

Welt im Wandel



Wissenschaftlicher Beirat
der Bundesregierung
Globale
Umweltveränderungen

Neue Strukturen globaler Umweltpolitik

Zusammenfassung für
Entscheidungsträger



Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

(Stand: 30. September 2000)

Prof. Dr. Friedrich O. Beese

Agronom: Direktor des Instituts für Bodenkunde und Waldernährung der Universität Göttingen

Prof. Dr. Klaus Fraedrich

Meteorologe: Meteorologisches Institut der Universität Hamburg

Prof. Dr. Paul Klemmer

Ökonom: Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen

Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott (Stellvertretende Vorsitzende)

Juristin: Lehrstuhl für Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht und Europarecht der Universität St. Gallen, Schweiz

Prof. Dr. Lenelis Kruse-Graumann

Psychologin: Schwerpunkt „Ökologische Psychologie“ der Fernuniversität Hagen

Prof. Dr. Christine Neumann

Ärztin: Lehrstuhl für Dermatologie und Venerologie, Universitätshautklinik Göttingen

Prof. Dr. Ortwin Renn

Soziologe: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Prof. Dr. Hans-Joachim Schellnhuber (Vorsitzender)

Physiker: Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung

Prof. Dr. Ernst-Detlef Schulze

Botaniker: Direktor am Max-Planck-Institut für Biogeochemie, Jena

Prof. Dr. Max Tilzer

Limnologe: Lehrstuhl für aquatische Ökologie, Universität Konstanz

Prof. Dr. Paul Velsinger

Ökonom: Leiter des Fachgebiets Raumwirtschaftspolitik der Universität Dortmund

Prof. Dr. Horst Zimmermann

Ökonom: Leiter der Abteilung für Finanzwissenschaft der Universität Marburg



**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen**

Zusammenfassung für Entscheidungsträger

Welt im Wandel:

Neue Strukturen

globaler Umweltpolitik

Das vollständige Gutachten ist im Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg unter der ISBN 3-540-41343-X erhältlich.

ISBN 3-9806309-6-X

Impressum:

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
Geschäftsstelle am Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung
Postfach 12 01 61
27515 Bremerhaven

Tel.: 0471/4831-1723
Fax: 0471/4831-1218
Email: wbgu@wbgu.de
Homepage: <http://www.wbgu.de>

Diese Zusammenfassung ist im Internet in deutscher und englischer Sprache abrufbar.

Satz: WBGU

Redaktionsschluss: 30.09.2000

© 2000, WBGU

Zusammenfassung für Entscheidungsträger

Der technische Fortschritt im 20. Jahrhundert hat den Transport von Personen, Gütern und Informationen revolutioniert: Bei sinkenden Kosten pro bewegter Einheit werden immer höhere Geschwindigkeiten und größere Reichweiten erzielt. Neben den Transportströmen von Energieträgern und Stoffen gewinnen die Informationsstraßen der Welt immer mehr an Bedeutung. Direkter Nutznießer der realen und virtuellen Transportleistungen ist die Wirtschaft, welche heute Produktion, Handel und Investitionen im Weltmaßstab organisiert. Als mittelbare Folge von globalem Transport, globaler Wirtschaft und Information findet eine rasante Expansion des „westlichen“ Lebensstils über alle Grenzen statt. Viele traditionelle Kulturen werden zurückgedrängt oder lösen sich auf. Besonders betroffen sind Religionen, Kunst- oder Handwerksstile und Sprachen, letztlich aber auch alle Spielarten gesellschaftlicher Normen und Werthaltungen.

Dieser mit dem Modewort „Globalisierung“ bezeichnete Prozess erzeugt neben den unbestrittenen Chancen im ökonomischen und sozialen Bereich auf dreierlei Weise Druck auf die planetarische Umwelt: Erstens bedeutet das Wachstum bei den Produktions-, Dienst- und Konsumtionsleistungen einen verstärkten Zugriff auf die Quellen und Senken der Natur, falls nicht eine „Grüne Technologische Revolution“ erhebliche Effizienzfortschritte bei der Ressourcennutzung und Entsorgung im Weltmaßstab erzielt. Zweitens werden umweltbelastende Wirtschaftsweisen und Lebensstile, kaum aber nachhaltige Praktiken, über den ganzen Globus verbreitet. Dies führt insbesondere zum standortwidrigen Umgang mit den Böden und den Süßwasserressourcen. Drittens bietet die Vielfalt nationaler Gesetzesschranken und -lücken oft eine Möglichkeit, ökologische Standards, etwa bei Emissionen und Immissionen, zu unterlaufen.

