



Rubenz Arizta/Unsplash

VERHANDLUNGEN IN ALLER STILLE

Globale Umweltdiplomatie in Zeiten der Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat nicht nur internationale Handelsströme aus dem Takt gebracht. Auch in der globalen Umweltdiplomatie ist einiges aus dem Tritt gekommen: Wichtige Konferenzen wurden auf unbestimmte Zeit verschoben, Verhandlungsprozesse kamen ins Stocken, Beschlüsse blieben aus. Dabei zeigt sich, dass zum einen virtuelle Formate (noch) keinen adäquaten Ersatz bieten für tatsächliche Verhandlungsrunden mit ihren wichtigen Kaffeepausen. Zum anderen wird gerade in der Krise deutlich, welche Prozesse für politisch prioritär erachtet werden, und welche scheinbar noch ein wenig warten können.

Anfang 2020 herrschte in der Umweltszene allerorten angespannte Vorfreude auf ein Jahr voller Entscheidungen, der Weiterarbeit an wichtigen Prozessen und mehreren Großevents. Im Oktober sollten bei gleich zwei globalen Konferenzen entscheidende Weichenstellungen erfolgen: zum globalen Chemikalienmanagement (in Bonn) und zum Schutz der biologischen Vielfalt (in Kunming). Auf der Klima-COP 26 im schottischen Glasgow hätten die Länder ihre neuen und gestärkten national festgelegten Beiträge (die Nationally Determined Contributions) bekannt geben sollen, die für die erste Bestandsaufnahme 2023 die Grundlage bieten werden.

Als Anfang März 2020 immer klarer wurde, dass echte Treffen wegen der globalen Reisebeschränkungen auf absehbare Zeit unmöglich sein würden, wurden diese Termine und die ihnen vorgeschalteten Vorbereitungsprozesse sukzessive abgesagt und/oder in den virtuellen Raum verlegt. Dabei wurde schnell deutlich, dass auch die beste Videokonferenz-Software Verhandlungen vor Ort nicht ersetzen kann, die in der Regel v.a. in informellen Zirkeln außerhalb der offiziellen Konferenzräume stattfinden. Das liegt zum einen an den noch immer sehr ungleichen technischen Voraussetzungen der TeilnehmerInnen. Selbst einige Regierungen – nicht nur aus dem globalen Süden – hatten hier und da Schwierigkeiten, sich ganz praktisch Gehör zu verschaffen; von den an den diversen Prozessen in unterschiedlichem Maße beteiligten Nichtregierungsorganisationen ganz zu schweigen. Diesen Schwierigkeiten wurde in den verschiedenen Prozessen unterschiedlich begegnet. Es zeichnen sich aber gewisse Trends und Gemeinsamkeiten ab.

Verhandlungspraxis in Pandemiezeiten

Im Prozess zur Ausarbeitung eines Nachfolgeabkommens für den Strategischen Ansatz zum Internationalen Chemikalienmanagement SAICM wurden in kurzer Folge die letzte Verhandlungsrunde in Bukarest, die für März 2020 geplant gewesen war, und dann die Internationale Konferenz zum Chemikalienmanagement ICCM5 in Bonn im Oktober abgesagt. Es dauerte ein paar Monate, bis sich der Prozess so weit sortiert hatte, dass der weitere Ablauf bis zur auf Juli 2021 verschobenen Konferenz festgelegt werden konnte. In sogenannten Virtuellen Arbeitsgruppen (Virtual Working Groups, VWGs) sollte zwar nicht formell weiterverhandelt werden, um aber die gewonnene Zeit nicht ungenutzt zu lassen, sollte den Beteiligten im Prozess Raum gegeben werden, inhaltlich voranzukommen.¹ Diese virtuellen Diskussionsrunden wurden dabei trotz gemeinsamen Mandats von den jeweiligen Co-Vorsitzenden sehr unterschiedlich gehandhabt. Während beispielsweise in Arbeitsgruppe 2, die sich mit den Fragen der Chemikalien-Governance beschäftigte, durchaus ambitioniert vorverhandelt wurde – inklusive der traditionellen Textarbeit und einer eher aktivistischen Verhandlungsführung –, legten die Co-Chairs in VWG 4 zur Finanzierung des neuen Abkommens einen größeren Schwerpunkt auf tatsächliche inhaltliche Innovationen. Sie ließen Diskussionen über die Beiträge der Wirtschaft zur Finanzierung des Chemikalienmanagements genauso Raum wie über den Vorstoß der afrikanischen Gruppe zu einer international abgestimmten Steuer auf Grundchemikalien.

