

Umweltsicherheit – eine Schlüsselaufgabe für die OSZE

Hintergrund

Die OSZE ist die größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt und das wichtigste Instrument zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge in Europa. Seit ihrer Gründung im Jahr 1975 in Helsinki hat sich die politische Landschaft jedoch drastisch verändert. Im 21. Jahrhundert sind die Bedrohungen und Herausforderungen für unsere Sicherheit asymmetrisch, komplex, dynamisch und grenzüberschreitend. Globalisierung, zunehmende zwischenstaatliche Interdependenz und neuartige Bedrohungen für die Sicherheit, auch durch nichtstaatliche Akteure, führen dazu, dass die Grenzen zwischen den drei für die Arbeit der OSZE charakteristischen Dimensionen immer mehr verschwimmen; gerade dadurch aber wird ihr umfassender Sicherheitsansatz wichtiger denn je. Die OSZE muss daher ihre Bemühungen um einen noch intensiveren Dialog und eine noch engere Zusammenarbeit sowohl zwischen ihren Teilnehmerstaaten als auch mit Partnerorganisationen fortsetzen.

Nachhaltige Entwicklung und die Bedrohung unserer Umwelt genießen unter den neuen Herausforderungen absoluten Vorrang. Je weniger es der Menschheit gelingt, die lebenswichtigen Ökosysteme der Erde zu erhalten, desto schwerwiegender werden die Folgen umweltbedingter Veränderungen für heutige und zukünftige Generationen sein.

Unsere traditionellen Konzepte und Vorstellungen von nationaler Sicherheits- und Bündnispolitik und deren Grenzen werden von solchen Veränderungen auf den Prüfstand gestellt. Nimmt man sie als gegeben hin ohne auf sie zu reagieren, können diese Veränderungen zu – auch bewaffneten – globalen, regionalen, nationalen oder lokalen Konflikten führen. Geht man zudem davon aus, dass die Zusammenarbeit bei Umweltproblemen zur Stärkung der internationalen Sicherheit beiträgt, muss sich die OSZE, obwohl sie natürlich nicht als Umweltorganisation gedacht war, auch mit Umweltthemen befassen.

Auch in Zukunft werden die unmittelbaren Konfliktauslöser sowohl im OSZE-Gebiet als auch weltweit nationale und regionale Machtkämpfe, ideologische, ethnische, religiöse und nationale Spannungen sowie ausgeprägte ökonomische, soziale oder politische Ungleichheiten sein. Ein typisches Merkmal heutiger Konflikte ist der Teufelskreis aus politischer Instabilität und wirtschaftlicher Stagnation. Kommen jedoch die Folgen umweltbedingter Veränderungen, insbesondere des Klimawandels, noch hinzu, können sie die genannten Konfliktauslöser verschärfen und so das Risiko vor allem für

solche Staaten erhöhen, die ohnehin anfällig für Konflikte sind, in denen also z.B. die Staatsführung und die politischen Strukturen schwach und somit schlecht dafür gerüstet sind, zwischen konkurrierenden Interessen zu vermitteln.

Für die Prognose drohender Instabilitäten ist die OSZE gut positioniert: Ihr Mandat umfasst nicht nur „die Einschätzung potenzieller Sicherheitsrisiken [...] die ganz oder teilweise durch wirtschaftliche, soziale oder ökologische Faktoren bedingt sind“; ihre Aufgabe besteht auch darin, „in Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Organisationen [...] ökonomische und ökologische Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region auf[zulisten und [zu] überwachen“.

Die OSZE fungiert als eine Art Katalysator, indem sie Konflikte verhütet, ehe die zugrunde liegenden Probleme unter den Teilnehmerstaaten überhaupt zur Sprache kommen; außerdem dient sie als Plattform für präventive Diplomatie.

Umweltsicherheit

Der Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit steht regelmäßig im Mittelpunkt internationaler politischer und wissenschaftlicher Debatten. In den Berichten der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC (*Environment and Security Initiative*) finden sich zahlreiche Belege dafür, wie kompliziert und kontextabhängig das Zusammenspiel von Umweltfaktoren und anderen Gefährdungen der menschlichen Sicherheit bei der Erzeugung oder der Reduzierung von Instabilität ist.¹ Konflikte haben zwar vielfältige Ursachen, wissenschaftliche Untersuchungen legen jedoch nahe, dass sich der Abbau, die Erschöpfung oder die falsche Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in Verbindung mit demographischen Veränderungen in zweifacher Hinsicht negativ auf die regionale und internationale Stabilität auswirken kann.²

- zum einen dadurch, dass sie Missstände in und zwischen Gesellschaften verschärfen und vervielfachen: Je weniger Alternativen es gibt, je stärker Ungleichheiten wahrgenommen werden und je größer die Möglichkeiten der Bereicherung sind, desto mehr Gruppen konkurrieren um die

1 Zum Zusammenhang von Ressourcenknappheit und gewaltsam ausgetragenen Konflikten vgl. u.a. Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton 1999; Geoffrey Dabelko/Steve Loneragan/Richard Matthew, *State of the Art Review on Environment, Security and Development Cooperation*, IUCN/OECD Development Assistance Committee, 2000, unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/51/2446676.pdf> oder http://www.iisd.org/pdf/2002/envsec_oecd_review.pdf. Zum Zusammenhang von Ressourcenreichtum und Gewalt vgl. u.a. Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*, IPA Policy Report, Oktober 2003, sowie Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank, 2003.

2 Vgl. Colin H. Kahl, *States, Scarcity and Civil Strife in the Developing World*, Princeton 2006.

Ressourcen, was die Wahrscheinlichkeit gewaltsam ausgetragener Konflikte erhöht;

- zum anderen dadurch, dass Staaten durch die Umleitung von Einkünften an Rebellenbewegungen und kriminelle Gruppen, das Herabdrücken der wirtschaftlichen Produktivität oder die Aushöhlung der Legitimität des Staates in den Augen nicht nur seiner Bürger, sondern auch ausländischer Investoren, geschwächt werden.

