

Neuer Schwung für die Reform der internationalen Umweltgovernance

Chancen für eine UNEP-Reform nach Kopenhagen und vor »Rio plus 20«

Marianne Beisheim / Nils Simon

Der Klimagipfel in Kopenhagen ist nur der jüngste Anlass für Kritik an der Effektivität internationaler Umweltgovernance. Mit dem Kopenhagen-Akkord wurden lediglich unverbindliche Ergebnisse erzielt. Wie sie umgesetzt werden sollen, ist noch weitgehend offen. Während der VN-Klimaprozess an die Grenzen seiner institutionellen Kapazitäten stößt, kommt die Debatte über die Reform des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) wieder in Schwung, vor allem mit Blick auf die 2012 anstehende »Rio plus 20«-Konferenz. Im Februar setzte das Globale Umweltministerium eine neue Ministergruppe ein, die sich mit der Reform internationaler Umweltgovernance beschäftigen soll. Vorschläge für eine verbesserte institutionelle Ausgestaltung internationaler Nachhaltigkeitspolitik liegen auf dem Tisch. In den nächsten zwei Jahren muss eine konstruktive Debatte über die Umsetzung dieser Vorschläge geführt werden. Dies könnte auch helfen, Blockaden in der Klimapolitik zu überwinden.

Das unbefriedigende Ergebnis des Klimagipfels in Kopenhagen befeuert die Diskussion über eine Reform der Institutionen internationaler Umweltpolitik. Zwar sind beim Bonner VN-Klimasekretariat mittlerweile Erklärungen von 75 Staaten eingegangen, in denen sie sich unilateral auf Reduktionsziele verpflichten; zudem gaben die Industrieländer im Kopenhagen-Akkord Zusagen über 30 Milliarden US-Dollar, mit denen bis 2012 Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern finanziert werden sollen (vgl. SWP-Aktuell 35/2010). Die institutionelle Umsetzung ist in beiden Fällen allerdings noch weitgehend unklar. Weder existiert ein Mechanismus, mit dem sich

das Erreichen der Minderungsziele überprüfen ließe, noch sind sich die Verhandlenden über die Art und Weise der Mittelvergabe einig. Parallel geriet außerdem der wissenschaftliche Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) wegen Schwächen unter Beschuss, die er im Umgang mit Fehlern in seinem letzten Bericht gezeigt hatte.

Vor diesem Hintergrund wird nach Kopenhagen über Reformen und auch neue Governance-Formate diskutiert. Um die Verhandlungen über Klimaziele voranzubringen, benannten die Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem Frühjahrstreffen im März die G20 als mögliches Forum. Anfang

Mai veranstaltet die Bundesregierung den »Petersberger Klimadialog«, wozu sie Umweltminister aus rund 50 Ländern einladen will, um durch informelle Gespräche zusätzliche Impulse zu generieren.

Zu Finanzierungsfragen hat der Generalsekretär der VN, Ban Ki-Moon, bereits im Februar eine Beratergruppe unter der Leitung von Meles Zenawi (Äthiopien) und Gordon Brown (Großbritannien) einberufen (High-level Advisory Group on Climate Change Financing, CCF). Umstritten ist in diesem Kontext beispielsweise, ob innerhalb oder außerhalb des VN-Systems existierende Institutionen (wie die Globale Umweltfazilität [GEF] oder der Adaptation Fund) gestärkt oder neue (wie der in Kopenhagen beschlossene Green Climate Fund) genutzt werden sollen.

Schließlich beauftragte Ban Ki-Moon kürzlich den InterAcademy Council (IAC) – ein Zusammenschluss nationaler Wissenschaftsakademien –, Arbeitsweise und Qualitätssicherungsmaßnahmen des IPCC zu evaluieren.

