowie Friedens- und Konfliktforschung für politische Programme und Maßnahmen ermöglicht hätten. Ein interministerielles Grünbuch/Weißbuch, in dem die beteiligten Ressorts die Frage der sicherheitspolitischen Risiken von Umwelt- und Ressourcenproblemen politisch reflektieren und konkrete politische Handlungserfordernisse ausarbeiten, wäre hier ein denkbarer erster Ansatz.

Die im Rahmen dieses kurzen Beitrages nur skizzierten Maßnahmen sollen einerseits eine Stärkung der Umweltkrisenprävention und andererseits eine ressortübergreifende Prioritätensetzung in der internationalen Politik und Außenpolitik erlauben. Schließlich ist es die Aufgabe der Bundesregierung, die Mandate in den zuvor erwähnten internationalen und regionalen Institutionen wahrzunehmen und konkrete Schritte zu unternehmen.

8. Eine konstruktive Strategie für eine nachhaltige Friedenspolitik

Fragen der Krisenprävention, der humanitären Hilfe, der effektiveren internationalen Umwelt-

und Entwicklungspolitik und die Betonung der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure sind allgemein anerkannt. Jedoch sind die bisherigen Ansätze nicht hinreichend integriert und von den jeweiligen Partikularinteressen der einzelnen Ressorts geprägt. Eine wesentliche Aufgabe der umweltpolitischen Akteure in der Zukunft ist es deshalb, Wege zur Integration von Umweltbelangen in die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik aufzuzeigen. Hier sind analoge Empfehlungen der außen- und entwicklungspolitischen Akteure notwendig.

Die Rio-Nachfolgekonferenz im Sommer 2002 (Rio + 10) bietet den Industriestaaten und insbesondere der Bundesregierung die Möglichkeit, die skizzierten Elemente einer Strategie zur Krisenprävention und damit die Mandate im Kontext der Europäischen Union sowie der G 8 zu konkretisieren. Der Dialog innerhalb der EU und der G 8 muss hierbei um einen entsprechenden Dialog mit dem Süden auf staatlicher und nicht-staatlicher Ebene ergänzt werden. Gerade die ablehnende Haltung der G 77 gegenüber früheren Initiativen seitens des UN-Umweltprogramms haben die politischen Befindlichkeiten derjenigen Staaten verdeutlicht, deren Probleme im Zentrum geeigneter Strategien zur Konfliktprävention stehen. Die politischen Vorbehalte gegenüber konkreten Maßnahmen zur Prävention von Umweltkonflikten konzentrierten sich vornehmlich auf die Sorge militärischer Interventionen zum Zwecke des Umwelt- und Ressourcenschutzes in Entwicklungsländern bzw. allgemein einer Militarisierung der Umweltpolitik. Daher geht es hierbei auch um eine angemessene Kommunizierung politischer Ziele (Vermeidung von Entwicklungskrisen, konstruktive Konfliktprävention, Bearbeitung struktureller Konfliktursachen) und einen intensiven Dialog mit Regierungen und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen aus Entwicklungsländern über Umweltkonflikte und Mechanismen und Instrumente der Konfliktbearbeitung. Schließlich sind die positiven Effekte der Prävention von Umweltkonflikten und Kooperation bei gemeinsam genutzten Ressourcen zu betonen. Das Ziel der Krisen- und Konfliktprävention muss daher um das Ziel einer nachhaltigen Friedenspolitik ergänzt und konkretisiert werden.