



Völkerrechtliche und Tatsächliche Aspekte der Mitwirkungsmöglichkeiten von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) bei der internationalen Umweltschutzzusammenarbeit

Zusammenfassung

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Ecologic

**Institut für Internationale und
Europäische Umweltpolitik**

In Zusammenarbeit mit



**Foundation for International
Environmental Law and Development**

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	3
I. HINTERGRUND: DEFINITION, KLASSIFIZIERUNG UND FUNKTIONEN VON NGOS	3
II. DIE BISHERIGE TEILNAHME VON NGOS AN INTERNATIONALEN UMWELBEZOGENEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN.....	7
III. OPTIONEN ZUR AUSWEITUNG DER BETEILIGUNG VON NGOS.....	12

Einleitung

Die Bedeutung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in der internationalen Umweltzusammenarbeit hat in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen. Dementsprechend ist die Teilnahme von NGOs an internationalen Prozessen ein beliebter Forschungsgegenstand geworden, was seinen Ausdruck in einer insbesondere in den Rechts- und Sozialwissenschaften dynamisch anwachsenden Literatur zum Thema findet. Allerdings sind Bemühungen, das Verhältnis zwischen völkerrechtlichen Grundlagen und praktischem Einfluss der NGO-Beteiligung in unterschiedlichen Bereichen der internationalen Umweltzusammenarbeit systematisch zu untersuchen, bisher noch nicht sehr weit fortgeschritten.

Vor diesem Hintergrund legt diese Studie zunächst eine konzeptionelle Grundlage, indem sie einen Überblick über existierende Definitionen von NGOs gibt, in die Funktionen einführt, die NGOs in relevanten internationalen Entscheidungsprozessen erfüllen, und eine Anzahl von Kriterien prüft, die zur Unterscheidung verschiedener Typen von NGOs dienen können (s. Abschnitt I). Anschließend werden in größerem Detail die völkerrechtlichen Grundlagen und die Praxis der NGO-Teilnahme an multilateralen Umweltübereinkommen (MEAs), an Wirtschaftsinstitutionen sowie an weiteren relevanten internationalen Institutionen analysiert. Dabei werden auch Schranken der Rolle von NGOs identifiziert. Auf der Grundlage des Entwicklungsstandes einschlägiger Prinzipien des Völkerrechts schließt diese Analyse eine Untersuchung der Frage ein, inwieweit die Teilhabe von NGOs in internationalen Institutionen als legitim gelten kann (s. Abschnitt II). Abschließend wird eine Reihe von Optionen identifiziert und diskutiert, mit deren Hilfe die Rolle von NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit weiter gestärkt werden kann (s. Abschnitt 3). Die Gesamtstudie enthält zudem detaillierte Fallstudien über die Rolle von NGOs in zwei Umweltabkommen (zum Klimawandel und zum Handel mit bedrohten Arten) sowie zwei Wirtschaftsinstitutionen (Internationale Organisation für Normung und Weltbank). Insgesamt wurden ungefähr 40 Vertreter von Regierungen, verschiedenen NGO-Gruppen sowie Mitarbeiter internationaler Sekretariate im Zuge der Fallstudien interviewt.

I. Hintergrund: Definition, Klassifizierung und Funktionen von NGOs

Weder in internationalen Rechtsinstrumenten noch in der relevanten Literatur gibt es eine allgemeingültige Definition von NGOs. Allerdings erlaubt es die Prüfung relevanter völkerrechtlicher Regelungen im Kontext dieser Studie, drei Minimalkriterien zu identifizieren, die im allgemeinen in internationalen Institutionen bei der Akkreditierung von NGOs zur Anwendung

kommen. Erstens sind demnach NGOs von solchen Organisationen zu unterscheiden, die durch Regierungsabkommen eingerichtet werden. Zweitens müssen NGOs, um eine Akkreditierung zu erhalten, belegen, dass sie über relevante Expertise verfügen oder ein anderweitiges Interesse an dem jeweiligen Gegenstand einer internationalen Institution besitzen. Drittens darf eine akkreditierte NGO nicht Teil einer Regierung sein und muss frei sein, ihre Ansichten unabhängig zu äußern.

Über diese einfachen Kriterien hinaus zielt die Studie darauf, die gesamte Komplexität der vielen Arten und Weisen zu erfassen, in denen NGOs tatsächlich zur internationalen Umweltzusammenarbeit beitragen. Deshalb werden Wirtschafts- und Industriegruppen mit starken Eigeninteressen ebenso einbezogen wie Umwelt-NGOs, andere NGOs, die ein öffentliches Interesse vertreten, Forschungseinrichtungen, Expertengruppen, Vertreter städtischer und lokaler Behörden und andere mehr. Sogar Gruppen, die finanzielle Unterstützung von Regierungen erhalten oder Regierungen bzw. Regierungsvertreter als Mitglieder haben, können unter der Voraussetzung als NGOs angesehen werden, dass eine solche Finanzierung oder Mitgliedschaft nicht ihre Fähigkeit einschränkt, ihre Ansichten unabhängig zu äußern.

Eine große Anzahl von Kriterien kann grundsätzlich herangezogen werden, um NGOs für wissenschaftliche Zwecke zu klassifizieren, einschließlich der maßgeblichen von ihnen verfolgten Ziele, die Art und Reichweite ihrer Aktivitäten, die Art der Mitgliedschaft, ihre Organisationsstruktur und ihre Finanzierungsquellen. Nur wenige dieser Kriterien werden allerdings in den hier untersuchten internationalen Institutionen genutzt, um zwischen bestimmten NGOs zu unterscheiden. Wo dies der Fall ist, dient die Unterscheidung in erster Linie praktischen/organisatorischen Zwecken (etwa um die Kommunikation zu strukturieren; s. unten zu NGO-Gruppen) oder aber die Unterscheidung ist kaum gerechtfertigt. In Bezug auf letzteres unterscheiden einige Institutionen wie z.B. das Übereinkommen über den internationalen Handel mit bedrohten Arten (CITES) etwa beim Akkreditierungsverfahren systematisch zwischen internationalen und nationalen NGOs, obwohl sowohl internationale als auch nationale Organisationen hier (wie regelmäßig auch in anderen umweltpolitischen Problemfeldern) legitime Interessen vertreten und relevante Expertise besitzen.

