

Bericht des NeFo-Teams zum zweiten Treffen zur „Festlegung der Modalitäten und institutionellen Fragen von IPBES (Intergovernmental and Multi-Stakeholder Meeting on an Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)“.

Das Treffen vom 16.-21.04.2012 in Panama hatte zwei Hauptziele, die beide erreicht wurden: zum einen die formale Gründung von IPBES als unabhängiger, zwischenstaatlicher Einrichtung und zum zweiten die Festlegung eines Sitzes für das zukünftige Sekretariat. In einer Wahl über mehrere Runden wurde letztlich Bonn als Sitz festgelegt.

Um diese beiden Ziele zu erreichen, wurden in Panama nur die Punkte der Tagesordnung besprochen und weitestgehend geklärt, die als Mindestvoraussetzung zur Gründung angesehen wurden. Alle anderen Punkte wurden auf ein erstes Plenumstreffen der neu gegründeten Plattform bzw. den Zeitraum bis dahin vertagt, den sog. intersessional process. Dieses erste Treffen könnte im Frühjahr 2013 stattfinden.

Die folgende Zusammenstellung soll zu einzelnen Verhandlungspunkten den jeweiligen Stand der Dinge, die noch ausstehenden Entscheidungen und die jeweilige Relevanz aus wissenschaftlicher Perspektive darlegen.

Gründung von IPBES

Am letzten Tag des Treffens ist es gelungen, sich auf eine Gründungsresolution zu verständigen, die besagt, dass die anwesenden Staaten IPBES als eine politisch unabhängige zwischenstaatliche Plattform einrichten. Dies ist sicherlich das wichtigste Ergebnis des Treffens, denn der Gründungsprozess zog sich insgesamt über nahezu sieben Jahre hin und der Auftrag der UN-Vollversammlung vom Dezember 2010, IPBES „zu operationalisieren“ wäre ohne eine formale Gründung nicht zu erfüllen gewesen. Es herrschte eine „Jetzt-oder-nie“-Stimmung und ohne formalen Abschluss wäre der Prozess wohl nicht weiter zu tragen gewesen.

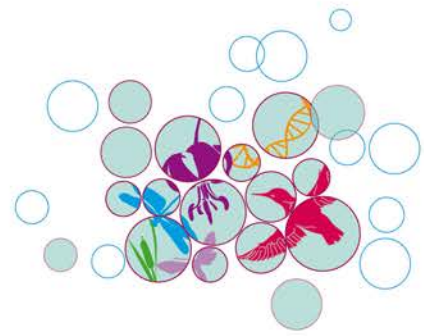
Deutschland gehört zu den 90 Staaten, die sich an der Gründung vor Ort beteiligt haben. Alle weiteren UN-Staaten sind eingeladen, IPBES nachträglich beizutreten.

Ein noch ungelöster Streitpunkt ist, ob sog. Regionale Wirtschaftsorganisationen ebenfalls Mitglied von IPBES werden können. Dies betrifft in erster Linie die EU. Da die 27 EU-Staaten bestimmte Kompetenzen in der Außenvertretung an die EU (vertreten durch die EU-Kommission) abgetreten haben, können sich rechtliche Probleme ergeben, wenn die EU als solche nicht Mitglied von IPBES werden kann, die Einzelstaaten dies aber sind. Auch wenn auf Betreiben der USA ein Beitritt der EU in Panama nicht möglich war, sind die anwesenden Einzelstaaten dennoch IPBES beigetreten. Bis zum ersten Plenumstreffen soll eine Lösung gefunden werden.

Formale Anbindung an UN

Für den Zeitraum bis zum ersten Plenumstreffen übernimmt weiterhin UNEP die Administration des Prozesses und fungiert als Interim-Sekretariat. Es bleibt zu entscheiden, wer langfristig die Verwaltung übernehmen soll, entweder eine oder mehrere der UN-Organisationen UNEP, UNESCO, UNDP und FAO. Diese vier Organisationen hatten eine gemeinsame Bewerbung zur Übernahme der Verwaltung vorgelegt, zu der aber noch keine Entscheidung getroffen werden konnte.