Können die heute im System und Umfeld der Vereinten Nationen existierenden Institutionen (Abb. 1a) dieser gewaltigen Herausforderung gerecht werden? Ihr Ansehen befindet sich gegenwärtig auf einem Tiefpunkt: Statt von einer Stärkung ist oft von

ihrer Verschlankung, Fokussierung auf Kernaufgaben oder gar Abschaffung die Rede. Die Vorfälle am Rande des Ministertreffens der Welthandelsorganisation 1999 in Seattle stehen wie ein Menetekel für diese Einschätzung. Dies ist ein dramatischer Befund, denn der Zustand des Ökosystems Erde verlangt nach raschen, international konzertierten Abhilfemaßnahmen.

Acht Jahre nach der Rio-Konferenz sind zwar über 900 bi- oder multilaterale Umweltverträge in Kraft, die brisantesten Umweltprobleme bleiben aber weiter ungelöst. Der Problemdruck ist aus globaler Sicht sogar gewachsen: Treibhausgase werden mit steigender Rate emittiert, die Ozonadünung über der Arktis und Antarktis weitet sich aus, immer mehr Böden werden irreversibel degradiert, 1,2 Milliarden Menschen haben keinen sicheren Zugang zu sauberem Trinkwasser, Primärwälder werden unbedenklich weiter abgeholzt und die biologische Vielfalt erleidet unwiederbringliche Verluste.

Schmerzlich spürbar sind die fehlende Koordination und Integration der Einzelaktivitäten zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit. Im Zeitalter der Globalisierung, und das heißt auch einer globalen Verantwortung für die planetarische Umwelt, muss die Menschheit gemeinsame Anstrengungen für eine nachhaltige Ko-Evolution von Natur und Gesellschaft unternehmen. Globale Umweltpolitik besitzt heute aber nicht den Stellenwert, der ihr auf Grund des Problemdrucks zukommen müsste. Zwei Jahre vor der Rio+10-Konferenz entwickelt der Beirat daher mit dem Vorschlag einer neuen *Earth Alliance* eine Vision für eine Neustrukturierung der internationalen Institutionen und Organisationen im Umweltbereich.

Die Vereinten Nationen im Umweltbereich neu strukturieren: Eine *Earth Alliance* schaffen

Die Vision des Beirats zur Reform des internationalen Institutionen- und Organisationengerüsts im Umweltbereich in Form einer *Earth Alliance* baut