Im Grundsatz sind nur wenige der in Frage kommenden Klassifizierungskriterien auch potenziell relevant für eine mögliche Differenzierung zwischen NGOs im Kontext der hier untersuchten internationalen Institutionen. Wohl am bekanntesten ist die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsverbänden und Umweltgruppen bzw. sozial orientierten NGOs. Außerdem erscheint die Herkunft aus unterschiedlichen Regionen und Ländern als Unterscheidungskriterium von NGOs relevant. In beiden Fällen sind die

Unterscheidungen nicht unbedingt im Hinblick auf eine unterschiedliche Form der Teilhaberechte bedeutungsvoll, da sie keine Unterschiede in der Legitimität der verschiedenen NGOs begründen. Allerdings variieren die Fähigkeiten von NGOs, in internationalen Institutionen mitzuwirken, aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit von Ressourcen mit den genannten Kriterien. Diese könnten deshalb genutzt werden, um den Zugang zur internationalen Umweltpolitik für ein öffentliches Interesse vertretende NGOs, die bisher unterrepräsentiert sind, zu ermöglichen und zu erleichtern – vor allem solche aus den ärmeren Regionen.

NGOs erfüllen eine Vielzahl von Funktionen in der Umweltzusammenarbeit. U.a. tragen sie ihre eigene Expertise bei und vergrößern somit die wissenschaftliche und politikbezogene Wissensgrundlage für politische Entscheidungen, engagieren sich durch Fürsprache und Lobbyarbeit, dienen als Mitglieder in nationalen Delegationen, nehmen an Überprüfungs- und Durchsetzungsverfahren teil, sichern die Transparenz internationaler Prozesse und unterstützen internationale Sekretariate. Zudem erfüllen sie breitere Funktionen in der internationalen Umweltpolitik, etwa durch die Beförderung des öffentlichen Bewusstseins, durch ihre Mittlerfunktion zwischen internationaler und nationaler bzw. lokaler Ebene, durch ihre direkte Beeinflussung von Wirtschaft und Industrie u.a.m. (s. Tabelle). Dabei nutzen sie eine große Bandbreite von Tätigkeiten und Einflusskanälen, die in der Tabelle zusammengefasst sind.

Die beschriebenen Funktionen stehen häufig in engem Bezug zueinander. So besteht etwa eine enge Verbindung zwischen der Bereitstellung “objektiver” Informationen sowie Fürsprache und Lobbying. Diese Funktionen etablieren NGOs als wichtige internationale Akteure, die in allen Phasen des politischen Prozesses Einfluss ausüben, auch wenn nicht alle Funktionen und Tätigkeiten für jede Politikphase die gleiche Bedeutung besitzen. Während z.B. die Verbreiterung der Wissensbasis und die Herstellung von Transparenz für alle Politikphasen bedeutsam erscheinen, ist die Teilnahme an Durchsetzungsverfahren *per se* hauptsächlich auf die Umsetzung von Beschlüssen bezogen. Dagegen beziehen sich Fürsprache und Lobbying ebenso wie die Mitgliedschaft in nationalen Delegationen vor allem auf den politischen Entscheidungsprozess selbst. Die Unterstützung internationaler Sekretariate ist wiederum nicht auf eine bestimmte Politikphase begrenzt.

Tabelle: Funktionen, Tätigkeiten und Einflusskanäle von NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit

Funktionen	Illustrative Liste von Tätigkeiten und Einflusskanälen
Ausweitung der Wissensbasis (in Naturwissenschaft, Politik, Recht)	<ul style="list-style-type: none"> • Sammlung, Zusammenstellung und Verbreitung von Informationen • Durchführung und Veröffentlichung von Studien und Berichten • Verteilung von Informationsmaterial und Organisation von Side-Events bei großen Konferenzen
Fürsprache und Lobbying	<ul style="list-style-type: none"> • Informelle Kontakte mit Regierungsvertretern (bei Side-Events, Workshops, Konferenzen, in den Gängen, durch moderne Telekommunikationstechnologie) • Formale Teilnahme an Regierungsverhandlungen (offizielle schriftliche Stellungnahmen, inoffizielle schriftliche Positionspapiere, mündliche Stellungnahmen in Treffen) • Ratschlag an "befreundete" Delegationen • Kampagnen außerhalb der Verhandlungsarena (z.B. Medien und Information der Öffentlichkeit, Proteste), um den Einfluss zu vergrößern
Mitgliedschaft in nationalen Delegationen	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt von internen Informationen über Regierungsverhandlungen • Ratschlag an Regierungen • Verhandlungen im Auftrag von Regierungen
Beitrag zu Überprüfung und Durchsetzung der Vertragseinhaltung sowie zu Streitschlichtungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Übermittlung von "amicus curiae briefs" • Bereitstellung von Informationen über die Umsetzung/Alarmierung von Delegationen und Institutionen bei Vertragsverletzungen
Gewährleistung von Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Berichte über Verhandlungen • Benennung und Beschämung von Bremserstaaten • Öffentlichkeitsarbeit (Medien) • Berichte über die Wirksamkeit der Umsetzung
Unterstützung internationaler Sekretariate	<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme von Sekretariatsfunktionen • Bereitstellung von Rat und Expertise für Sekretariate
Breitere Funktionen von NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Meinungsbildung von Individuen und Gruppen (Kampagnen und Ausbildung) • Zusammenarbeit zwischen Umweltgruppen und Wirtschaft/Industrie • Netzwerkbildung, einschließlich der Überbrückung verschiedener Ebenen politischer Steuerung (lokal, national, international) • 'Globalisierung' von Werten und Präferenzen