Umweltzusammenarbeit kann umgekehrt aber auch die Grundlage für die Konsolidierung des Friedens zwischen Staaten und für den Wiederaufbau und die Versöhnung nach einem Konflikt schaffen.³ Zahlreiche Studien belegen, dass Staaten in internationalen Wassereinzugsgebieten lieber kooperieren als um die Kontrolle über sie zu kämpfen.⁴

Umweltprobleme sind häufig grenzüberschreitend und können zu zwischenstaatlichen Spannungen führen. Das Konfliktrisiko kann durch die Kombination aus einer steigenden Nachfrage nach Ressourcen, die wiederum auf das Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig ansteigendem Pro-Kopf-Verbrauch zurückzuführen ist, und zu erwartender Umweltzerstörung zunehmen. Auseinandersetzungen über Boden, Wasser und andere natürliche Ressourcen können wiederum von Politikern zur Mobilisierung von Anhängern instrumentalisiert werden. Umweltverschmutzung beeinträchtigt insbesondere die Wasserqualität, die Ernährungsgrundlagen und die natürlichen Lebensräume. Sie macht nicht an Ländergrenzen halt. Ungelöste Umweltprobleme können zu internationalen Konflikten führen oder bereits bestehende Spannungen verschärfen. Wir werden hierauf später im Zusammenhang mit ENVSEC noch ausführlicher eingehen.

Insbesondere in Staaten, in denen die Regierung schwach, die Bevölkerung ethnisch bzw. religiös gespalten oder die Wirtschaft in einer prekären Lage ist, können sich wirtschafts- oder umweltbedingte Spannungen zuspitzen. Selbst wenn derartige Probleme nicht unmittelbare Ursachen der Spannungen sind, können sie doch ein wichtiger Faktor in anderen, z.B. ethnischen Konflikten sein und die Situation verschärfen.

Die Intervention von Staaten ist häufig entscheidend dafür, ob räumliche Bevölkerungsbewegungen Konflikte auslösen oder nicht. Das Risiko ist besonders groß, wenn eine ethnische Gruppe eng an eine bestimmte Region gebunden ist. Vor allem dann, wenn eine solche ethnische Gruppe einen benachbarten *kin state* vorweisen kann, der bereit ist, sich ihrer Sache anzunehmen, kann ein internationaler Konflikt die Folge sein. Solche Sicherheitsrisiken sind im OSZE-Gebiet reichlich vorhanden.

3 Vgl. Ken Conca/Geoffrey Dabelko, *Environmental Peacemaking*, Baltimore 2003.

4 Vgl. u.a. Aaron T. Wolf/Shira B. Yoffe/Mark Giordano, *International Waters: Identifying Basins at Risk*, in: *Water Policy* 1/2003, S. 29-60, sowie Abigail Makim, *Resources for Security and Stability? The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-2001*, in: *Journal of Environment & Development* 1/2002, S. 5-52.

Eine wesentliche Rolle spielten Umweltfragen beispielsweise auch bei der politischen Mobilisierung der Bürger in den osteuropäischen Staaten während der Glasnost-Ära, insbesondere aber bei der Entstehung eines Nationalbewusstseins in vielen nichtrussischen Sowjetrepubliken. Bei der Wasserversorgung sind die zentralasiatischen Staaten auf Flüsse angewiesen, die durch Südrussland fließen; dadurch werden sie anfällig für externen Druck. Anthropogene Umweltkatastrophen wie z.B. die Austrocknung und Verschmutzung des Aralsees verschärfen ihre Probleme noch. Die Übernutzung und Verschmutzung des Kaspischen und des Schwarzen Meeres haben bereits zu Spannungen zwischen den Anrainerstaaten geführt. Die Altlasten der Atomversuche in Kasachstan haben großen Einfluss auf die kasachische Wahrnehmung von Russland und den Russen. In der Ukraine haben die Tschernobyl-Katastrophe, Bodenversauerung und Erosion Hunderttausende Hektar landwirtschaftlicher Nutzflächen vernichtet. Angesichts des rapiden Bevölkerungswachstums und herrschender Baumwollmonokultur ist in einigen zentralasiatischen Regionen auch die Nahrungsmittelproduktion bedroht. Im Ferganatal, in dem 14 Millionen Menschen leben und Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan aneinander grenzen, hat sich der Kampf um Land und Wasser bereits in gewaltsam ausgetragenen Konflikten entladen. Konflikte um Land und Wasser gehen zudem häufig mit Grenzstreitigkeiten einher.

Für viele Staaten sind Öl- oder Gasexporte die Haupteinnahmequellen. Kontroversen über die Förderung und den Transport von Öl und Gas haben dazu geführt, dass zahlreiche Staaten um die Kontrolle der Energieressourcen und der Gebiete, in denen sie lagern oder über die sie transportiert werden müssen, kämpfen. Beispiele hierfür sind das Kaspische Meer und in jüngerer Zeit der Arktische Ozean.

Die Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC: Wie aus Risiken Möglichkeiten zur Zusammenarbeit werden

Eines der besten Beispiele dafür, wie durch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen Synergien entstehen können, ist die Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC. ENVSEC ist eine gemeinsam von der OSZE, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), dem Regionalen Umweltzentrum (REC) und der NATO getragene Initiative. ENVSEC fungiert als Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Umweltfragen und fördert Frieden und Stabilität durch Umweltkooperation und nachhaltige Entwicklung.