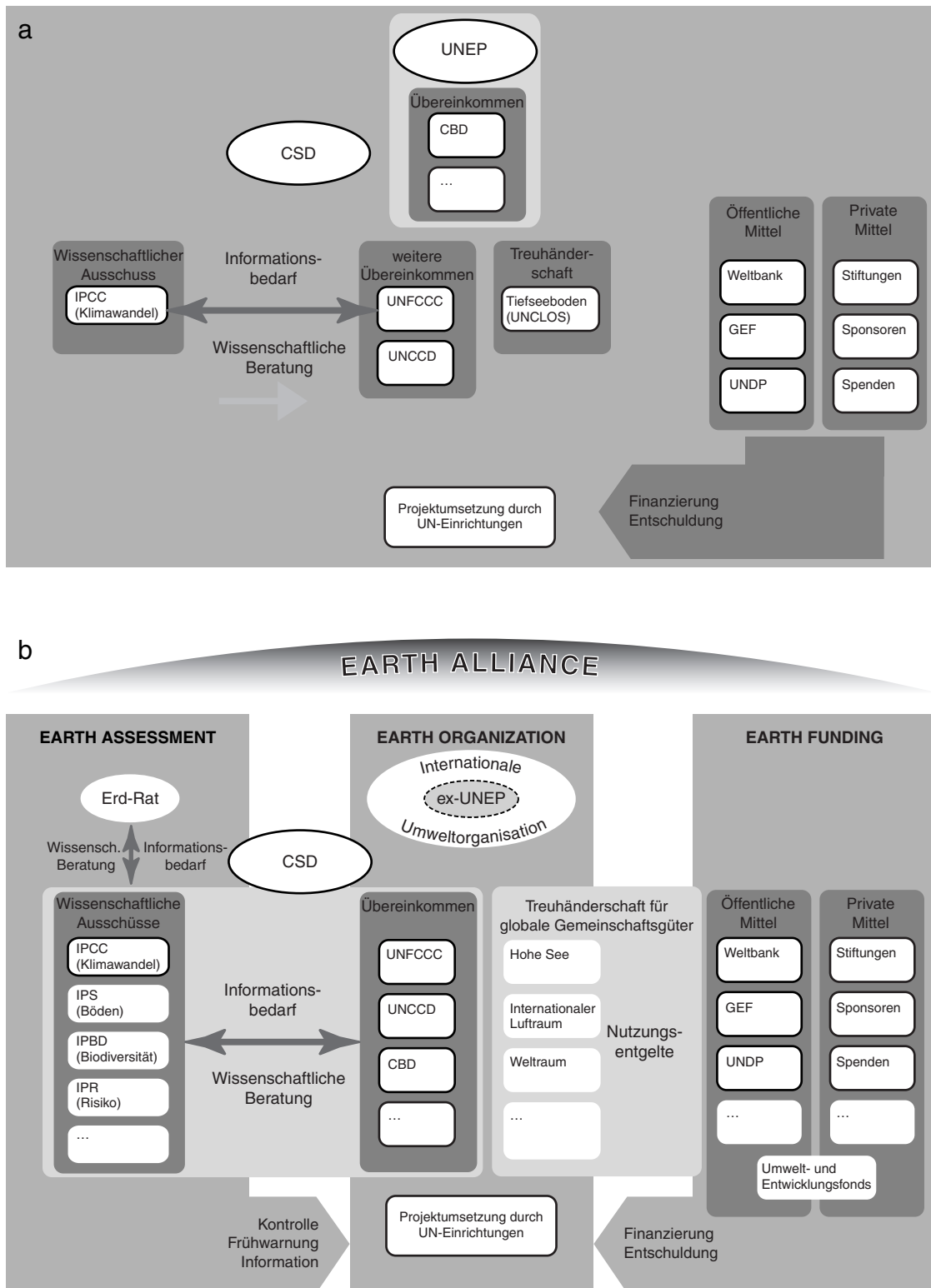


Abbildung 1 Reform der Vereinten Nationen im Umweltbereich: (a) heutiger Zustand und (b) Vision einer Reform in Form einer zu schaffenden *Earth Alliance*.
Quelle: WBGU

auf den bestehenden Strukturen auf und entwickelt diese, wo es nötig erscheint, weiter. Die *Earth Alliance* (Abb. 1b) gliedert sich in drei übergreifende Bereiche: *Earth Assessment*, *Earth Organization* und *Earth Funding*. Diese sind durch gegenseitige Informations- und Kommunikationspflichten, durch Koordinierung gemeinsamer Aktivitäten und durch gemeinsame Finanzierungsmodelle miteinander vernetzt.

Als herausgehobene Autorität bei der Bewertung von Umweltproblemen schlägt der Beirat die Einrichtung einer unabhängigen Instanz vor, die auf besonders risikoreiche Entwicklungen (früh-)warnend hinweisen soll. Diese bewusst klein zu haltende Instanz sollte gegenüber den teilweise noch einzurichtenden wissenschaftlichen Beratungsgremien (panels) gewisse Vorschlagsrechte haben und bei Bedarf an die Öffentlichkeit gehen können (*Earth Assessment*).

Weiterhin empfiehlt der Beirat Änderungen des organisatorischen Kerns der internationalen Umweltpolitik (*Earth Organization*). Im Zentrum stehen institutionelle und organisatorische Reformen der internationalen Umweltpolitik, die im Vorfeld der Rio+10-Konferenz bereits diskutiert werden. Dabei plädiert der Beirat zunächst für eine verbesserte Kooperation der verschiedenen Organisationen und Programme, wodurch die Sekretariate der internationalen Umweltkonventionen und deren (überwiegend noch einzurichtende) wissenschaftliche Beratungsgremien enger vernetzt werden sollen. In einer zweiten Stufe könnte eine koordinierende Dachorganisation mit eigenständigen Ausschüssen eingerichtet werden. Erst wenn die erwünschten Verbesserungen nicht eintreten, sollte die Zusammenführung der internationalen Umweltpolitik in eine zentrale Organisation geprüft werden.

Neben Rechtssicherheit und gutem Regieren sind ausreichende finanzielle Ressourcen notwendig, um den wachsenden globalen Herausforderungen gerecht zu werden. Den notwendigen Finanzmitteln für den Schutz globaler Umweltgüter steht allerdings eine seit Jahren nachlassende Bereitschaft der Industrieländer gegenüber, entsprechende Mittel zuzuwenden. Daher schließen sich in einem letzten Teil Empfehlungen zur Finanzierung globaler Umweltpolitik an (*Earth Funding*).

Die drei Säulen der Earth Alliance

Earth Assessment: Wissenschaftliche Ausschüsse und Erd-Rat (Earth Council) einrichten

Wissen und seine Bewertung ist der Schlüssel zum Risikomanagement. In Anlehnung an den IPCC empfiehlt der Beirat, für die Beratung und Begleitung etwa der internationalen Boden- und Biodiversitätspolitik vergleichbare wissenschaftliche Gremien einzurichten. In einem „Zwischenstaatlichen Ausschuss über biologische Vielfalt“ (Intergovernmental Panel on Biological Diversity – IPBD) oder einem „Zwischenstaatlichen Ausschuss über Böden“ (Intergovernmental Panel on Soils – IPS) ließen sich anerkannte Wissenschaftler zusammenführen, die kontinuierlich und unabhängig arbeiten und wissenschaftliche Politikberatung leisten könnten, wobei man sich das Peer-Review-Verfahren, nicht aber die relativ schwerfällige Struktur des IPCC zum Vorbild nehmen sollte. Neben diesen sektoralen Beratungsgremien könnte ein „Ausschuss für Risikobewertung“ (Risk Assessment Panel – RAP) dazu dienen, als Netzwerkknoten die verschiedenen nationalen Risikoerfassungen und -bewertungen systematisch zusammenzutragen und globale Risiken zu identifizieren.