NGOs setzen insgesamt wie auch innerhalb bestimmter NGO-Gruppen unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich ihrer Tätigkeiten. So befassen sich bestimmte Umwelt-NGOs als Ergebnis einer impliziten oder expliziten Arbeitsteilung (im allgemeinen oder nur bezogen auf einen bestimmten internationalen Prozess) stärker mit der Überprüfung der Umsetzung von Beschlüssen, während andere ihren Schwerpunkt auf Lobbying im politischen Entscheidungsprozess legen oder auf Studien und die Verbreitung von Informationen (oder einiges davon). Darüber hinaus unterstützen Wirtschafts-NGOs zwar durchaus Transparenz, wenn es im Interesse ihrer Mitglieder ist. Für gewöhnlich sind sie aber weniger mit der Gewährleistung von Transparenz beschäftigt als etwa Umwelt-NGOs (da öffentlicher Druck in der Regel nicht eine Hauptquelle ihres Einflusses ist). Aktive Mitwirkung in nationalen Delegationen und die Unterstützung von internationalen Sekretariaten sind Funktionen, die in erster Linie von Experten-NGOs ausgefüllt werden, die auch bei der Verbreiterung der Wissensbasis besonders aktiv sind. Zusätzlich haben einige Länder Vertreter von NGOs als nicht verhandelnde Mitglieder in ihre Delegationen aufgenommen, um deren Repräsentativität zu verbessern.

II. Die bisherige Teilnahme von NGOs an internationalen umweltbezogenen Entscheidungsprozessen

Die Legitimität der Mitwirkung von NGOs an internationalen umweltrelevanten Entscheidungsprozessen ist weithin anerkannt. Folgerichtig ist Kapitel 27 der Agenda 21 ausschließlich NGOs und der Stärkung ihrer Rolle als „Partner für eine nachhaltige Entwicklung“ gewidmet. Insbesondere zielt es auf die Stärkung bzw. Einrichtung formaler Teilnahmeverfahren „für die Beteiligung dieser Organisationen auf allen Ebenen – von der Gestaltung der Politik und der Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung“. Insgesamt befürwortet die Agenda 21 grundsätzlich eine weitere Stärkung der Rolle von NGOs in internationalen Institutionen (Vertragssysteme und Organisationen).

Weiterhin begründet das Aarhus-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 relevante Regeln des Völkerrechts. Insbesondere bestimmt es, wie aus dem Titel ersichtlich, drei Prinzipien (Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten) und verpflichtet in Absatz 7 seines Artikels 3 jede seiner Vertragsparteien „die Anwendung der Grundsätze dieses Übereinkommens bei internationalen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sowie im Rahmen internationaler Organisatio-

nen in Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen“, zu fördern.

Alle in dieser Studie untersuchten Institutionen verfügen über eine Art von NGO-Konsultation, die zumindest teilweise auf formalen Regeln beruht. Allerdings sind diese Regeln gemeinhin von sehr geringer Reichweite und sehr allgemein gehalten. Sie erlauben gewöhnlich eher, als dass sie verbieten, und geben NGOs ganz allgemein die Möglichkeit, an den Verhandlungen der Organe der jeweiligen Institutionen teilzunehmen (Akkreditierung und Zugang zu Sitzungen). Darüber hinaus beruht die Teilnahme von NGOs in umweltbezogenen internationalen Entscheidungsprozessen grundsätzlich sehr stark auf geübter Praxis.

Wenn man die in dieser Studie untersuchten Institutionen betrachtet, ist keine klare Korrelation zwischen dem Grad der Formalisierung der Regeln über die Teilnahme von NGOs und dem Ausmaß, in dem diese Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben bzw. dazu einen signifikanten Beitrag leisten können. So haben die Vertragsparteien zu CITES außergewöhnlich detaillierte Regelungen über die Teilnahme von NGOs entwickelt; zugleich gehört CITES diesbezüglich zu den fortschrittlichsten Institutionen, die hier untersucht wurden. Das Beispiel von CITES bestätigt also Befürchtungen nicht, dass eine weitere Formalisierung der Regeln zur Teilnahme von NGOs zu weniger fortschrittlichen Regelungen führen könnte.

Akkreditierung und Zugang zu Informationen stellen die Grundvoraussetzung einer jeglichen Teilnahme von NGOs in internationalen Institutionen dar. Ohne Akkreditierung fehlt NGOs die Grundlage zur Teilnahme am Entscheidungsprozess, d.h. den tatsächlichen Verhandlungen in den relevanten internationalen Institutionen. Selbst mit Akkreditierung ermöglicht ihnen erst der offene Zugang zu Informationen (Dokumente, Berichte, Daten), den Stand der Verhandlungen an die Medien und die breitere Öffentlichkeit zu kommunizieren und ihre Expertise wirksam einzusetzen.

Probleme in Bezug auf Akkreditierung und den Zugang zu Informationen sind verhältnismäßig selten aufgetreten. An einer Teilnahme interessierte NGOs sind im allgemeinen zugelassen worden oder haben Wege gefunden, um eine Akkreditierung zu den meisten Treffen der hier untersuchten Institutionen zu erhalten. Dazu hat der Siegeszug der modernen Kommunikationstechnologien und insbesondere des Internets Probleme mit dem Zugang zu Informationen entschärft. Defizite mit der Akkreditierung existieren allerdings weiterhin vor allem bei einigen Wirtschaftsinstitutionen. So erlaubt die WTO keine Teilnahme von NGOs an den Sitzungen ihrer Räte, Ausschüsse und Organe, die die täglichen Angelegenheiten der WTO managen. Ebenso gibt es keine formalen Verfahren für eine Mitwirkung von NGOs bei Strukturanpassungspolitiken der Weltbank und des IWF oder bei Sitzungen des Direktoriums der Weltbank. Weiterhin sind nicht alle Institutionen im selben

Ausmaß in ihrer Informationspolitik offen. Während für gewöhnlich alle offiziellen Dokumente auf der Webseite der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen verfügbar sind, machen z.B. der Umsetzungsausschuss und der Multilaterale Fonds des Montrealer Protokolls nur die Endberichte ihrer Sitzungen zugänglich.