Ein ebenfalls ungelöstes Problem, das zu nahezu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten führte, war die legale Anbindung von IPBES an das System der Vereinten Nationen. Einige, vor allem afrikanische, Staaten wollten einen klaren Weg beschritten sehen, der IPBES in eine UN-Organisation überführt, andere, vor allem die USA, lehnten dies strikt ab, weil sie dann die Unabhängigkeit von IPBES gefährdet sehen. An diesem Streitpunkt wäre die Gründung beinahe gescheitert, wenn Mexiko nicht eine Kompromissformulierung vorgeschlagen hätte, die diese Entscheidung auf das erste Plenumstreffen vertagt.



Letztlich muss natürlich die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Assessments und der daraus abzuleitenden Handlungsoptionen gewahrt bleiben, was aber über das einzusetzende multidisziplinäre Expertengremium zu gewährleisten ist. Es ist aber auch klar, dass die Themen für die Assessments ohnehin vom Plenum festgelegt werden, das ja aus Regierungsvertretern der Mitgliedsstaaten besteht und somit de facto ein politisches Gremium ist. Entscheidungen des Plenums werden also in jedem Fall politisch motiviert sein.

Verfahrensregeln

In den Verfahrensregeln wurde festgelegt, dass alle UN-Staaten Mitglied von IPBES werden können und dass die Plenumsitzungen Beobachtern möglichst offen stehen sollen. Die Beobachter werden Rederecht bekommen, dürfen aber nicht abstimmen. Eine wesentliche, noch ungeklärte Frage ist die nach dem Konsensprinzip. Es ist noch nicht klar, ob Plenumsentscheidungen grundsätzlich einstimmig getroffen werden müssen, oder ob für den Fall, dass trotz aller Bemühungen keine Einigung erzielt werden kann, eine Mehrheitsentscheidung zu treffen ist. Dies ist auch aus wissenschaftlicher Perspektive eine sehr wichtige Frage, denn das Plenum wird nicht nur darüber entscheiden, zu welchen Themen Assessments durchgeführt werden sollen, sondern es wird auch die Zusammenfassungen der Abschlussberichte von Assessments genehmigen müssen. Das Konsensprinzip würde jedem einzelnen Mitgliedsstaat de facto ein Vetorecht gegen die Auswahl unliebsamer Themen oder gegen die Anerkennung von Schlussfolgerungen aus den Assessments und anderen Produkten einräumen. Auch zu dieser Frage muss das erste Plenum eine Antwort finden.

Organe

Plenum: Das wichtigste, weil entscheidungsberechtigte, Organ ist die Vollversammlung von Vertretern aller UN-Staaten, die IPBES beigetreten sind, das Plenum. Darin sind alle Mitglieder gleichberechtigt, falls es zu Abstimmungen kommt, wie z.B. bei der Wahl zum Sitz des Sekretariats. Beobachter sollen in weitem Umfang zugelassen werden, wenn sie sich als Organisationen beim Sekretariat angemeldet haben. Dies gilt für Repräsentanten anderer Konventionen genauso wie für Nichtregierungsorganisationen oder wissenschaftliche Einrichtungen. Beobachtern wird ein Rederecht eingeräumt, aber kein Stimmrecht, d.h. ein Konsens gilt dann als gefunden, wenn kein Staat widerspricht. Auch wenn Beobachter eine andere Meinung vertreten sollten, muss ihr Einverständnis nicht erreicht werden.

Zu den Aufgaben des Plenums gehört u.a. zu entscheiden, zu welchen Themen Assessments durchgeführt werden sollen. Vorschläge dazu können von einzelnen Mitgliedsstaaten kommen, von anderen Umweltabkommen (wie z.B. der CBD oder der UNCCD) oder auch von Seiten der Wissenschaft. Nach welchen Kriterien und in welcher Priorisierung eine Auswahl zwischen Themenvorschlägen erfolgen soll, ist noch nicht festgelegt. **Sicher ist aber, dass IPBES als eigenständige Plattform souverän über das eigene Arbeitsprogramm entscheiden kann und Vorschlägen von außen nicht folgen muss.**

Büro: Als kleines Leitungsgremium im Sinne eines administrativen Vorstands wurde ein sog. Büro eingerichtet, das aus dem Vorsitzenden, den 4 Vize-Vorsitzenden und 5 weiteren Personen besteht, die sich um die administrativen Aufgaben zu kümmern haben. In der Besetzung wurde auf eine Ausbalancierung der 5 UN-Regionen geachtet. Im Moment sind noch die Büromitglieder kommissarisch im Amt, die 2011 in Nairobi nominiert wurden:

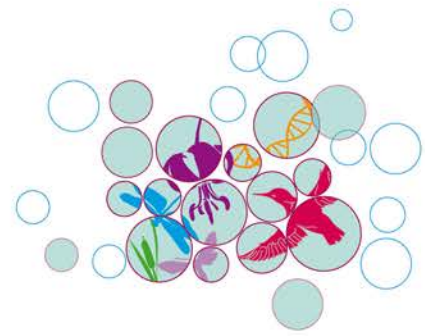
Chair:

Mr. Robert Watson (United Kingdom), Western European and other States

Vice-Chairs:

Mr. Ali Mohamed (Kenya), African States

Mr. Atsushi Suginaka (Japan), Asian States



Ms. Senka Barudanovich (Bosnia and Herzegovina), Eastern European States
Mr. Hesiquio Benitez (Mexico), Latin American and Caribbean States

Neuwahlen werden beim ersten Plenum stattfinden.

Multidisciplinary Expert Panel (MEP): **Das aus wissenschaftlicher Sicht entscheidende Gremium, das unter IPBES eingerichtet wird, ist das sog. Multidisciplinary Expert Panel (MEP).** Seine Aufgaben umfassen die Sicherstellung der wissenschaftlichen Glaubwürdigkeit der Assessments und ihrer Aussagen, die Organisation eines entsprechenden Review-Prozesses und die Auswahl von Lead-Autoren. Das MEP soll sowohl naturwissenschaftliche, als auch sozialwissenschaftliche Disziplinen abdecken und die Einbeziehung anderer Wissensformen sicherstellen. Es soll aus 25 Wissenschaftlern bestehen, jeweils 5 aus den 5 UN-Regionen, als Beobachter sind die jeweiligen Vorsitzenden wissenschaftlicher Nebenorgane anderer Konventionen eingeladen, z.B. der SBSTTA der CBD. Die 25 Personen werden von den jeweiligen Regionen nominiert und vom Plenum bestätigt. Deutschland gehört zur UN-Region WEOG (Western European and Others Group), zu der neben Westeuropa auch Australien, Neuseeland, Kanada und (bei Wahlprozessen) auch die USA zählen. Diese Region kann 5 Kandidaten nominieren. **Der genaue Nominierungsprozess ist noch nicht festgelegt, aber beim ersten Plenum soll ein Interim-MEP für maximal 2 Jahre besetzt werden.** Für die Kandidaten wurde ein Anforderungskatalog vorgeschlagen, der übrigens auch für die Besetzung des Vorstandes (siehe Büro) gilt. Darin sind nachgewiesene wissenschaftliche Exzellenz in den entsprechenden Disziplinen aber auch Erfahrung in Mitarbeit und Führung internationaler wissenschaftspolitischer Prozesse gefordert. Im Wortlaut:

Nomination for Panel

- a. Each region will nominate five candidates for interim membership to the MEP, subject to approval by the plenary. The following guidelines could be taken into account in the processes for nominating and selecting the members of the MEP
- b. Scientific expertise in biodiversity and ecosystem services with regard to both natural and social sciences and traditional knowledge among the members of the MEP;
- c. Scientific, technical or policy expertise and knowledge of the main elements of the platform's programme of work;
- d. Experience in communicating, promoting and incorporating science into policy development processes;
- e. Ability to work in international scientific and policy processes.

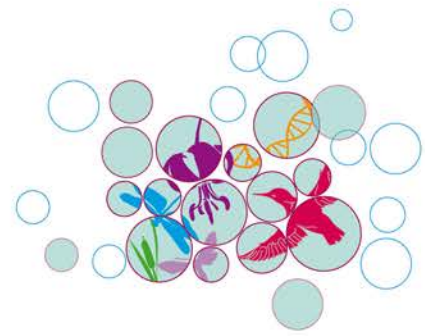
Sekretariat: Als Geschäftsstelle von IPBES wird ein Sekretariat eingerichtet, welches in Bonn angesiedelt wird. Deutschland hatte sich mit seiner Kandidatur in einer Wahl gegen Südkorea, Indien, Kenia und Frankreich durchgesetzt. Das Sekretariat wird für die Vorbereitung und Dokumentation von Treffen (Plenum, Arbeitsgruppen etc.) zuständig sein, und seine Aufgaben werden ihm vom Plenum zugewiesen.