Welcher der beiden Ansätze am Ende tatsächlich größere Fortschritte vorzuweisen haben wird, bleibt abzuwarten. Weil das Vorgehen in Arbeitsgruppe 2 von einigen als zu proaktiv wahrgenommen wurde, und die Konferenztechnik doch einige Fallstricke aufzuweisen hatte, kann es passieren, dass die Ergebnisse bei einer nächsten Verhandlungsrunde nicht so gewürdigt werden, wie sich die Co-Chairs wünschen würden. Nachdem die Vorverhandlungen und damit auch die ICCM5 Anfang 2021 auf unbestimmte Zeit verschoben wurden, werden nach Ende der VWGs im Februar dieses Jahres die weiteren Abläufe festgelegt.

Im Rahmen der Vorverhandlungen für ein Rahmenabkommen zum Schutz biologischer Vielfalt nach 2020 gestaltet sich der Prozess ähnlich schwierig. Weil auch hier, wenigstens nach Ansicht einiger beteiligter Regierungen, virtuelle Verhandlungen für schwierig erachtet wurden, war der eigentliche Prozess zunächst ausgesetzt. Nachdem die Vertragsstaatenkonferenz am 18. März auf die beiden Wochen ab 11. Oktober 2021 festgelegt worden war, sollen die nächsten Tagungen des Gremiums für Wissenschaftliche, Technische und Technologische Beratung (SBSTTA) und des Gremiums für die Umsetzung (SBI) „so schnell wie möglich“, offenbar bereits Ende April stattfinden. Damit werden die in der Zwischenzeit durchgeführten virtuellen Diskussionsrunden unnötig, die dezidiert keine Verhandlungen vorwegnehmen sollten.

Gemeinsam haben die beiden Prozesse, dass sie ihre jeweiligen Ziele Ende 2020 deutlich verfehlt haben. Weder beim Schutz der biologischen Vielfalt noch bei der Schaffung eines nachhaltigen Umgangs mit Chemikalien weisen die Trends gegenwärtig in die richtige Richtung. Damit die Zeit, in der keine analogen Verhandlungen möglich sind, nicht ungenutzt verstreicht, fordern diverse zivilgesellschaftliche Akteure, sich weiterhin an den ursprünglichen Zielen zu orientieren – die nicht weniger relevant werden, weil sie nicht erreicht wurden – und an deren Umsetzung weiterzuarbeiten. Zumal von den Folgeprozessen nicht zwangsläufig ambitioniertere Abkommen zu erwarten sind.

Wo ein Wille, da auch ein Weg?

Ein weiteres gemeinsames Problem, mit dem die Prozesse im Umwelt- und Naturschutz immer zu kämpfen haben, ist die nötige politische Aufmerksamkeit. Obwohl bspw. die Bundesregierung die Präsidentschaft im Prozess für die

» Nur weil die globale Umweltdiplomatie derzeit nicht wie gewohnt arbeiten kann, sollten die Themen, die sie zu verhandeln hat, nicht unter den Teppich gekehrt werden.

ICCM5 seit 2015 innehat, hält sich die Aufmerksamkeit dafür selbst hierzulande in engen Grenzen. Anders verhält es sich im Bereich Klimaschutz, der trotzdem mit ähnlichen Verfahrensproblemen zu kämpfen hat. Noch steht die nächste Vertragsstaatenkonferenz, die COP26 in Glasgow, für Anfang November in den Kalendern. Ob bis dahin die nötigen Fortschritte erbracht sind, hängt von den Prozess gestaltenden Regierungen ab. Im April soll ein sehr realer Klimagipfel in den Vereinigten Staaten stattfinden, was zumindest für die höhere Priorität spricht, die dem Thema politisch zuerkannt wird.