In seiner Vision einer strukturellen Neuordnung globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik sieht der Beirat die Notwendigkeit für eine unabhängige Instanz mit ethischer und intellektueller Autorität zur Erkennung und Bewertung der Probleme des Globalen Wandels. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, die Gründung eines Erd-Rats zu prüfen und den Vereinten Nationen entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Der Erd-Rat soll das für den Umweltschutz und die Wahrung der Rechte und Interessen zukünftiger Generationen notwendige Langfristen denken gewährleisten sowie Impulse für Forschung und politisches Handeln geben. Die durch die UN-Generalversammlung zu berufende Kommission mit 10–15 Mitgliedern sollte mit Persönlichkeiten besetzt sein, die in der Weltöffentlichkeit Gehör finden, etwa nach dem Modell der Brandt- oder der Brundtland-Kommission. Der Erd-Rat sollte zusammen mit den wissenschaftlichen Ausschüssen insbesondere vier Aufgaben wahrnehmen:

- *Zusammenschau*: Bestmöglichen Nutzen aus den bestehenden Monitoringsystemen ziehen, um den Zustand des Systems Erde zu charakterisieren.
- *Früherkennung und Frühwarnung*: Auf dieser Basis sowie weiteren wissenschaftlichen Daten und Erkenntnissen die Weltöffentlichkeit und insbesondere die Vereinten Nationen vor drohenden

und potenziell irreversiblen globalen Umweltschädigungen warnen.

- *Leitplanken*: Zur Verhinderung solcher irreversiblen Entwicklungen „Leitplanken“ für die internationale Umweltpolitik bestimmen, die noch akzeptable Übergangsbereiche und inakzeptable Zustände beschreiben.
- *Rechenschaftspflicht*: Dem Generalsekretär der Vereinten Nationen einen jährlichen Rechenschaftsbericht vorlegen, in dem die wichtigsten Umweltprobleme und -entwicklungen nach dem neuesten Stand der Kenntnisse bewertet werden.

In der vom Beirat vorgeschlagenen Struktur eines Earth Assessment würde der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) eine wichtige Bindeglied- und Dialogfunktion zwischen den Staaten, den UN-Organen, dem Erd-Rat, der Wissenschaft und den Nichtregierungsorganisationen zukommen. Auch gegenüber der CSD könnte dem Erd-Rat ein Vorschlagsrecht für die zu behandelnden Themen eingeräumt werden, die aus wissenschaftlicher Sicht besonders kritisch sind, bisher aber nicht die nötige politische Aufmerksamkeit erlangt haben. Zudem könnte die CSD das Diskussionsforum für die Berichte des Erd-Rats werden, ist sie doch das zentrale Forum für Fragen von Umwelt *und* Entwicklung, bei dem die wichtigsten NRO ihre Anliegen und Lösungsansätze vor- und einbringen können. Diese Struktur entspräche gewissermaßen der internationalen Form des deutschen Rats für nachhaltige Entwicklung.

Earth Organization: UNEP aufwerten

Wegen des häufig konstatierten Mangels an Koordination und Wirkungskraft globaler Umweltpolitik wurde in den letzten Jahren der Ruf nach einer umfassenden Umgestaltung des internationalen Institutionen- und Organisationsgefüges laut. UNEP verfügt für seinen weltweiten Auftrag lediglich über 530 Mitarbeiter, während sich z. B. das deutsche Umweltbundesamt (UBA) auf ca. 1.050 und die amerikanische Umweltagentur (EPA) auf über 18.000 Mitarbeiter stützen können. Der Beirat hat sich deshalb bereits in früheren Gutachten für die Gründung einer Internationalen Umweltorganisation ausgesprochen. Prominente europäische Politiker unterstützen diese Idee ebenfalls seit längerem. Angesichts der durchaus unterschiedlichen Vorschläge soll jedoch zunächst deutlich gemacht werden, was bei einer Neustrukturierung globaler Umweltinstitutionen unbedingt beachtet werden sollte:

- Alle Initiativen müssen multilateral, gemeinsam von Industrie- und Entwicklungsländern, getragen werden. Der Beirat empfiehlt deshalb nach-

drücklich, sich gezielt um Koalitionen mit wichtigen Entwicklungsländern zu bemühen, um die Akzeptanz einer politischen Initiative von vornherein sicherzustellen.