Weitere Untergruppierungen, wie z.B. Arbeitsgruppen, entweder permanent oder befristet, wurden noch nicht eingerichtet, da das genaue Arbeitsprogramm noch nicht abschließend diskutiert werden konnte. Auch das ist eine Aufgabe für kommende Plenumsitzungen.

Finanzierung

Zu Fragen des Budgets wurde in Panama nicht weiter diskutiert. Es gilt daher der Stand der vorherigen Treffen, nämlich dass ein Trust-Fund eingerichtet werden soll, in den die ausschließlich freiwilligen Beiträge fließen werden und über dessen Verwendung das Plenum entscheidet.

Natürlich ist die Höhe des zur Verfügung gestellten Budgets entscheidend dafür, in welchem Umfang und mit welcher Häufigkeit Assessments in Auftrag gegeben werden können.



Arbeitsprogramm

Das Arbeitsprogramm konnte aus Zeitgründen in Panama nicht weiter diskutiert werden. Diskussionsstand ist daher der von Nairobi 2011 bzw. der zwischen den Sitzungen abgehaltenen Beratungen. Klar sind die vier Hauptthemen Assessments, Knowledge generation, policy tools und capacity building. UNEP als derzeitiger Administrator von IPBES hatte vor dem Panama-Treffen eine Liste von 16 prioritären Aktionen zusammengestellt, die einen Start für das Arbeitsprogramm ermöglichen sollen (Dokument MI/2/2 unter <http://www.ipbes.net/plenary-sessions/second-session-of-plenary.html>). **Diese Liste muss beim ersten Plenum weiter diskutiert werden, einige Aktionen sollen aber bereits im Zeitraum bis dorthin angegangen werden, so etwa die Übersicht bestehender Assessments und die Erarbeitung eines Entwurfes für einen conceptual framework (s.u.).**

Bis zum nächsten Treffen

In der sog. intersessional period bis zum ersten Plenumstreffen (möglicherweise Frühjahr 2013) sollen bereits vorbereitende Schritte unternommen werden. Dazu gehören administrative Aufgaben wie die Nominierung von Kandidaten für das Interim-MEP (siehe oben), aber auch inhaltliche Fortschritte sollen erzielt werden. So wurde UNEP beauftragt, einen Catalogue of Assessments zu erstellen, also eine Übersicht darüber, zu welchen Themen und durch welche Prozesse bereits Übersichtsarbeiten vorliegen, bzw. wo Lücken sind, die IPBES füllen könnte. Zum zweiten soll ein Rahmen (conceptual framework) gefunden werden, wie in Zukunft Assessments gestaltet werden sollen, um sie vergleichbar zu halten und z.B. mehrere regionale Untersuchungen zu einer globalen integrieren zu können. Dazu soll UNEP eine Vorlage erarbeiten, die zur Kommentierung offengelegt wird und zu deren Beratung dann ein Experten-Workshop einberufen werden soll. Das erste Plenum könnte dann über dieses Framework entscheiden.

Weiterhin wurden die Mitgliedsstaaten und Beobachter eingeladen, Informationen über Capacity Building Notwendigkeiten und Lösungsvorschläge einzureichen, z.B. darüber, wie nationale Exzellenzzentren zum Capacity Building beitragen können. Gleiches gilt für Vorschläge zum sog. scoping von zukünftigen Assessments und dazu, wie denn das Plenum zwischen verschiedenen möglichen Themen priorisieren soll.

All diese Prozesse werden bis zum ersten Plenum kommissarisch von UNEP betreut, bis entschieden ist, welche UN-Organisation (en) denn endgültig die Administration übernehmen soll(en).

Für das NeFo-Team: Axel Paulsch und Christoph Häuser; Unterstützung Carsten Neßhöver, Christoph Görg und Katrin Vohland

14.5.2012

Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland ist ein Projekt im Rahmen von DIVERSITAS-Deutschland e.V. (www.diversitas-deutschland.de), gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig, dem Museum für Naturkunde Berlin und der Universität Potsdam sowie den Mitgliedern des Beirates von DIVERSITAS-Deutschland e. V.