ENVSEC bündelt das Know-how und die Erfahrung aller beteiligten Organisationen und stützt sich auf deren Präsenz vor Ort. Eine der Stärken der Initiative besteht darin, dass die Partnerorganisationen unterschiedliche An-

sprechpartner haben. So arbeitet UNEP mit den Umweltministerien, UNDP mit den Entwicklungshilfeministerien, die NATO mit den Verteidigungsministerien und die OSZE mit den Außenministerien zusammen. Letzteres ist der entscheidende Mehrwert, den die OSZE als politische Sicherheitsorganisation beisteuern kann: Sie sorgt dafür, dass Umweltthemen auf die politische Tagesordnung gesetzt werden und der politische Wille entsteht, sich auf höchster Ebene mit ihnen auseinanderzusetzen.

Globale Umweltsicherheit kann zu- oder abnehmen – je nachdem, ob es uns gelingt – oder auch nicht gelingt – innovative Einrichtungen zu schaffen oder technologische Fortschritte zu machen, die es uns ermöglichen, die umweltbedingten Sicherheitsrisiken zu bewältigen. Wenn wir weiterhin die großen, lebenserhaltenden Ökosysteme der Erde, die unser Wasser, unsere Nahrung, unsere Medizin und saubere Luft zum Atmen produzieren, vernachlässigen, werden heutige und zukünftige Generationen mit immer schwerwiegenden Folgen umweltbedingter Veränderungen zu kämpfen haben. Wie bereits erwähnt, werden diese Folgen unser bisheriges Verständnis von nationaler Sicherheits- und Bündnispolitik in Frage stellen und können sogar zu Konflikten führen.

Zur Verwirklichung ihrer Ziele geht die ENVSEC-Initiative in drei Schritten vor: Risikobewertung und langfristige Überwachung sicherheitsrelevanter Umweltprobleme, Stärkung von Institutionen und Erweiterung von Handlungskapazitäten sowie Entwicklung politischer Strategien, Förderung ihrer Umsetzung und Lobbyarbeit.

Ein wichtiges Ziel besteht darin, umweltbedingten Sicherheitsbedrohungen größere Aufmerksamkeit zu verschaffen. Bei der Identifizierung potenzieller Sicherheitsbedrohungen geht ENVSEC von einer breiten Definition des Begriffs „Konflikt“ aus, die den fließenden Übergang von bloßen Unterschieden in den Positionen der Akteure über die sporadische Anwendung von Gewalt bis hin zum bewaffneten Konflikt erfasst. Sich auf bewaffnete Konflikte zu beschränken, wäre eine zu enge Sichtweise, da die meisten Umweltkonflikte unterhalb der Schwelle zur Gewalt angesiedelt sind. Außerdem bieten ohne Gewalt ausgetragene Konflikte mehr Spielraum für Vertrauensbildung und Zusammenarbeit. Wir verwenden im vorliegenden Beitrag den Begriff „Konflikt“ zur Beschreibung einer Situation, in der es zu schweren sozialen Spannungen und politischen Störungen kommen kann, die zur Gewaltanwendung führen könnten.

Die Tätigkeit der Initiative hat generell zwei Seiten:

- zum einen die Ermittlung umweltbedingter Ursachen für Spannungen zwischen Gemeinden, Regionen oder Ländern, insbesondere dort, wo sie die soziale und wirtschaftliche Stabilität gefährden und Konflikte auslösen können;
- zum anderen die Entwicklung von Instrumenten und Konzepten, die Gemeinden, Regionen und Länder zur Zusammenarbeit (oder verstärk-

ten Zusammenarbeit) und zu verantwortungsbewusster Regierungsführung veranlassen, so dass eine angemessene Auseinandersetzung mit Umweltproblemen stattfindet, die soziale und wirtschaftliche Stabilität gefestigt und Konflikte vermieden werden.

Ausgehend von der Überzeugung, dass viele potenzielle Ursachen von Umweltkonflikten nur im regionalen Kontext bekämpft werden können und dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit insbesondere dann, wenn es um knappe gemeinsame Güter geht, zur Friedenskonsolidierung beiträgt, entschieden sich die Initiatoren von ENVSEC für einen regionalen Ansatz. So können z.B. gemeinsame Anstrengungen zur Sanierung kontaminierter Gebiete und zur Regeneration natürlicher Räume nach einem Konflikt nicht nur die Umwelt, sondern auch das Vertrauen zwischen Völkern und Staaten wiederherstellen. Pilotregionen in der ersten Phase des Projekts waren Zentralasien und Südosteuropa, 2004 kamen der Südkaukasus und Osteuropa hinzu.

Auf diese Weise konnten regionale Prioritäten ermittelt werden. In der Bewertungsphase wurden Bodendegradation, Versalzung und Wüstenbildung als potenzielle Sicherheitsbedrohungen identifiziert. Weitere Probleme waren Wasserversorgung und -verschmutzung sowie Industriemüll, kommunale Abfälle und Sondermüll. Derartige Umweltprobleme werden als typische Bedrohungen der menschlichen Sicherheit eingestuft, die aufgrund ihres Potenzials, Unzufriedenheit, Migration, Unruhen und Destabilisierung zu verursachen, auch die nationale Sicherheit berühren.

Von den beiden Pilotregionen erwies sich Zentralasien als besonders dringender Fall: Über 80 Prozent seines Territoriums wurden als trockene, subhumide, semiaride und aride Zonen eingestuft. Große Teile der Landfläche – von 66 Prozent in Kasachstan bis 97,7 Prozent in Tadschikistan – sind von Wüstenbildung betroffen.