- Nord und Süd sollte bei den Entscheidungsverfahren eine gleichberechtigte Stellung eingeräumt werden – etwa nach dem Muster der nord-süd-paritätischen Entscheidungsverfahren des Montrealer Protokolls, des Ozonfonds oder der Globalen Umweltfazilität.
- Die Reform soll nicht zur Gründung einer Behörde mit eigener Projektdurchführungskompetenz führen. Projektarbeit vor Ort sollte weiterhin von UNDP, Weltbank, FAO, UNIDO oder vergleichbaren Akteuren vorgenommen werden.
- Die Umstrukturierung sollte keine weitere Finanzierungsorganisation neben UNDP, Weltbank oder GEF schaffen.

Der Beirat schlägt den Umbau des bestehenden Systems in mehreren Stufen vor. Dabei wird nicht *a priori* vorausgesetzt, dass langfristig sämtliche Stufen durchlaufen und am Ende unbedingt die dritte Stufe erreicht werden sollte. Vielmehr sollte zunächst nur die erste Stufe verwirklicht, deren Wirksamkeit geprüft und die nächste Stufe erst erwogen werden, wenn die vorhergehende nicht den gewünschten Erfolg erbrachte.

Stufe 1: Kooperation verbessern

In der ersten Stufe geht es um eine verbesserte Kooperation der verschiedenen Organisationen und Programme, wobei die Partner weiterhin gleichberechtigt zusammenarbeiten. Dabei sollten die Funktionen nicht verändert werden, die CSD, GEF, verschiedene Vertragsstaatenkonferenzen und Konventionssekretariate sowie umweltpolitische Abteilungen und Programme der einzelnen Sonderorganisationen gegenwärtig besitzen. Gegebenenfalls könnte UNEP schon in dieser Stufe eine andere institutionelle Struktur innerhalb des UN-Systems erhalten. Diese Stärkung von UNEP könnte sich entweder am Beispiel der Weltgesundheitsorganisation orientieren – also einer UN-Sonderorganisation mit eigenem Budget und eigener Mitgliedschaft – oder am Beispiel der UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD), einer UN-internen Körperschaft.

Stufe 2: Koordinierende Dachorganisation mit eigenständigen Ausschüssen einrichten

Sollte die beschriebene verbesserte Kooperation der internationalen Organisationen und Programme

nicht ausreichen, um erkannte Defizite zu beheben, wäre die weitere Stärkung des Umweltschutzes durch eine verbesserte Koordination der Akteure anzustreben. Dies würde eine begrenzte Hierarchisierung im Organisationengefüge erforderlich machen, wobei sich das Modell der Welthandelsorganisation (WTO) anbieten würde. Analog ließe sich überlegen, die verschiedenen Vertragsstaatenkonferenzen im Umweltschutz in ein Rahmenübereinkommen zur Gründung einer Internationalen Umweltorganisation einzugliedern und sie dann wie bei der WTO als gesonderte und in hohem Maße selbstständige Ausschüsse der Ministerkonferenz fortbestehen zu lassen. Die Gründung einer Dachorganisation wird von Entwicklungs- und Industrieländern wohl nur dann akzeptiert werden, wenn beide Seiten über die Weiterentwicklung der Organisation effektive Mitspracherechte erhalten. Hierfür böte sich die Anwendung nord-süd-paritätischer Entscheidungsverfahren analog zum Montrealer Protokoll an.

Stufe 3: Zentralisierung und Zusammenführung unter einer Organisation?

Vorliegenden Vorschlägen für eine dritte Stufe ist das Ziel gemeinsam, die internationale Umweltpolitik stärker zu zentralisieren und zu hierarchisieren. Entscheidungsprozesse sollen beschleunigt werden, indem das Konsensprinzip überwunden bzw. repräsentativ besetzte, kleinere Entscheidungsgremien – etwa ein „Umweltsicherheitsrat“ – eingeführt werden, damit Minderheiten ihre Blockademacht verlieren. Eine solche stark souveränitätseinschränkende Hierarchisierung wird sicherlich auf erheblichen Widerstand stoßen, in Nord wie in Süd.

Anregungen für ein gutes Regimedesign berücksichtigen

Neben einer übergreifenden Reform der UN-Organen im Umweltbereich können aber auch die zahlreichen bereits existierenden sektoralen Regime (z. B. zu Klima, Biologische Vielfalt oder Desertifikationsbekämpfung) optimiert werden. Der Beirat hat hierfür die Erfahrungen aus den Verhandlungsprozessen ausgewertet und Anregungen für ein „gutes Regimedesign“ zusammengestellt.

ANLIEGEN DER RAHMENVERTRÄGE DURCH PROTOKOLLE VORANTREIBEN

Heute hat sich überwiegend die Strategie durchgesetzt, nur die großen Ziele und mögliche Instrumente nennende Rahmenverträge zu vereinbaren und die konkrete Ausgestaltung weiteren Verhandlungs-

runden zu überlassen, deren Ergebnisse dann als Protokoll die Konvention weiter ausgestalten und verschärfen. Der Beirat bewertet diesen Ansatz positiv, weil es so gelingen kann, auch die eher zögerlichen Staaten in den weiteren Verhandlungsprozess einzubinden. Angesichts der Verschärfung globaler Umweltprobleme ist jedoch nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass vom Abschluss einer Konvention bis hin zur lokalen Bewältigung der Probleme meistens eine zu große Zeitspanne liegt und deshalb die Protokollverhandlungen, -ratifizierungen und -umsetzungen zügiger abgeschlossen werden müssen.