Außer Akkreditierung und Zugang zu Informationen erlaubt es insbesondere eine aktive Teilnahme in der Form von Zugang zu Sitzungen und der Möglichkeit, mündlich in Diskussionen zu intervenieren sowie schriftliche Stellungnahmen einzuspeisen, NGOs, zu laufenden Debatten beizutragen und diese zu beeinflussen. Diesbezüglich sind Probleme verbreiteter als im Hinblick auf Akkreditierung und Zugang zu Informationen. Insbesondere Treffen sogenannter informeller Verhandlungsgruppen und von Organen, die mit politisch sensiblen Materien wie etwa der Überprüfung der Erfüllung von Verpflichtungen, Streitschlichtung oder Finanzangelegenheiten befasst sind, sind in der Regel für NGOs geschlossen. Wenn NGOs zu Treffen zugelassen werden, so ist es ihnen häufig nicht gestattet, aktiv und flexibel an der Diskussion unter den Regierungsvertretern teilzunehmen.

Sogar Beobachter gestehen ein, dass es gute und berechtigte Gründe dafür geben kann, die aktive Teilnahme von NGOs an Treffen zu beschränken (etwa gebotene Vertraulichkeit, eine sonst drohende Politisierung oder die Gewährleistung der Effizienz von Treffen). Regierungen nutzen jedoch solche Gründe allzu leicht willkürlich, um einer öffentlichen Prüfung und Teilnahme zu entgehen. Deshalb sollte eine Beschränkung der öffentlichen Teilnahme nur dann zulässig sein, wenn klar definierte Kriterien (etwa in Bezug auf eine geforderte Vertraulichkeit) erfüllt sind. Dies wirft im nächsten Schritt die Frage auf, wer gewährleisten würde, dass solche Kriterien auch beachtet werden, d.h. die Frage nach einem Mechanismus, mit dessen Hilfe eine ordnungsgemäße Umsetzung der Regeln über die Teilnahme von NGOs an der internationalen Umweltzusammenarbeit gewährleistet werden kann (s. dazu unten).

Weiterhin können Mechanismen erarbeitet werden, um den Zugang zu und die aktive Teilnahme an Treffen sogar dann zu gewähren, wenn ein vollständig freier Zugang und eine unbeschränkte Teilnahme nicht möglich und Restriktionen unumgänglich sind. So hat sich im Kontext der Klimarahmenkonvention ein Gruppensystem ausgebildet, in welchem NGOs mit gleichgerichteten Zielen zusammengefasst sind, um die Kommunikation mit dem Sekretariat zu erleichtern. Wie dieser Fall zeigt, kann das System genutzt werden, um Kontingente für mündliche NGO-Interventionen und/oder für NGO-Sitze in Treffen zuzuteilen, bei denen eine solche Kontingentierung unumgänglich ist (z.B. Treffen des Exekutivrats des Mechanismus für eine umweltverträgliche Entwicklung des Kyoto-Protokolls). Die Einrichtung ähnlicher Systeme könnte auch in anderen internationalen Institutionen

erwogen werden, um die Teilnahme von NGOs an Treffen zu strukturieren, bei denen Beschränkungen erforderlich sind. Eine weitere Option bestünde darin, zwischen NGOs je nach dem von ihnen demonstrierten Interesse an den von einer Institutionen behandelten Themen zu differenzieren, wie dies im Rahmen der Internationalen Organisation für Normung (ISO) praktiziert wird.

In vielen internationalen Institutionen ist die Vertretung der Zivilgesellschaft durch NGOs unausgewogen. Institutionen diskriminieren nicht zwischen NGOs auf der Grundlage ihres Herkunftslandes, aber die NGOs selbst unterscheiden sich in ihrer Ressourcenausstattung. Im Ergebnis haben die meisten NGOs, die es sich leisten können, an internationalen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, ihren Sitz in den nördlichen OECD-Ländern. Im Gegensatz dazu sind vor allem NGOs aus Entwicklungsländern deutlich unterrepräsentiert. NGOs aus den neuen unabhängigen Staaten und den Staaten Mittel- und Osteuropas, die sich im Übergang befinden, sind ebenfalls im Vergleich zu den OECD-Ländern unterrepräsentiert. Die Mittel, um dieses Problem anzugehen, sind bisher sehr begrenzt geblieben. Die einzigen Institutionen, die die Teilnahme von NGOs finanziell gefördert haben, sind das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) und die Globale Umweltfazilität (GEF). Andere Maßnahmen sind kaum in Betracht gezogen worden. Insgesamt stehen damit keine ausreichenden Mechanismen zur Verfügung, um dieses Problem anzugehen.

Die Stärkung der Rolle von NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit kann kein Ziel an sich sein und kann nicht unbegrenzt erfolgen. Viele Institutionen räumen NGOs die Möglichkeit ein, zu beobachten und zu Debatten beizutragen, und NGOs erfüllen eine Reihe von wertvollen Funktionen in der internationalen Umweltzusammenarbeit (s. Tabelle). Dennoch ist es NGOs ebenso wie anderen Beobachtern nicht gestattet, über Entscheidungen abzustimmen, die nicht unmittelbar auf sie Anwendung finden.

Es gibt zwei Ausnahmen von dieser Regel, die beide besonderen Umständen geschuldet sind, da NGOs formale Mitglieder der betreffenden Institutionen sind. Erstens können Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aus speziellen historischen Gründen als Mitglieder der nationalen Delegationen an Abstimmungen innerhalb der ILO teilnehmen. Zweitens sind nationale Normungsorgane innerhalb der formalen Mitgliedschaft der ISO teilweise Nicht-Regierungsorgane. Auch in diesen Fällen besitzen allerdings NGOs, die als Beobachter akkreditiert sind, kein Abstimmungsrecht. Größtenteils haben NGOs diese Begrenzung auch anerkannt und keine entsprechenden Rechte eingefordert.