Infolge des Zusammenbruchs des Sowjetsystems und des dadurch bedingten Wegfalls der Agrarsubventionen war in der Zeit nach der Erlangung der Unabhängigkeit ein signifikanter Anstieg ländlicher Armut zu verzeichnen. Gleichzeitig verringerten sich die Erwerbsmöglichkeiten; die Menschen versuchten, mit nichtnachhaltigen Anbaumethoden möglichst rasch Geld zu verdienen. Diese wiederum führten zur Bodendegradation, die Fruchtbarkeit der Böden und die Ernteerträge nahmen ab. Wüstenbildung und Bodendegradation schränken die Überlebensfähigkeit der Landbevölkerung – und damit der Bevölkerungsmehrheit – erheblich ein.

Vernässung und Versalzung sind die größten Bodenprobleme in der Region. In allen fünf Ländern wurde die Wartung der Wasserkanäle, Entwässerungsnetze und Bewässerungssysteme in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts weitgehend vernachlässigt. In Tadschikistan, einem sehr gebirgigen Land, führt die Bewässerung in den Vorgebirgszonen zur Grundwasseranreicherung und verstärkt die Vernässung und Versalzung der tiefer liegenden Gebiete. In Usbekistan gelten 50 Prozent des bewässerten Bodens als salzig, wobei die

Konzentration in den flussabwärts gelegenen Gebieten, vor allem in Karakalpakistan, mit bis zu 95 Prozent besonders hoch ist. Diese Probleme hängen eng mit Wasserknappheit und der Übernutzung der vorhandenen Ressourcen zusammen.

Bis zu 90 Prozent der Ernte in der Region werden auf bewässertem Land erzeugt, wobei der Anbau von Baumwolle, die besonders viel Wasser benötigt, dominiert. Die Konzentration auf den Baumwollanbau zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Devisenerwirtschaftung hat zu einer Monokultur geführt, in deren Folge sich die Böden noch weiter verschlechtert haben und die Artenvielfalt sich erheblich verringert hat.

Giftige Industrieabfälle, die in der Region abgeladen und vergraben werden, beeinträchtigen die Wasser-, Luft- und Bodenqualität erheblich, was sich wiederum schädlich auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Tier- und Pflanzenwelt auswirkt. Zwischen 1949 und 1989 fanden auf dem Atomwaffentestgelände Semipalatinsk in Kasachstan 470 Atomtests statt, bei denen ein Gebiet von ca. 300.000 km² durch radioaktive Niederschläge verseucht wurde.

Durch die Ableitung von vier Fünfteln des Wasserzuflusses zum Aralsee zu Bewässerungszwecken begann der einstmals größte Süßwassersee der Erde zu schrumpfen. Zwischen 1960 und 1998 nahm die Wassermenge des Sees um 80 Prozent ab und es entstand die Aralwüste. Der ausgetrocknete Seeboden und die trockenen Flussbetten sind der Winderosion schutzlos ausgesetzt. Der mit Chemikalien verseuchte Sand wird vom Wind aufgewirbelt und über große Entfernungen transportiert; er belastet die Ernte und verursacht Atemwegserkrankungen bei der Bevölkerung.

In anderen Gebieten, z.B. in den Gebirgen Kirgisistans und Tadschikistans, zwingen Armut und das Fehlen alternativer Einkommensquellen die Bevölkerung zu intensiver Viehbeweidung, die wiederum zur Entwaldung und Bodenerosion führt. Das Abholzen der Bäume zur Brennholzgewinnung verschärft das Problem zusätzlich und erhöht die Gefahr von Erdbeben.

Umweltfaktoren allein führen nicht unmittelbar zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten; sie sind vielmehr ein Glied in einer komplexen Ursachenkette, zu der verschiedene sozioökonomische Probleme wie z.B. Überbevölkerung, Armut, erzwungene Massenmigration, Flüchtlingsbewegungen, Hungersnöte, politische Instabilität und ethnopolitische Spannungen gehören. Umweltzerstörung und die Verknappung natürlicher Ressourcen können sowohl Ursache als auch Folge sozioökonomischer Probleme sein oder aber durch sie verschärft werden.

Während nichtnachhaltiges Konsum- und Produktionsverhalten der reicheren Länder erheblich zu negativen Umweltveränderungen beiträgt, scheinen umweltbedingte Konflikte jedoch hauptsächlich in unterentwickelten Regionen ohne entwicklungspolitische Alternativen zu entstehen, die aus historischen Gründen konfliktanfällig sind und in denen Krisen und Konflikte offenbar untrennbar zum Entwicklungsprozess gehören.

Ob Umweltbelastungen ein Konfliktrisiko in sich bergen oder sogar zur Anwendung von Gewalt führen, hängt von einer Reihe sozioökonomischer Kontextvariablen, den Hauptfaktoren des Konflikts und Wahrnehmungsprozessen ab. Dazu gehören kulturelle Gegebenheiten und Traditionen, ethnopolitische Faktoren, zivilgesellschaftliche Mechanismen zur friedlichen Lösung von Konflikten, die innere Stabilität des politischen Systems und schließlich gesellschaftliche, institutionelle, wirtschaftliche und technologische Ressourcen. Abgesehen von der Regulierung des Verbrauchs und der Gewährleistung einer gerechten Verteilung erneuerbarer Rohstoffe bieten die ermittelten Kontextvariablen daher zusätzliche Ansatzpunkte zur Verhütung umweltbedingter Konflikte.

Bei aller Komplexität der Konfliktursachen bergen gerade die Umweltkomponenten das Potenzial für präventive Maßnahmen. Insbesondere die globale Umweltpolitik beruht auf Kooperation und Interessenausgleich. Umweltpolitische Instrumente oder Verhandlungen über Umweltprobleme können daher dazu genutzt werden, Konflikte zu lösen, bei denen andere, vielleicht wichtigere Konfliktursachen nicht auf friedlichem Wege beseitigt werden können.