ABSTIMMUNGSVERFAHREN FLEXIBILISIEREN

Ein entscheidender Faktor für die flexible Fortentwicklung von Regimen sind die Abstimmungsverfahren. Der Beirat regt an, auf eine Relativierung des Konsensprinzips in internationalen Verhandlungen hinzuwirken, vor allem wenn es um den Schutz unwiederbringlicher Umweltgüter geht. Insbesondere sollte das Verfahren der „schweigenden Zustimmung“ vermehrt angewendet werden. Bei der Modifikation von Protokollen oder Anhängen sollte die Einführung von qualifizierten, nord-süd-paritätischen Entscheidungen gefördert werden, da sie am ehesten konsensfähig sind. Darüber hinaus sollte, etwa bei Entscheidungen über das Erbe der Menschheit, eine Relativierung der formalen Prinzipien „Ein Land, eine Stimme“ bzw. der bei Abstimmungen über finanzielle Beiträge geübten Praxis „Ein Dollar, eine Stimme“ zugunsten einer Stimmverteilung gemäß „Ein Mensch, eine Stimme“ geprüft werden.

RECHTE ZUR INFORMATIONSBESCHAFFUNG STÄRKEN UND MIT BERICHTSWESEN KOPPELN

Neben der Einführung flexiblerer Abstimmungsverfahren kann auch die Ausgestaltung der internationalen Erfüllungskontrolle für den Erfolg eines Regimes ein wesentliches Kriterium bilden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Berichtspflicht über die Aktivitäten der Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Pflichten eine unerlässliche Voraussetzung für eine internationale Erfüllungskontrolle darstellt. Der Beirat rät jedoch zu einer wissenschaftlichen Begutachtung der Berichte, um ihre Verwertbarkeit auf den Vertragsstaatenkonferenzen zu fördern. Eine besondere Rolle spielt dabei die Verwendung international abgestimmter Indikatoren, um Vergleichbarkeit und Anwendungsbezug der Berichte zu erhöhen. Bei Bedarf sollten auch weitergehende Rechte zur Informationsbeschaffung eingeführt werden.

FLEXIBLE REAKTIONSMÖGLICHKEITEN BEI UMSETZUNGSSCHWIERIGKEITEN

Als Reaktion auf Umsetzungsschwierigkeiten rücken zunehmend kooperative Wege in den Vordergrund, da durch die partnerschaftliche Lösung die internationalen Beziehungen und auch die Transparenz gestärkt werden. Garantierte, an keine Voraussetzungen geknüpfte Instrumente zur Erfüllungshilfe können allerdings die Motivation untergraben, aus eigener Kraft die Pflichten zu erfüllen. Andererseits haben in einigen Fällen auch konzertierte Sanktionen zu einer Behebung der Umsetzungsdefizite beigetragen. Der Beirat lehnt aus diesen Gründen eine einseitige Ausrichtung auf konfrontative bzw. nicht konfrontative Maßnahmen ab. Er empfiehlt, bei Umsetzungsschwierigkeiten flexibel und dem Einzelfall angepasst zu reagieren. Zudem könnten die bestehenden regional-kontinentalen Zusammenschlüsse (wie z. B. ASEAN oder EU) bei der Kontrolle und beim Monitoring international vereinbarter Messreihen stärker eingesetzt werden.

NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN ALS PARTNER IM UMWELTSCHUTZ EINBINDEN

Nichtregierungsorganisationen (NRO) dienen als wertvolle Kontaktstellen von der lokalen bis zur internationalen Ebene und stellen die Berücksichtigung gesellschaftlicher Belange sicher. Insbesondere hat sich die Mitwirkung von Umweltverbänden bei der Sammlung und Aufbereitung von Informationen sowie bei der Umsetzung von Übereinkünften vor Ort bewährt. Der Beirat unterstützt daher Ansätze, NRO über Anhörungs- und Mitwirkungsrechte verstärkt bei der Entscheidungsfindung sowie der Umsetzung einzubinden. Direkte Mitspracherechte und Entscheidungskompetenzen von NRO sind u. a. wegen der fehlenden Legitimation als problematisch zu bewerten.