Trotzdem erwarten selbst die größten OptimistInnen nicht, dass die COP im November wie gewohnt lebhaft und intensiv stattfinden kann. Vor allem eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung erscheint zumindest zweifelhaft. Deshalb wird gefordert, die Verhandlungen zu etwaigen Beschlüssen nicht wie gewohnt auf diese Tage zu konzentrieren, sondern Regierungspositionen und damit mögliche Einflussvektoren so früh wie möglich offenzulegen. Auch UN-Generalsekretär António Guterres drängt die Regierungen dazu, die Zeit vor Glasgow nicht ungenutzt verstreichen zu lassen, und hat angeboten, die technischen Kapazitäten der Vereinten Nationen im globalen Süden, sprich Büros und Internetverbindungen zu nutzen, um allen die Teilnahme auch an virtuellen Verhandlungen zu ermöglichen.²

Silence Procedure

Ein diplomatisches Verfahren, das sich ansonsten wenig öffentlicher Aufmerksamkeit erfreut, hat in Pandemiezeiten ein gewisses Revival erfahren: die sogenannte Silence Procedure. Diese Prozedur besteht gewöhnlich im Versand eines Kompromissvorschlags vonseiten der Verhandlungsführung, dem dann innerhalb einer Frist aktiv widersprochen werden muss, um ihn zu kippen. Dieses Verfahren wurden nun primär dazu genutzt, um prozedurale Fragen zu klären oder, wo nötig, Budgetlinien zu verlängern und Sekretariate am Leben zu erhalten.

Anders dagegen bei der International Seabed Authority (Internationale Meeresbodenbehörde, ISA), der internationalen Organisation, die die Nutzung der Bodenschätze außerhalb nationaler Hoheitsgewässer regelt. Der amtierende Präsident des Rates, der die ISA beaufsichtigt, versandte im September 2020 einen Brief an die 167 Mitgliedsländer plus

die EU, in welchem er im Rahmen einer solchen Silence Procedure ankündigte, dass das Verfahren auch zur Wahl eines neuen Generalsekretärs der Behörde eingesetzt würde. Im Dezember wurde das Verfahren dazu genutzt, dem Unternehmen Blue Minerals Jamaica Ltd. eine Explorationslizenz in der Clarion-Clipperton-Zone im Pazifischen Ozean zu erteilen.³ Das ist deshalb problematisch, weil hier unter weitgehendem Ausschluss kritischer Öffentlichkeit Fakten geschaffen werden, die weit über die Zeit der Pandemie hinaus wirksam bleiben werden. Im konkreten Fall wird der globale Ressourcen hunger auch noch die letzten unberührten Gebiete unseres Planeten zerstören, wenn dem Tiefseebergbau nicht bald Riegel vorgeschoben werden.

Nur weil die globale Umweltdiplomatie derzeit nicht wie gewohnt arbeiten kann, sollten die Themen, die sie zu verhandeln hat, nicht unter den Teppich gekehrt werden. Potenziell bieten gerade virtuelle Formate sogar größere Partizipations- und Beobachtungsmöglichkeiten. Wie die zusätzlich nötigen vertraulichen Abläufe, die ansonsten gerne in Kaffeepausen verlegt werden, aber digital ersetzt werden können, darauf hat die globale Diplomatie auch in Jahr zwei der Pandemie noch keine befriedigenden Antworten gefunden.



Wolfgang Obenland

Der Autor leitet den Arbeitsbereich Internationale Chemikalienpolitik beim Forum Umwelt & Entwicklung.

- 1 <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/VirtualWorkingGroups/tabid/8563/language/en-US/Default.aspx>
- 2 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2021-02-08/remarks-briefing-member-states-incoming-cop26-president%20A0>
- 3 <https://isa.org.jm/files/files/documents/Letter%20from%20President%20of%20the%20Council.pdf>

RUNDBRIEF



Forum Umwelt und Entwicklung

1/2021

GLOBALISIERUNG '21 NEUE REZEPTUR, ALTE PROBLEME

VERHANDLUNGEN IN ALLER STILLE

Globale Umweltdiplomatie
in Zeiten der Pandemie

› Seite 25

G7 UND G20 2021

Die Clubs der Reichen
und der Großen zwischen
Anspruch und Realität

› Seite 22

BREXIT-DEAL

Demokratische Kontrolle
bleibt auf der Strecke

› Seite 9

KLIMANEUTRALES EUROPA

Was kann ein Kohlenstoff-
grenzausgleich leisten?

› Seite 13

ISSN 1864-0982