Zugleich mit der Zunahme der Teilnahmemöglichkeiten für NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit sind die formalen Anforderungen an NGOs als Voraussetzung ihrer Teilnahme schlank geblieben. Es kann deshalb kaum verwundern, dass Vorschläge zur Verschärfung dieser Anforderungen gemacht worden sind. Demnach sollten NGOs etwa regelmäßig Berichte übermitteln, ihre Finanzierungsstrukturen offenlegen, gewisse Transparenz- und/oder Demokratiestandards erfüllen u.a.m. Insbesondere NGOs, die öffentliche Interessen vertreten, haben ein Eigeninteresse an Transparenz und Verantwortlichkeit, da ihre eigene Glaubwürdigkeit eine Hauptquelle ihres Einflusses darstellt. Gerade deshalb werden aber explizite/formale Anforderungen kaum benötigt, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu gewährleisten. Formale Anforderungen könnten auch eine abschreckende Wirkung auf einige NGOs wie etwa informelle Netzwerke und kleine NGOs haben und damit einer unerwünschten Beschränkung der Teilnahme von NGOs Vorschub leisten. Insgesamt können die eher begrenzten Vorteile, die von der Einführung formaler Standards zu Transparenz und Verantwortlichkeit zu erwarten sind, kaum die daraus resultierenden potenziellen Nachteile rechtfertigen.

Wie sich auch aus dem hier gegebenen Überblick ersehen lässt, scheinen MEAs und andere Umweltinstitutionen in Bezug auf viele Aspekte der Teilnahme von NGOs weiter fortgeschritten zu sein als Wirtschaftsinstitutionen. So wird akkreditierten NGOs im Allgemeinen offener Zugang zu allen formalen Sitzungen von MEAs gewährt, und es ist ihnen zumindest in einigen Fällen sogar erlaubt, an informellen Treffen teilzunehmen und sich auf Einladung des Vorsitzenden unmittelbar an Diskussionen zu beteiligen. Ebenso werden NGO-Dokumente gelegentlich auf offiziellen Webseiten zugänglich gemacht oder sogar neben den Beiträgen der Regierungen in offizielle Dokumente aufgenommen. Dagegen ist in Wirtschaftsinstitutionen ein Zugang zu Treffen der maßgeblichen Organe nicht unbedingt gegeben und die Möglichkeiten für eine aktive Teilnahme (mündliche und schriftliche Stellungnahmen) sind begrenzter geblieben, so sie überhaupt existieren (s. oben). In einigen Fällen sind nur internationale NGOs zugelassen (ILO, ISO, aber auch UNEP, wo allerdings Bemühungen in die Wege geleitet sind, um diesen Aspekt der Geschäftsordnung anzupassen).

Für diese Unterschiede lassen sich zwar einige Erklärungen finden, aber keine Rechtfertigung. So haben NGOs und die Zivilgesellschaft eine besonders hervorgehobene Rolle dabei gespielt, Umweltprobleme auf die politische Tagesordnung zu setzen. CITES ist im Wesentlichen das Ergebnis einer NGO-Initiative. Es mag daher kaum überraschen, dass seine Regeln und seine Praxis der NGO-Beteiligung sehr viel fortschrittlicher sind, als dies etwa bei der Weltbank oder der WTO der Fall ist. Dagegen gibt es eine allgemeine Tendenz der Regierungen, eine geringere Transparenz und öf-

fentliche Beteiligung bei politisch sensiblen Fragen wie finanziellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten zuzulassen. Deshalb gibt es einen besonders hohen Bedarf, die Beteiligung von NGOs gerade in Wirtschaftsinstitutionen zu stärken.

Spielräume, die Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs auszubauen, bestehen allerdings durchaus auch in den meisten MEAs. Bei vielerlei Gelegenheiten ist der Zugang zu Treffen von Organen in diesem Zusammenhang ebenso wie die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung am Entscheidungsprozess stark beschränkt geblieben, etwa im Kontext der Klimarahmenkonvention. Zudem bleibt das Problem der unausgewogenen Vertretung von NGOs in der internationalen Umweltzusammenarbeit auch im Rahmen von MEAs weithin ungelöst. Möglichkeiten, um den Beitrag und die Fähigkeiten von NGOs besser zu nutzen, existieren in nahezu allen Institutionen.

III. Optionen zur Ausweitung der Beteiligung von NGOs

Wie bereits erwähnt beruht die Art und Weise, in der NGOs an der internationalen Umweltzusammenarbeit teilnehmen, weithin eher auf geübter Praxis als auf expliziten Regeln. Dies gewährleistet zwar ein hohes Maß an Flexibilität. Zugleich können dadurch aber die NGOs heute gewährten Beteiligungsmöglichkeiten in der Zukunft leicht ausgehöhlt werden. Eine Formalisierung der Regeln zur NGO-Beteiligung böte eine Absicherung gegen eine solche Schwächung und würde die Erwartungssicherheit hinsichtlich der anzuwendenden Regeln erhöhen. Die formale Kodifizierung und die Ausweitung der besten Verfahren ('best practice') von fortschrittlicheren Institutionen (und dabei möglicherweise die Fortschreibung dieser besten Verfahren) könnte die Möglichkeiten der NGO-Beteiligung gerade dort vergrößern, wo die derzeitige Praxis Defizite erkennen lässt.