Bei all diesen Vorstößen und Überlegungen zu Foren, Panels und Reformen betont die große Mehrzahl der Akteure, dass der offizielle VN-Prozess der zentrale Ort für Verhandlungen und Entscheidungen bleiben sollte. Gleichwohl sind die institutionellen Defizite bei der Verregelung, Finanzierung und wissenschaftlichen Beratung für die internationale Umweltgovernance symptomatisch.

Die UNEP-Reformdiskussion

Auch die Diskussion über die Reform der Gesamtarchitektur internationaler Umweltgovernance (International Environmental Governance, IEG) bezieht sich hauptsächlich auf die drei Bereiche Verregelung, Finanzierung und wissenschaftliche Beratung. Zentraler Akteur der IEG ist das VN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme, UNEP) mit Sitz in Nairobi. Schon bei der Einrichtung 1972 gab es hitzige Diskussionen über dessen Mandat und Organisationsform. Viele Ent-

wicklungsländer sahen ihre neu erworbene Souveränität bedroht. Sie wollten sich von den Industrieländern nicht unter Verweis auf Umweltschutzgründe ein Entwicklungsmodell vorschreiben lassen. Das Mandat von UNEP wurde daher weniger auf globale Regulierung und nachfolgende Sanktionierung oder operative Projekte als vielmehr auf Informationsaustausch und Koordination ausgerichtet. Formal ist UNEP zwar das zentrale Gremium für Umweltfragen bei den Vereinten Nationen. Als Programm des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC) ist es zugleich aber eine Unterorganisation der Generalversammlung und damit hierarchisch nicht in der Position, die vielfältigen und teilweise auch mächtigeren internationalen Organisationen zu koordinieren, die ebenfalls mit Umweltfragen befasst sind. Darüber hinaus tragen rund 500 multilaterale Umweltabkommen, viele davon mit eigenem Sekretariat und Verhandlungsprozess, zur Fragmentierung internationaler Umweltgovernance bei.

Finanziell ist UNEP als VN-Programm zum großen Teil auf freiwillige Zuwendungen angewiesen und insofern nur unzureichend gesichert. Auch die GEF als internationaler Mechanismus zur Finanzierung von Umweltschutzprojekten in Entwicklungsländern wurde nur dürftig ausgestattet, die Verhandlungen über die anstehende fünfte Wiederauffüllung sind bislang ergebnislos geblieben. Dabei achten die Entwicklungsländer sehr darauf, in welchem Maß die Industriestaaten finanzielle Zusagen auch wirklich einhalten.

Unterdessen liegen weitreichende Vorschläge zur grundsätzlichen Neustrukturierung der internationalen Umweltgovernance auf dem Tisch, über deren Umsetzung jedoch keine Einigkeit besteht. Bislang konnte man sich nur auf kleinere Reformen von UNEP verständigen, die zumindest einige Verbesserungen brachten. So trug das 1999 eingerichtete und seither jährlich auf Ministerebene tagende Globale Umweltministerforum (GMEF) dazu bei, die politische Entscheidungsfindung zu stär-

ken. Die im selben Jahr zur Abstimmung mit anderen VN-Organisationen gegründete Environment Management Group (EMG) zeigte dagegen mangels Ressourcen keine große Wirkung. Im Einklang mit den Vorschlägen des UN High-level Panel on System-wide Coherence in dessen Report »Delivering as One« (2006) initiierten die jeweiligen Vertragsstaaten in ersten Politikfeldern sogenannte »Clustering«-Prozesse, die die Kooperation zwischen thematisch verwandten, jedoch institutionell getrennt arbeitenden Umweltkonventionen verbessern sollen. Besonders weit fortgeschritten ist dies bei den internationalen Chemikalien- und Abfall-Abkommen, deren Unterzeichner im Februar dieses Jahres erstmals eine gemeinsame Vertragsstaatenkonferenz abgehalten haben. Im Juni 2010 soll zudem die Entscheidung über die Einrichtung einer internationalen Wissensplattform für biologische Vielfalt und Ökosysteme fallen.