FAIRE SYSTEME DER UMWELTKENNZEICHNUNG SICHERSTELLEN

Eine zusätzliche Aktivität internationaler, nicht staatlicher Zusammenarbeit zum Umweltschutz stellen die weltweiten Initiativen zur Zertifizierung von Produkten dar. Ob internationale unternehmerische Zusammenarbeit oder Initiativen der Zertifizierung zu einer langfristig nachhaltigen Nutzung globaler Ressourcen einen Beitrag leisten können, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Der Beirat sieht darin aber auf jeden Fall ein Anreizsystem, das neben der internationalen Zusammenarbeit der Staaten nicht vernachlässigt werden darf. Eine Möglichkeit der Steuerung von Umweltkennzeichen wäre eine Akkreditierung durch den Erd-Rat, der hierfür gegebenenfalls Kriterien entwickeln könnte.

Earth Funding: Effizienz steigern und neue Wege erschließen

Der Beirat empfiehlt zur Finanzierung globaler Umweltpolitik drei Maßnahmen, die neben einer erwünschten Erhöhung der verfügbaren Mittel vor allem eine Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes erwarten lassen: eine Reorganisation der internen und externen Kontrollstrukturen in multilateralen Einrichtungen, die Erhebung von Nutzungsentgelten für globale Gemeinschaftsgüter und die Intensivierung der Einbindung einzelstaatlicher und privater Finanzierungsmechanismen.

DIE EFFIZIENZ MULTILATERALER ORGANISATIONEN STEIGERN

Der Beirat geht grundsätzlich davon aus, dass auch zukünftig die direkte Finanzierung globaler Aufgaben durch Zuweisungen aus den Staatshaushalten das vorrangige Instrument im Bereich globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik bilden wird. Dieses Vorgehen bietet nicht zuletzt die Vorteile einer unmittelbaren und regelmäßigen Kontrolle durch demokratische Einrichtungen auf nationaler Ebene und eines fortwährenden Zwangs der Geld verteilenden Institutionen, sich gegenüber diesen Einrichtungen zu rechtfertigen. Zahlreiche internationale Organisationen sind angesichts eines intransparenten und wenig effizienten Umgangs mit finanziellen Mitteln in das Blickfeld der nationalen Parlamente der OECD-Länder geraten; die Bereitschaft zur finanziellen Unterstützung der UN-Organisationen nimmt ab. Andererseits weisen UN-Organisationen in den meisten Entwicklungsländern infolge positiver Erfahrungen mit den Leistungen der UN zum Kapazitätsaufbau eine hohe Akzeptanz auf, sofern die Projekte auf einem Abstimmungsverfahren beruhen, bei dem jedem Land ungeachtet seiner wirtschaftlichen Stärke eine Stimme zugewiesen wird. Es sollte bei bestehenden multilateralen Organisationen immer geprüft werden, inwieweit

- der Mitteleinsatz auf ein eng abgegrenztes Umweltproblem konzentriert werden kann oder den Wirkungsverflechtungen mit anderen Umweltproblemen Rechnung zu tragen ist;
- innerhalb der Organisation durch Revisionsvorgänge Anreize zur Steigerung der Effizienz bei der Aufgabenerfüllung ausgelöst werden;
- die externe Steuerung durch zusätzliche Kontrollinstanzen und veränderte Abstimmungsverfahren verbessert werden kann;
- Effizienzdefizite im Empfängerland durch einen Kapazitätsaufbau unter Einbindung lokaler Initiativen überwunden werden können;

- der zeitlichen, strukturellen und räumlichen Dimension des erforderlichen Anpassungsprozesses zur Bewältigung globaler Umweltprobleme Rechnung getragen wird sowie
- die Organisation der Mittelverwendung an die Art der erforderlichen Umweltschutzmaßnahmen (von konkreten Projekten bis hin zu umfassenden volkswirtschaftlichen Strukturreformen) angepasst wird.

ENTGELTE FÜR DIE NUTZUNG GLOBALER GEMEINSCHAFTSGÜTER ERHEBEN

Entscheidend für einen sorgsamem Umgang mit natürlichen Ressourcen ist vielfach die Verkopplung mit den Preismechanismen privater Märkte. Dieser Mechanismus stößt aber wegen fehlender Eigentumsrechte an Grenzen. Zahlreiche Umweltgüter wie z. B. der internationale Luftraum, die Hohe See oder der Weltraum stellen aufgrund des unbeschränkten Zugangs zu ihrer Nutzung (open access) weltweite Gemeinschaftsgüter dar, d. h. ohne eine gemeinschaftliche, weltweit-treuhänderische Verwaltung dieser Güter würden sie angesichts fehlender Möglichkeiten zur Erhebung von Preisen für die exklusive Nutzung überbeansprucht. Im System des *Earth Funding* bildet die Erhebung von Nutzungsentgelten für globale Gemeinschaftsgüter ein wichtiges Element, um unabhängig von Zuweisungen durch Staatshaushalte Aufgaben der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik finanzieren zu können. Der Beirat weist in diesem Zusammenhang auf drei Aspekte hin, die für das Verständnis und die Ausgestaltung solcher Entgelte unabdingbar sind:

- Die Entgelte dienen einem eindeutigen Zweck, der unmittelbar an die Verfügbarkeit der globalen Gemeinschaftsgüter anknüpft. Es handelt sich daher um keine allgemeine Umweltabgabe.
- Die Entscheidung über Art, Höhe und Verwendung der Nutzungsentgelte ist an den Besonderheiten jedes einzelnen Gemeinschaftsguts zu orientieren. Vielfach kann auf bereits bestehende (multilaterale oder private) Organisationen zurückgegriffen werden. Zudem kann sich bei bestimmten Gemeinschaftsgütern die Erzielung zusätzlicher Einnahmen auch als nicht realisierbar erweisen, jedoch können auch in diesen Fällen durch die Verteilung und den Handel einzelner Nutzungs- bzw. Emissionsrechte Effizienzimpulse erzielt werden.
- Die Treuhandeinrichtung ist einer fortwährenden Kontrolle und Sanktionierung durch die Einzelstaaten bzw. von ihnen eingesetzter Regulierungsinstanzen zu unterwerfen.

PRIVATE FINANZIERUNGSMITTEL STÄRKEN

Der Beirat hat in seinen Gutachten bereits mehrfach auf die wachsende Bedeutung des privaten Sektors und innovativer Finanzierungsinstrumente auf lokaler und nationaler Ebene hingewiesen. Dieses Element ist ein wichtiger Faktor, um

- den Kenntnissen von Akteuren über die Verhältnisse vor Ort und über die entsprechenden Handlungserfordernisse und -möglichkeiten im Einzelfall Rechnung tragen zu können,
- die Effizienzvorteile einer dezentraleren und damit überschaubareren Struktur und eines erhöhten Drucks, der durch Wettbewerbsprozesse auf privater Ebene und zwischen Standorten entsteht, zu Gunsten der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu nutzen,
- intrinsische Motivationen durch einen direkteren Zugang zu Projekten der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik zu erhöhen.

Zunehmend spielen „global players“ eine wichtige Rolle bei der Nutzung globaler Ressourcen und Senken. Multinationale Unternehmen richten sich häufig nach eigenen Standards der Umweltnutzung, viele Menschen in den Industrieländern engagieren sich in Umweltstiftungen und -patenschaften und viele national wie global agierende NRO haben Einflussmöglichkeiten, um auf das Verhalten von Individuen, Gruppen und Organisationen einzuwirken. Genau dort, wo staatliche Standards nicht greifen, können private Initiativen einspringen. Der Beirat empfiehlt, diesen Prozess der Verantwortungübernahme durch Private zu unterstützen, z. B. durch Preise und Auszeichnungen, beim zentralen Einkauf und durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit.

Der Beirat wiederholt seine Forderungen nach einer Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen für eine Aktivierung des privaten Sektors und einer Stärkung nationaler, nicht kommerzieller Fonds, z. B. in Verbindung mit einer weltweiten Entschuldungsinitiative. Das System des *Earth Funding* erfordert geradezu den Wettbewerb vielfältiger einzelner innovativer Finanzierungslösungen, deren jeweiliger Effizienzbeitrag auch darüber entscheidet, inwieweit es zu Nachahmungen in anderen Ländern, Sektoren oder Problemfeldern kommt. Im Zusammenwirken der verschiedenen Finanzierungsinstrumente liegt die Chance, durch erste erfolgreiche Reformschritte auch die Bereitschaft zu heute noch vergleichsweise utopisch erscheinenden Finanzierungsvereinbarungen bei einzelnen globalen Gemeinschaftsgütern zu wecken. Allerdings ist zu betonen, dass neben dem Aspekt der Einnahmenerzielung vor allem der effiziente Umgang mit verfügbaren finanziellen Mitteln im Auge zu behalten ist.

Chance der Rio+10-Konferenz nutzen

Die vom Beirat vorgestellte Vision einer *Earth Alliance* ist nicht kurzfristig realisierbar, sollte jedoch als Leitbild für eine längerfristig unabdingbare Reform der globalen Umweltpolitik dienen. Insbesondere sollte die Folgekonferenz des UN-Gipfels für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro im Jahr 2002 (Rio+10-Konferenz) zum Anlass genommen werden, Elemente dieser Strukturreform auf den Weg zu bringen. Bereits 1997 hat sich die Bundesregierung für die Einrichtung einer Internationalen Umweltorganisation ausgesprochen. Im Juni 2000 kündigte der französische Premierminister Lionel Jospin an, während der EU-Präsidentschaft Frankreichs die Debatte um eine Internationale Umweltorganisation wieder aufleben zu lassen. Auch die erste internationale Umweltministerkonferenz in Malmö hob den organisatorischen Reformbedarf der globalen Umweltpolitik hervor. Dieses günstige politische Klima sollte nach Ansicht des Beirats für eine entsprechende Initiative, z. B. der EU, genutzt werden, wobei Deutschland und Frankreich Vorreiter sein könnten.