Eine weitere Formalisierung der Regeln zur Beteiligung von NGOs in internationalen umweltbezogenen Institutionen sollte deshalb in Betracht gezogen werden. Eine derartige Formalisierung sollte durch die Entwicklung von Mindeststandards in der Form von einfachen Entscheidungen der zuständigen Gremien, also durch die Annahme von unverbindlichen Richtlinien oder Überarbeitungen der Geschäftsordnungen, erfolgen; dies ist Vertragsänderungen vorzuziehen. Ein solches Vorgehen könnte die Bereitschaft der Regierungen erhöhen, fortschrittliche Praktiken zu kodifizieren (da diese nicht rechtsverbindlich würden). Die Regeln als Mindeststandards zu fassen würde es auch erlauben, NGOs ad hoc in der Praxis sogar noch weitere reichende Möglichkeiten zur Beteiligung einzuräumen, wo dies angemessen erscheint.

Explizite Regeln zur NGO-Beteiligung könnten für jede Institution separat erarbeitet werden, aber auch für mehrere Institutionen oder sogar mit globaler Gültigkeit. Eine Harmonisierung der 'best practice' könnte die Effizienz und Kohärenz des Völkerrechts erhöhen. Unterschiede der institutionellen Kulturen und Geschichten, von Mitgliedschaften und Strukturen müssen allerdings Berücksichtigung finden. Vorsorge ist zudem dafür zu treffen, dass eine Harmonisierung die fortlaufende Weiterentwicklung der 'best practice' und das Experimentieren mit neuen Ansätzen in verschiedenen Institutionen zulässt. Bemühungen zur Harmonisierung von Regeln der NGO-Beteiligung müssen deshalb vorsichtig und von unten nach oben vorangetrieben werden und können nur Mindeststandards festlegen. Sie sollten bei solchen Institutionen ansetzen, die wichtige Eigenschaften gemeinsam haben (wie etwa eine identische Mitgliedschaft), und könnten zunächst auf bestimmte Regionen und/oder Sachbereiche (z.B. Finanzierung) beschränkt sein. Eine breitere Integration könnte dann in späteren Schritten erfolgen. Letztlich mag es hiervon ausgehend möglich sein ein Mehrebenensystem von Regeln zu schaffen: Universal anwendbare Mindeststandards könnten durch Standards ergänzt werden, die für Gruppen von Institutionen gelten, sowie solche, die auf einzelne Institutionen Anwendung finden.

Konkret verdienen die folgenden Kernelemente einer weiteren Ausarbeitung der Regeln zur NGO-Beteiligung an der internationalen Umweltzusammenarbeit Beachtung:

1. Akkreditierung und Zugang zu Informationen. Akkreditierung bei relevanten internationalen Institutionen und Zugang zu Informationen (Dokumente und Daten) stellen grundlegende Voraussetzungen für eine wirkungsvolle NGO-Beteiligung an der internationalen Umweltzusammenarbeit dar.

- Als allgemeine Regel sollten alle NGOs, die in relevanten Sachfragen qualifiziert sind, berechtigt sein, bei internationalen Institutionen in der internationalen Umweltzusammenarbeit (einschließlich relevanter Wirtschafts- und anderer Institutionen) eine Akkreditierung zu erhalten.

Beschränkungen der Akkreditierung solcher NGOs sollten nur in Betracht gezogen werden, wenn dies für die Funktionsfähigkeit des betreffenden Organs unerlässlich ist (wenn z.B. die Arbeit kleiner Organe durch die Teilnahme einer Vielzahl von NGO-Vertretern behindert würde).

- Es besteht kein dringender Bedarf an der Einführung weiterer Anforderungen an die interne Struktur, öffentliche Rechenschaft u.ä. von NGOs als Voraussetzung für ihre Akkreditierung.

In der internationalen Umweltzusammenarbeit relevante Institutionen verlangen im Allgemeinen einen Nachweis der Qualifikation einer NGO

(Kopie der Statuten, Beschreibung der Aktivitäten usw.). Diese Anforderungen könnten transparenter gemacht und Spielräume für ihre Vereinheitlichung ausgelotet werden. Dagegen lassen sich auf der Grundlage dieser Studie im Verhältnis zu den damit verbundenen zusätzlichen Kosten keine substantiellen Vorteile einer Einführung weiterer Anforderungen (etwa regelmäßige Übermittlung von Tätigkeitsberichten oder das Abgeben einer Erklärung, dass die Ziele der Institution unterstützt werden) erkennen. Solche Anforderungen haben aber gerade auf kleine NGOs abschreckende Wirkung, indem sie ihnen eine Belastung auferlegen, die im Vergleich mit den erwarteten Vorteilen unverhältnismäßig ist.

- Die Erhebung einer Akkreditierungsgebühr für NGOs schreckt NGOs tendenziell von einer Beteiligung ab und beschränkt damit die Transparenz. Sie sollte deshalb nur erwogen werden, wo die NGO-Beteiligung eine unannehmbare Belastung der verfügbaren Ressourcen darstellt oder andere zwingende Gründe vorhanden sind. Jegliches System von Akkreditierungsgebühren sollte die unterschiedliche Ressourcenausstattung unterschiedlicher NGOs und NGO-Gruppen berücksichtigen, um negative Auswirkungen auf die NGO-Beteiligung zu minimieren.

Um zu vermeiden, dass bestimmte Arten von NGOs de facto ausgeschlossen werden (z.B. NGOs aus Entwicklungsländern, kleine wissenschaftlich-beobachtende Organisationen), müsste ein System von Akkreditierungsgebühren sorgfältig differenzieren. Bevor die Einführung derartiger Gebühren erwogen wird, sollten zudem alternative Optionen geprüft werden, mit deren Hilfe die zugrunde liegenden Probleme anzugehen wären (etwa Organisation von NGOs in Gruppen oder Differenzierung nach dem Grad ihres Interesses). Alles in allem scheinen Akkreditierungsgebühren nur unter Ausnahmebedingungen gerechtfertigt.

- Alle NGOs und die breitere Öffentlichkeit sollten als generelle Regel Zugang zu allen Informationen haben, die in den Entscheidungsprozess relevanter internationaler Institutionen Eingang finden.