Der Rio-Gipfel 2012

Anstoß für den neuen Schwung in der Diskussion sind die Vorbereitungen für die nächste große VN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) in Rio de Janeiro im Jahr 2012 – zwanzig Jahre nach dem 1992 veranstalteten »Erdgipfel von Rio«. Die VN-Generalversammlung gab den Startschuss hierzu im Dezember 2009 – mit einer Resolution, die die Reform der Institutionen für nachhaltige Entwicklung als ein zentrales Konferenzthema benennt. Der Fortschrittsbericht des VN-Generalsekretärs für das erste Treffen des Vorbereitungskomitees Mitte Mai 2010 verweist auf frühere Reformvorschläge. Sie waren 2009 im Rahmen eines VN-Konsultativprozesses, dem sogenannten »Belgrad-Prozess«, erarbeitet und auf dem Globalen Umweltministerforum im Februar 2010 in der »Nusa-Dua-Deklaration« bestätigt worden. Danach soll UNEP getreu dem Prinzip »form follows function« schrittweise weiter aufgewertet werden. Einige der unter dem Label »UNEP+« gesammelten Maßnahmen

wurden bereits umgesetzt. Sie beschränken sich jedoch auf inkrementelle Fortschritte.

Deutlich weiter geht der Vorschlag Brasiliens, eine Dachorganisation (Umbrella Organization) für Umwelt und nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Auf Initiative vor allem Frankreichs und Deutschlands favorisieren die EU-Staaten ebenfalls eine ambitioniertere Reformoption: Sie wollen UNEP einer VN-Sonderorganisation gleichstellen.

Nachdem die USA und China ihren Widerstand gegen weitergehende Reformen aufgegeben haben und zu konstruktiven Gesprächen bereit sind, ist die Gelegenheit für einen neuen Anlauf so günstig wie lange nicht. Immerhin sind sich mittlerweile alle in einem einig: Das bisherige Gefüge internationaler Umweltgovernance erfüllt seinen Zweck nicht mehr, die Fortschreibung des Status quo ist keine Option. Eine im Februar in Bali neu eingesetzte Ministergruppe wird sich bis zum Herbst 2010 mit der umfassenden Reform der Vereinten Nationen im Umweltbereich beschäftigen. Die Ergebnisse sollen in den Vorbereitungsprozess für Rio 2012 eingespeist werden.

Flexibilität und Zielorientierung

Statt sich auf die Alternative Neuschaffung einer Weltumweltorganisation einerseits und nur inkrementelle Reform von UNEP andererseits zu fixieren, sollten sich die Akteure auf gezielte, in ihrer Reichweite flexible Reformoptionen konzentrieren. Bestehende internationale Umweltverträge und laufende Verhandlungsprozesse sollten nicht infrage gestellt werden, deren flexible Verfahren erhalten bleiben.

Gleichzeitig sollte man institutionelle Veränderungen nicht scheuen. Bei der Anbahnung von Entscheidungen über Ziele, Regeln und deren Umsetzung könnte eine Dachorganisation im Sinne des brasilianischen Vorschlags dazu beitragen, auf Basis themenübergreifender Erfahrungen Verhandlungen besser vorzubereiten und zu unterstützen. Erfahrene Vermittler könnten aufzeigen, wie sich Konflikte beilegen, Verhandlungsblockaden überwinden

oder Paketlösungen aushandeln lassen. Wie notwendig das ist, hat Kopenhagen gezeigt. Auch innovative Ideen für die Implementierung, Überwachung und Kapazitätsbildung könnten themenübergreifend entwickelt werden. Zum Beispiel gilt es Verfahren zu finden, mit denen die unilateralen Verpflichtungen im Kontext des Kopenhagen-Akkords zu verifizieren sind.