Im Rahmen des ENVSEC-Programms entwickeln die Partnerorganisationen regionale, nationale und lokale Projekte zur Stärkung gesellschaftlicher und institutioneller Fähigkeiten zur Abwendung von Bedrohungen der menschlichen Sicherheit, die von Umweltbelastungen ausgehen oder beschleunigt werden. Die Initiative ruht – wie bereits erwähnt – im Wesentlichen auf drei eigenständigen, aber miteinander verbundenen Säulen: Risikobewertung und Überwachung sicherheitsrelevanter Umweltprobleme, Stärkung von Institutionen und Erweiterung von Handlungskapazitäten sowie Entwicklung politischer Strategien und deren Umsetzung.

Zur Verbesserung der Risikobewertung und der Überwachung müssen geeignete Indikatoren entwickelt sowie eine integrierte Datenbank und langfristige Überwachungssysteme eingerichtet werden. Gespräche zwischen regionalen Akteuren konzentrieren sich zunächst auf den Austausch von Informationen und Daten, die Wissensvernetzung und die Erarbeitung von Frühwarnindikatoren. Das Überwachungssystem ermöglicht es gleichermaßen die Fortschritte der Initiative selbst zu beobachten als auch die umweltbedingten Sicherheitsbedrohungen.

Die wichtigsten Komponenten der Initiative sind die Stärkung der Institutionen und die Erweiterung von Handlungskapazitäten. Wie groß die von Umweltbelastungen ausgehenden Risiken für eine Volkswirtschaft oder einen Staat insgesamt sind, hängt entscheidend von der Leistungsfähigkeit seiner Institutionen ab, davon, ob er auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene über geeignete umweltpolitische Institutionen verfügt, wie z.B. eine funktionierende Umweltverwaltung, rechtliche und wirtschaftliche Instrumente zur Regulierung des Rohstoffverbrauchs und ein Überwachungssystem. Es hängt auch davon ab, ob wirtschaftliche Alternativen für sich entwickelnde Gesellschaften geschaffen werden können; ebenso wichtig ist die Fähigkeit, lang-

fristig zu planen und eine langfristige politische Strategie zu verfolgen sowie staatliche und nichtstaatliche Ressourcen und Kapazitäten gleichermaßen einzubinden.

An zweiter Stelle stehen die Entwicklung politischer Strategien und deren Umsetzung. Die Einbeziehung von Umweltfragen in die Konfliktprävention und Vermittlungsbemühungen wird vor allem dadurch erschwert, dass allgemeine Erkenntnisse über grenzüberschreitende Umweltkooperation und friedensfördernde Maßnahmen bislang kaum Eingang in multilaterale und bilaterale Geberaktivitäten gefunden haben. ENVSEC will dazu beitragen, dass solche grundlegenden Erkenntnisse zukünftig in die Konzeptentwicklung und die Projekte von Geberorganisationen einfließen.⁵

ENVSEC gilt inzwischen als anerkanntes Modell für die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, das auch in anderen Bereichen Nachahmer finden könnte. Eine erfolgreiche Wiederauflage einer solchen Initiative erfordert allerdings die richtige Kombination von Partnerorganisationen. Eines der herausragendsten Merkmale von ENVSEC ist gerade die enge Kooperation zwischen internationalen Organisationen, deren unterschiedliche Aufgabenbereiche sicherstellen, dass Sicherheits- und Umweltproblemen ebenso wie gesellschaftlichen Faktoren Rechnung getragen wird.

Das 15. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE

Das Wirtschafts- und Umweltforum ist die wichtigste jährliche Veranstaltung, die die OSZE im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Umweltdimension durchführt. An ihm nehmen hochrangige Vertreter der 56 Teilnehmerstaaten der Organisation teil.

Das in die Amtszeit des spanischen OSZE-Vorsitzes fallende 15. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE befasste sich mit den „Maßgeblichen Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“. Mit der Wahl dieses Themas könnte das Forum zu einem Wendepunkt für die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE werden.

Das Forum wurde auf zwei Tagungen aufgeteilt: Die erste fand vom 22.-23. Januar 2007 in Wien statt, die zweite vom 21.-23. Mai in Prag. Beiden Tagungen ging jeweils eine Vorbereitungskonferenz auf Expertenebene voraus. Die erste Vorbereitungskonferenz, die vom 16.-17. November 2006 in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek stattfand, befasste sich mit Bodendegradation und Bodenkontamination, die zweite, deren Austragungsort vom 12.-13. März 2007 das spanische Saragossa war, mit Wasserbewirtschaftung.

5 Vgl. UNEP/OSCE/UNDP Environment and Security Initiative, Addressing Environmental Risks and Promoting Peace and Stability. The post Kiev process, 24. April 2003, S. 6, unter: http://www.iisd.org/pdf/2003/envsec_post_kiev.pdf.

Die zweite Tagung des Wirtschafts- und Umweltforums in Prag war sowohl mit Blick auf die Teilnehmerzahl (über 300) als auch angesichts der regen Beteiligung der Anwesenden an den Diskussionen ein voller Erfolg.