Nur sehr begrenzte Ausnahmen von der Grundregel des offenen Zugangs zu Informationen, die klaren Kriterien (etwa bezüglich Vertraulichkeit von wirtschaftlich relevanter Information) folgen müssten, könnten von Fall zu Fall gerechtfertigt sein. Zugang zu Informationen zu gewährleisten erfordert auch, dass Barrieren wie nutzerunfreundliche Webseiten aktiv abgebaut werden. Insbesondere in Bezug auf Entwicklungsländer, wo der Zugang zum Internet immer noch recht beschränkt sein kann, müssen Informationen auch über andere Kanäle zugänglich gemacht werden (z.B. per Post).

- Internationale Institutionen sollten als Bestandteil einer ‘best practice’ aktiv zielgerichtete Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit betreiben, um das Bewusstsein über ihre Tätigkeiten in relevanten NGO-Gruppen zu erhöhen und diese darüber zu informieren.

Einigen NGO-Gruppierungen mag noch nicht einmal bekannt sein, dass Entscheidungen einer bestimmten internationalen Institution unmittelbar ihre Interessen betreffen. In dieser Hinsicht hat die jeweilige Institution die Pflicht, mögliche Interessengruppen zu informieren, indem sie Aufklärungsarbeit betreibt.

2. **Zugang zu Treffen und aktive Beteiligung.** Zugang zu Sitzungen und die Möglichkeit, aktiv teilzunehmen (mündliche und schriftliche Stellungnahmen), versetzen NGOs in die Lage, zur politischen Entscheidungsfindung in der internationalen Umweltzusammenarbeit beizutragen.

- Als Grundregel sollte NGOs Zugang zu allen relevanten Treffen im Rahmen der maßgeblichen internationaler Institutionen (einschließlich relevanter Wirtschafts- und anderer Institutionen) gewährt werden, und sie sollten berechtigt sein, Stellungnahmen zu verteilen und frei in den offiziellen Diskussionen zu intervenieren.

Nur von Fall zu Fall könnten auf der Grundlage genau definierter Kriterien (z.B. Vertraulichkeit wirtschaftlich relevanter Informationen) sehr beschränkte Ausnahmen von der Grundregel des Zugangs zu Sitzungen gerechtfertigt sein. Sekretariate könnten die Verteilung von NGO-Dokumenten erleichtern, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllen (insbesondere klare Angabe der Autorenschaft/Herkunft).

- “Logistische Gesichtspunkte” (Beschränkungen des Platzes und der Zeit) können weder den vollständigen Ausschluss aus Treffen noch eine Verbot, aktiv an den mündlichen Debatten teilzunehmen, rechtfertigen. Wo in der Praxis dennoch unumgängliche Beschränkungen existieren, können Mittel gefunden werden, um einen bestmöglichen Nutzen aus dem Beitrag von NGOs zu ziehen.

Logistische Beschränkungen können minimiert werden, indem bei der Planung der Sitzungen von vornherein die Anforderungen berücksichtigt werden, die mit einer NGO-Beteiligung einhergehen. Wo dennoch Zeitbeschränkungen existieren, können Anzahl und Dauer von NGO-Stellungnahmen (in Konsultationen mit den betroffenen NGOs) begrenzt werden, soweit dies für die Funktionstüchtigkeit des jeweiligen Organs erforderlich ist. Solche Einschränkungen könnten am besten auf der Grundlage eines Systems von NGO-Gruppen gemanagt werden, in dem jede NGO-Gruppierung eine bestimmte Redezeit zugewiesen bekommt. Im Fall unumgänglicher Platzbeschränkungen, könnte die Anzahl der Vertreter per NGO-Gruppierung begrenzt werden.

- Auf bestimmte NGO-Gruppen (Umwelt-, Arbeitnehmer-, Wirtschafts-, Wissenschaftsverbände u.a.m.) aufzubauen könnte eine aktive Teilnahme und den Zugang zu Treffen durch NGOs erleichtern (s. oben). Dies mag erfordern, dass passende Systeme von NGO-Gruppen (Umweltgruppen/andere Gruppen, die öffentliche Interessen vertreten, Wirtschaftsverbände, wissenschaftliche Beobachter etc.) eingerichtet werden.

Eher informelle Systeme von NGO-Gruppierungen existieren bereits in einigen Kontexten (z.B. der Klimarahmenkonvention) hauptsächlich als Instrument, um die Beziehungen zwischen NGOs und Sekretariat zu organisieren. Solche Gruppensysteme können sich als nützlich erweisen, um die Wirksamkeit der NGO-Beteiligung an und des NGO-Beitrags zu der internationalen Entscheidungsfindung (mündliche Stellungnahmen, Zugang zu Sitzungen) in verschiedenen Kontexten zu verbessern. Ein solches System müsste mit Mitwirkung der betroffenen NGO-Gruppierungen eingerichtet werden, um seine Akzeptanz und Legitimität sicherzustellen. Ein solches Gruppensystem könnte mit Systemen kombiniert werden, in denen NGOs zwischen unterschiedlichen Stufen der Beteiligung in einer internationalen Organisation selbst wählen (z.B. passiver Beobachter oder aktiver Teilnehmer), oder ein solches System ergänzen.

- 3. Unausgewogene Vertretung.** Die gegenwärtige Unausgewogenheit der Teilnahme von NGOs aus verschiedenen geographischen Regionen und unterschiedlichen NGO-Gruppierungen (die die vorhandenen Einflussstrukturen spiegelt und verstärkt) ist als ein Hauptproblem in nahezu allen hier untersuchten internationalen umweltrelevanten Institutionen ausgemacht worden.

- Die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zur Unterstützung unterrepräsentierter NGOs stellt ein wichtiges Mittel dar, um die vorhandene Unausgewogenheit der Teilnahme der verschiedenen NGO-Gruppen anzugehen.