In einigen Fällen kann Institutionenkonkurrenz sinnvoll sein, in anderen mag eine Zusammenführung die bessere Wahl darstellen. So existieren allein sieben Klimafonds, was eher politischen als sachlichen Gründen geschuldet ist. Um Effizienz und Kohärenz zu steigern, wäre über einen zentral bei UNEP angesiedelten Finanzierungsmechanismus nachzudenken. Mit ihm könnte man Fonds administrativ in einer Weise verbinden, dass unabhängige, kriteriengeleitete Entscheidungen über die Mittelvergabe möglich werden, während ein politisch besetzter »Aufsichtsrat« den Vertragsstaaten berichtet. Durch eine bessere finanzielle Ausstattung könnte UNEP seinem Mandat, die IEG effektiv zu koordinieren, adäquater nachkommen, erst recht wenn Zuwendungen, wie bei VN-Sonderorganisationen üblich, als Pflichtbeiträge verlässlicher fließen.

Die oft geäußerte Kritik, all dies würde lediglich mehr Bürokratie und Zentralismus schaffen, wäre zu widerlegen. Die Governance-Perspektive eröffnet die Möglichkeit, das Bild eines rein hierarchischen Regierens »von oben herab« zu korrigieren und Elemente horizontaler Koordination mitzudenken. Es geht nicht um eine supranationale Umweltregierung – dies wäre ohnehin nicht konsensfähig. Ziel der Reform muss vielmehr sein, nationale Verantwortung zu stärken. So könnte auch das Argument entkräftet werden, hier werde rein symbolische Politik betrieben, um von nationalen Verantwortlichkeiten abzulenken. Zudem muss die Reform darauf abzielen, auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur internationalen, die Kapazitäten für nachhaltige Entwicklung zu stärken und auch gesellschaftliche Akteure in Entschei-

dungsprozesse einzubinden. Umweltpolitik ist aufgrund ihrer Komplexität Mehrebenen- und Querschnittspolitik. Eine effektive Umweltorganisation muss dem Rechnung tragen und ein gutes Schnittstellenmanagement ermöglichen. Dies umso mehr, da die Entwicklungsländer im Vorfeld von Rio erneut betonen, es gehe nicht nur um Umweltfragen, sondern um Sustainable Development Governance (SDG). Die 1992 geschaffene Commission on Sustainable Development (CSD) war bei ihrer Aufgabe, die Umsetzung einer kohärenten Nachhaltigkeitspolitik voranzutreiben, wenig erfolgreich. Eine Dachorganisation muss so ausgestaltet sein, dass sie in allen drei Bereichen (Verregelung, Finanzierung und wissenschaftliche Beratung) dazu beiträgt, die Effektivität, Kohärenz und auch Legitimität internationaler Nachhaltigkeitspolitik zu verbessern – zu messen an der höheren Akzeptanz und besseren Umsetzungsbilanz multilateral vereinbarter Maßnahmen.

Die Zeit ist günstig

Rio 2012 eröffnet ein Zeitfenster, das für Verhandlungen günstig ist. Bundesregierung und Parlament sollten diese Chance nutzen, Ideen für eine erfolgversprechende Reform einzuspeisen. Brasilien hat als Gastgeberland mit seinem Reformvorschlag bereits Akzente gesetzt. Deutschland und Frankreich sprachen sich schon 2009 in einem Brief an den VN-Generalsekretär für eine deutliche Aufwertung von UNEP aus und sollten in den nächsten Monaten auf eine einheitliche EU-Position hinarbeiten, die auch international konsensfähig ist. Für die deutsche Vermittlertätigkeit gegenüber den Entwicklungsländern wäre es hilfreich, wenn die eigene Glaubwürdigkeit durch die Einhaltung bisheriger Zusagen gestärkt würde, beispielsweise durch die verlässliche Ausschüttung der in Kopenhagen versprochenen 1,26 Milliarden Euro zusätzlicher Mittel, die zur Anschubfinanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern bis 2012 dienen sollen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364