Die zentrale Botschaft kam vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, in der Eröffnungssitzung: Die globale Sicherheit gerät durch anthropogene Umweltbedrohungen zunehmend in Gefahr; mit genügend politischem Willen aber, durch die Förderung verantwortungsbewusster Regierungsführung und durch vertiefte regionale Zusammenarbeit können die Bedrohungen verringert werden. „Es ist wichtig“, so der spanische Außenminister, „das Thema Umweltsicherheit und die damit zusammenhängenden Probleme auf die politischen Tagesordnungen zu setzen und nationale, internationale, öffentliche und private Akteure daran zu beteiligen [...] Umweltzusammenarbeit kann erheblich dazu beitragen, Spannungen abzubauen, die Zusammenarbeit auszuweiten und den Frieden zu fördern.“ Er fuhr fort: „Es ist höchste Zeit sich Gedanken darüber zu machen, wo die OSZE sich zu Umweltthemen positionieren sollte, und die Wirtschafts- und Umweltdimension nachdrücklich zu fördern.“⁶

Ähnlich äußerten sich auch andere Redner:

- Spaniens Umweltministerin Cristina Narbona verwies auf die jüngsten Debatten über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit, die unter der Schirmherrschaft des VN-Sicherheitsrats geführt werden und in denen besonders hervorgehoben wurde, dass die Auswirkungen des Klimawandels gerade die armen Länder überproportional treffen würden und dass die reichen Länder moralisch zum Handeln verpflichtet seien. Sie machte auch auf das besondere Know-how aufmerksam, über das Spanien bei der Bekämpfung von Bodendegradation und der Überwindung von Süßwasserknappheit, z.B. mit Hilfe von Entsalzungsanlagen, verfügt.
- Jacqueline McGlade, Exekutivdirektorin der Europäischen Umweltagentur (EUA), trug die wichtigsten Schlussfolgerungen des vierten Lageberichts über die Umwelt in Europa vor, der auf der Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ im Oktober 2007 in Belgrad vorgestellt werden sollte. Ihrer Meinung nach führt „nichtnachhaltiges Produktions- und Konsumverhalten zu einem zunehmenden Bedarf an Rohstoffen in der Region und zu erhöhter Verwundbarkeit“. Ressourcenkonflikte seien letztlich unvermeidbar. Aufkommende wirtschaftliche und soziale Instabilität zöge asymmetrische Bedrohungen der Sicherheit nach sich, die nicht mit militärischen Mitteln bzw. auf den klassischen Feldern der Sicherheitspolitik wie Verteidigung, Außenbeziehungen und strategi-

6 OSCE, Secretariat – Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Presseerklärung, OSCE meeting fosters co-operation to reduce environmental threats, says Chairman, unter: http://www.osce.org/eea/item_1_24589.html (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

sche Planung bekämpft werden können, sondern denen vielmehr mit Partnerschaften zu Leibe gerückt werden müsse, die sich explizit mit derartigen Veränderungen und Umweltproblemen befassen. Sie regte an, die OSZE, UNEP und die einschlägigen VN-Übereinkommen und -Ausschüsse sollten gemeinsam mit der EUA eine Initiative zur Schaffung eines Warnsystems zur frühzeitigen Erkennung von Risiken und Verwundbarkeiten ins Leben zu rufen.

- Justin Mundy, Chefberater des Sonderbeauftragten des britischen Außenministers für den Klimawandel, verwies auf den vor kurzem erschienen Bericht eines US-amerikanischen Generals a.D., der zu dem Schluss gekommen war, dass der Klimawandel ein Bedrohungsmultiplikator sei: Er sei eine zusätzliche Belastung für ein bereits belastetes System. Es reiche nicht aus, sich mit den Krisenherden zu befassen; wir müssten uns vielmehr global mit den umweltbedingten Bedrohungen unserer Sicherheit auseinandersetzen. „Der Klimawandel“, sagte Mundy, „kann uns einander näher bringen, wenn wir klug genug sind, uns von ihm nicht auseinanderbringen zu lassen.“ Erforderlich seien eine verstärkte Koordination zwischen den einschlägigen internationalen Organisationen und weniger Doppelarbeit. Die OSZE könne dabei die Aufgabe übernehmen, ein Frühwarnsystem zu errichten, das auf der Analyse von Problemen der Umweltsicherheit auf Länderebene basiert. Ebenso könnte die OSZE sich mit grenzüberschreitenden Umweltfragen und den sozialen Auswirkungen des Klimawandels befassen.
- Tom Spencer, Stellvertretender Direktor des Instituts für Umweltsicherheit in Den Haag und ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte und Verteidigung des Europäischen Parlaments, gab einen Ausblick auf die Wirkungskette des Klimawandels: Die durch diesen hervorgerufenen Erschütterungen der Agrargesellschaften in den Entwicklungsländern führten zur Massmigration zunächst in die städtischen Zentren des Südens und dann in die Länder der nördlichen Hemisphäre und bereiteten so den Nährboden für Fundamentalismus. Die OSZE werde in diesem aktuellen Kontext zu wenig genutzt. Das Aralseebecken mit seinem Reichtum an Bodenschätzen könne zum Balkan Zentralasiens werden. Er äußerte sich besonders besorgt über die Auswirkungen der globalen Erwärmung auf die Arktis sowie über die Methanblasen, die in großen Mengen aus der aufgetauten Tundra in Russland, Kanada und Alaska austreten und massiv zur Emission von Treibhausgasen beitragen.

Die Diskussionen führten zu substanziellen Ergebnissen und zogen eine Reihe von Folgemaßnahmen nach sich:

- Kaj Bärlund, Direktor der Abteilung Umwelt und menschliche Siedlungen der UNECE, präsentierte im Nachgang zu dem *Memorandum of*

Understanding zwischen der OSZE und der UNECE einen Überblick über den Stand der Implementierung der insbesondere aus der Helsinki-Schlussakte von 1975 und dem 2003 in Maastricht verabschiedeten OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension hervorgegangenen OSZE-Verpflichtungen im Umweltbereich. Er hob die Erfolge ebenso hervor wie die noch vorhandenen Defizite und zeigte auf, was die OSZE-Teilnehmerstaaten in ihrer Umweltpolitik, bei der Beteiligung der Öffentlichkeit, der Einhaltung multilateraler Umweltvereinbarungen und der grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung sowie zur Umwelterziehung und im Bereich Umweltinformationen zukünftig noch tun müssen. Er machte darüber hinaus sehr konkrete Vorschläge zur Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der UNECE, u.a. zum Aufbau von Kapazitäten für die Umweltüberwachung und -berichterstattung durch Unternehmen und Behörden in Zentralasien.