Die Finanzierung der Teilnahme unterrepräsentierter NGO-Gruppen an internationalen Treffen, darauf bezogener Kapazitätsaufbau und andere Aktivitäten, die auf die Herstellung einer angemessen leistungsfähigen internen Struktur zielen, erfordern alle Ressourcen. Verschiedene Möglichkeiten existieren, um die erforderlichen Mittel aufzubringen (freiwillige/verpflichtende Beiträge von Regierungen, innovative Finanzierungsquellen sowie, wo diese angemessen erscheinen, Akkreditierungsgebühren) sowie zu verwalten und zu verteilen. Geeignete Mechanismen könnten auch für mehrere Institutionen kombiniert werden. Um dieses Problem wirksam anzugehen, sind weitere Arbeiten zu einem praktikablen und durchführbaren Design erforderlich.

- Die NGOs, die den dringendsten Bedarf haben, sollten Priorität genießen, wenn es darum geht, eine wirksame Beteiligung finanziell zu unterstützen.

Angesichts der unterschiedlichen Bedürftigkeit der verschiedenen Typen von NGOs sollte finanzielle Unterstützung auf qualifizierte öffentliche Interessen vertretende NGOs aus Entwicklungsländern und Ländern im Übergang konzentriert bzw. beschränkt sein.

- Über die Deckung der unmittelbaren Kosten der Teilnahme an internationalen Treffen hinaus erfordert das Ziel, eine ausgeglichene Vertretung zu erreichen, verschiedene andere Ursachen der Unterrepräsentanz zu bekämpfen. Dazu zählen etwa ungenügende NGO-Strukturen, Kulturen und Einstellungen in vielen Ländern, die durch zielgerichteten Kapazitätsaufbau angegangen werden könnten.

Die verschiedenen Ursachen der Unterrepräsentation wie unangemessene interne Strukturen, Vernachlässigung von internationalen Prozessen und Unwissenheit darüber sowie fehlende Expertise, um mit politischen Entscheidungsträgern einen konstruktiven Dialog zu führen (und andersherum), anzugehen erfordert zwar im Allgemeinen Geld. Geld alleine reicht aber nicht aus. Sorgfältig ausgestalteter Kapazitätsaufbau und Bewusstseinsbildung, die NGOs aus unterrepräsentierten Regionen und von unterrepräsentierten Gruppen in die Lage versetzen, besser an internationalen Prozessen teilzunehmen, können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten.

- NGO-Beiräte bei internationalen Institutionen zu schaffen, die aus einer begrenzten Anzahl von NGO-Vertretern bestehen, kann unter bestimmten Umständen ein nützliches Mittel sein, um NGOs zu koordinieren und ihren Input in den Entscheidungsprozess zu strukturieren (wo Begrenzungen erforderlich sind). Dies stellt jedoch an sich noch keine erfolgversprechende Antwort auf das Problem der unausgewogenen Vertretung dar.

Solche repräsentativen NGO-Organe können NGOs helfen, ihre eigene Koordination zu strukturieren. Begrenzte, repräsentative NGO-Beteiligung mag in einigen Fällen auch aus praktischen Gründen geboten sein (s. oben). Während eine ausgeglichene Vertretung verschiedener NGO-Gruppierungen gewährleistet werden sollte, hilft die Schaffung derartiger Organe nicht, die zugrunde liegenden Probleme zu lösen, und könnte insgesamt zu unakzeptablen Beschränkungen der NGO-Teilnahme führen (s. oben).

- Alle NGOs sollten Akkreditierung erhalten und sollten hinsichtlich Zugang, aktivem Beitrag und Konsultationsmechanismen gleich behandelt werden.

Es gibt a priori keinen Grund dafür, warum unterschiedliche Arten von NGOs formal unterschiedliche Chancen des Zugangs zu politischen Entscheidungsprozessen haben sollten (sofern sie in relevanten Sachgebieten qualifiziert sind und sich an die Regeln halten). Zugleich haben einige Wirtschaftsinstitutionen wie insbesondere die OECD besondere Konsultationsmechanismen für Wirtschafts-NGOs eingerichtet, ohne entsprechende Arrangements etwa für Umwelt-NGOs bereit zu stellen. Gleichwertige Mechanismen sollten für alle NGO-Gruppen existieren.

4. Streitschlichtung und Überprüfung der Umsetzung (Ombudsmann/Ausschuss). Die Ausarbeitung expliziter Regeln zur NGO-Beteiligung wirft die Frage auf, wie sichergestellt werden kann, dass die Regeln befolgt werden. Es NGOs zu ermöglichen, eine öffentliche Überprüfung der Anwendung der Regeln über die NGO-Beteiligung auszulösen, kann ein Mittel zur Verfügung stellen, um ihre ordnungsgemäße Befolgung zu unterstützen (sogar wo es keine formalen, kodifizierten Regeln zur NGO-Beteiligung gibt).

- Die Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung (unabhängiger Ombudsmann für NGOs oder ein Überprüfungsausschuss) könnte die ordnungsgemäße Anwendung der Regeln zur NGO-Beteiligung in der internationalen Umweltzusammenarbeit unterstützen. Eine regelmäßige Evaluierung der Regeln und der Praxis der NGO-Beteiligung in relevanten Institutionen kann einen ersten Schritt hin zu einem solchen umfassenderen Überprüfungsmechanismus darstellen.

Überprüfungsmechanismen könnten auf jede Institution separat angewandt oder für eine Anzahl von Institutionen kombiniert werden. Ein solcher Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung könnte sicherstellen, dass, auf der Grundlage einer Beschwerde durch eine NGO, die Anwendung der geltenden Regeln einer öffentlichen Prüfung unterzogen würde und die Regierungen ihre Regelanwendung rechtfertigen müssten. Dies sollte eine schleichende Erosion der Regelanwendung verhindern helfen. Ein Anfang kann durch eine regelmäßige Evaluierung der Regeln und der Praxis der NGO-Beteiligung gemacht werden.