- Das Forum gab den Delegationen auch Gelegenheit, sich zu dem spanischen Vorschlag zu äußern, eine OSZE-Strategie zu Umwelt und Sicherheit zu verabschieden, die dem Ende November 2007 in Madrid tagenden OSZE-Ministerrat zur Annahme vorgelegt werden sollte. Ein erster Entwurf war Ende April vom spanischen OSZE-Vorsitz in Umlauf gebracht worden, im Juli folgte eine überarbeitete Version. Der Entwurf bestand aus zwei Abschnitten. Der erste war eine eher allgemein gehaltene „Madrider Erklärung zu den Bedrohungen und Chancen im Bereich Umwelt und Sicherheit“, die auf den Zusammenhang zwischen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt einging und die sich verändernden umweltbedingten Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet aufzeigte. Dieser Teil enthielt – aufbauend auf dem 2003 im Maastrichter Strategiedokument enthaltenen Konsens – auch die wesentlichen Elemente eines möglichen Beschlusses. Der zweite Abschnitt war ein detaillierterer „OSZE-Aktionsplan als Antwort auf die sich verändernden umweltbedingten Bedrohungen und Chancen für die Sicherheit“, in dem ausgeführt wurde, wie ein solcher Beschluss von den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Organen, Institutionen, Feldpräsenzen und Mechanismen der OSZE in die Praxis umgesetzt werden könnte. Wichtige Teilabschnitte befassten sich beispielsweise mit der Sensibilisierung für den Klimawandel und dessen Folgen für die Wirtschaft oder auch mit der Förderung von Umweltsicherheit als Hebel für die Zusammenarbeit und als Instrument zur Vertrauensbildung. Es folgten lange und interessante Verhandlungen zwischen den Delegationen, die schließlich zur Verabschiedung der „Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“ führten. Die Erklärung enthält zwar nur noch einige wenige der ursprünglich vorgeschlagenen Elemente, ist aber ein klares politisches Signal dafür, dass die 56 Teilnehmerstaaten zu einem Konsens gelangen könnten, der die entscheidende Bedeutung von Fragen der Umweltsicherheit anerkennt.

- Eine wichtige Plenarsitzung war der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung gewidmet. Die OSZE hat schon früher Programme und Projekte unterstützt, die Staaten und andere interessierte Akteure im Einzugsgebiet der Flüsse Save, Dnjestr, Kura-Araks, Tschu und Talas an einen Tisch brachten; sie plant nun, mit Hilfe der ENVSEC-Initiative in ähnlicher Weise Projekte zu unterstützen, die die Zusammenarbeit zwischen Tadschikistan und Afghanistan bei der Nutzung des Amu-Darja fördern. Besondere Aufmerksamkeit wurde den akuten Umweltproblemen im Aralseebecken geschenkt. Die Themen des Wirtschafts- und Umweltforums wurden auf einer Nachfolgekonferenz über die integrierte Bewirtschaftung von Land- und Wasserressourcen in Zentralasien, die am 30. und 31. Oktober 2007 in Taschkent stattfand, vertieft. Dort wurde auch erörtert, inwieweit ein Technologietransfer nützlich sein könnte. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass auf dem Madrider Ministerratstreffen ein Beschluss verabschiedet wurde, in dem den Teilnehmerstaaten nahegelegt wurde, den Dialog und die Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung innerhalb der OSZE zu vertiefen. Es war das erste Mal überhaupt, dass die OSZE als politische Sicherheitsorganisation auf Ministeriebene einen Beschluss zur Wasserbewirtschaftung gefasst hat.
- Um die neuen Herausforderungen im Bereich der Umweltsicherheit bewältigen zu können, bedarf es nicht nur eines Technologietransfers und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, sondern auch einer „*Good Governance* in der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“. Auf der Prager Tagung des Forums war diesem Thema eine eigene Plenarsitzung gewidmet. Ein Mitarbeiter der Abteilung Forstwirtschaft der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) lud in seinem hochinteressanten Referat die OSZE dazu ein, sich an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags zu beteiligen und Initiativen wie das EU-Programm „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor“ (FLEGT) zu unterstützen. Einen weiteren interessanten Vortrag hielt ein Vertreter des Weltwirtschaftsrats für Nachhaltige Entwicklung (WBCSD), einem Zusammenschluss von 190 führenden Unternehmen, die sich Umweltbewusstsein und die Messung und Reduktion der von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen auf die Fahnen geschrieben haben. Der WBCSD will eine Brücken zu anderen Interessengruppen wie Regierungen und Zivilgesellschaften schlagen und Vertrauen aufbauen, um eine nachhaltige Zukunft zu schaffen. Der Leiter der russischen Delegation zum Prager Forum schlug vor, im Herbst 2007 eine Konferenz in der Russischen Föderation durchzuführen, an der die OSZE und andere einschlägige internationale Organisationen teilnehmen sollen. Die Konferenz soll sich mit den Themen „öffentlich-private Partnerschaft für Umweltsicherheit“ und „nachhaltig Entwicklung“ befassen.

- Auf einer weiteren Plenarsitzung zum Thema „Bodenverschlechterung und Bodenkontamination“ gab der stellvertretende Exekutivsekretär des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) bekannt, dass das UNCCD-Sekretariat auf Bitten der zentralasiatischen Staaten gemeinsam mit der OSZE begonnen habe, ein „Dürremanagement-Zentrum für Zentralasien“ einzurichten. Ein ähnliches Zentrum für Südosteuropa wird derzeit in Slowenien errichtet. In mehreren Ländern sind Lehrgänge geplant, in denen Bodenschutzstrategien und Techniken zur Sanierung von Wassereinzugsgebieten in Zonen, die von Dürre betroffen sind, vermittelt werden sollen. Die OSZE-Feldpräsenzen könnten die UNCCD-Initiativen unterstützen.
- Das Thema des diesjährigen Wirtschafts- und Umweltforums war für die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum von besonderer Relevanz. Sie meldeten sich auf dem Forum auch ausnahmslos zu Wort, insbesondere in einer Sondersitzung zum Thema „Herausforderungen bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und der Bekämpfung der Wüstenbildung im Mittelmeerraum“. Sie äußerten nicht nur ihr Interesse an einem Technologietransfer, sondern wiesen auch auf den Zusammenhang zwischen den genannten Umweltproblemen und Migration hin – ein weiteres wichtiges Thema, mit dem sich das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE intensiv beschäftigt und bei dem es mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammenarbeitet. Als Folgemaßnahme zum Wirtschafts- und Umweltforum veranstaltete die OSZE im Dezember 2007 gemeinsam mit der NATO einen Workshop zum Thema „Wasserbewirtschaftung, Bodenverschlechterung und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – der Zusammenhang von Umwelt und Sicherheit“.
- Schließlich fanden am Rande des Forums einige Sonderveranstaltungen statt. Auf einer von ihnen wurde der Bericht „*Environment Security: transforming risks into co-operation*“ vorgestellt, der sich mit der Umweltsituation in Belarus, Moldau und der Ukraine befasst und der im Rahmen der ENVSEC-Initiative erarbeitet worden war.

Erwähnenswert ist außerdem, dass das 15. Wirtschafts- und Umweltforum die erste CO₂-neutrale OSZE-Veranstaltung war: Der spanische OSZE-Vorsitz hatte Projekte zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen im selben Umfang wie die von der Konferenz produzierten Emissionen durch einen CO₂-Kompensations- und Klimaberatungs-Service finanziert.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE: Wie geht es weiter?

Die Wirtschafts- und Umweltdimension ist derzeit bei Weitem die kleinste der drei OSZE-Dimensionen. Auf sie entfallen weniger als zwei Prozent der Haushalte des OSZE-Sekretariats und der OSZE-Feldpräsenzen zusammen.

Vielleicht gibt der vorliegende Beitrag einige Antworten auf die wichtige Frage, wie die OSZE, die weder mit umfangreichen finanziellen Mitteln für Unterstützungsprojekte ausgestattet ist – jedenfalls nicht im Gesamthaushaltsplan – noch über allzu viel technisches Know-how in Wirtschafts- und Umweltfragen verfügt, möglichst effizient handeln kann, um umweltbedingte Bedrohungen der Sicherheit zu bekämpfen.

Die OSZE ist die einzige Organisation, die ihren Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung umfassende politisch bindende Verpflichtungen zur Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Umwelt im OSZE-Gebiet auferlegen kann, mit dem Ziel, ihre Sicherheit zu erhöhen.

Aus diesem Grunde ist zum einen der Ansatz der Normensetzung auf intergouvernementaler Ebene extrem wichtig. Die OSZE muss die uneingeschränkte Implementierung bestehender internationaler Dokumente konsequent fördern, um sicherzustellen, dass alle Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen. Ebenso muss sie gegebenenfalls politisch die Initiative ergreifen und die Teilnehmerstaaten in die Ausarbeitung neuer Dokumente einbeziehen.

Werden die Verpflichtungen nicht von allen im selben Maße erfüllt, schwächt dies die kollektive Sicherheit, da dadurch das Vertrauen zerstört wird, das Nachbarstaaten über Jahre aufgebaut haben. Wir müssen daher Teilnehmerstaaten wann immer nötig mit Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau unterstützen und verschiedene Bildungsinstrumente einsetzen, um sicherzustellen, dass sie ihren Verpflichtungen aus internationalen Verträgen und Übereinkünften nachkommen können. Das OSZE-Sekretariat hat z.B. viel dafür getan, das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention) in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, da die darin enthaltenen Prinzipien mit den allgemeinen Prinzipien verantwortungsvoller Regierungsführung auf einer Linie liegen. Eine informierte Öffentlichkeit, die in der Lage ist, Druck auf Regierungen auszuüben, wenn diese sich nicht an die Spielregeln halten, halten wir für immens wichtig.

Die OSZE kann auch sehr erfolgreich auf die Durchführung kleiner, kosteneffizienter Projekte hinwirken, die einen gewissen Schneeballeffekt haben. Hierbei spielen die OSZE-Feldpräsenzen eine entscheidende Rolle. Durch ihren ständigen Kontakt mit zentralen und lokalen Behörden, NGOs und Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft können sie konkrete Probleme und Hindernisse für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufdecken. Die OSZE fungiert somit auch als wichtiges Frühwarninstrument.

Indem sie entsprechend rasch und mit konkretem Handeln auf potenzielle wirtschaftliche und ökologische Bedrohungen reagiert, wobei sie in der Regel eng mit Partnerorganisationen zusammenarbeitet, kann die OSZE potenzielle Spannungen abbauen und in hohem Maße zur Vertrauensbildung unter ihren Teilnehmerstaaten beitragen.

In den nächsten Jahren wird umweltbedingten Sicherheitsrisiken, dem Zusammenhang zwischen Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit, zweifellos mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Verabschiedung der Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit ist als eine wichtige Verpflichtung anzusehen und sie ist sicherlich auch ein Schritt in die richtige Richtung – wir sollten uns aber nichts vormachen: Wenn wir nicht weiterhin ernsthaft und schnell handeln, um dafür zu sorgen, dass die Entwicklung unseres Planeten nachhaltiger betrieben wird, wird die Geschichte uns hart dafür bestrafen, dass wir die Existenzgrundlage zukünftiger Generationen aufs Spiel gesetzt haben.