

## Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung

Vor der Rio-Konferenz 2012: Optionen zur Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen

Marianne Beisheim / Birgit Lode / Nils Simon

**Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) 2012 sollen die mit Nachhaltigkeitsfragen befassten VN-Institutionen umgebaut werden. Dies bietet die Chance, lange überfällige Reformen umzusetzen. Es gilt, die Sichtbarkeit und Positionierung von Nachhaltigkeitsthemen im VN-System zu verbessern. Ein wichtiger Reformbaustein könnte darin bestehen, einen Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC) zu gründen, der die politisch schwache VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung ersetzt. Ein solcher Rat könnte durch Beschluss der VN-Generalversammlung als ihr Nebenorgan eingesetzt werden.**

Die Konferenz für nachhaltige Entwicklung soll im Juni 2012 in Rio stattfinden. Ziel des Gipfels ist es, politische Rahmenbedingungen für eine möglichst rasche Transformation der Weltwirtschaft in eine »Green Economy« zu schaffen. Dafür müssen zum einen ökonomische Anreize korrekt gesetzt werden; zum anderen sind die Institutionen für nachhaltige Entwicklung (Institutional Framework for Sustainable Development, IFSD) zu reformieren. In seiner gegenwärtigen Form ist das System der Vereinten Nationen nicht in der Lage, die notwendigen Umbaumaßnahmen zugunsten einer Green Economy hinreichend zu unterstützen. Doch wie müsste sich die institutionelle Architektur im Nachhaltigkeitsbereich verändern, damit eine solch weitreichende Transformation gelingen kann? Bislang war vor allem davon die Rede, das Umweltprogramm der Vereinten

Nationen (UNEP) zu einer vollwertigen VN-Umweltorganisation (UNEO oder WEO) aufzuwerten. Für eine Stärkung der Umweltsäule im VN-System setzen sich neben der EU immer mehr Staaten ein. Darüber hinaus sollte aber auch die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) reformiert werden.

### Die Nachhaltigkeitskommission – ein zahnloser Tiger

Die CSD wurde im Anschluss an die VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 gegründet. Sie soll die Umsetzung der damals getroffenen Beschlüsse überwachen, darunter der Agenda 21 und der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung. Außerdem hat sie die Aufgabe, politische Führung hinsichtlich des 2002 verabschie-

deten Johannesburger Aktionsplanes zu übernehmen. Beide Funktionen erfüllt sie nur wenig überzeugend. Die Strategie, mit sieben für jeweils zwei Jahre geltenden thematischen Schwerpunkten zu arbeiten, hat zwar die gewünschte inhaltliche Fokussierung herbeigeführt. Zugleich wurde dadurch aber auch die Fähigkeit der CSD beschnitten, flexibel auf aktuelle Entwicklungen einzugehen. Als eine von neun Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) ist die CSD nicht in der Lage, die ihr zugeschriebene Funktion eines Überwachungsmechanismus effektiv auszuüben, von politischer Führung ganz zu schweigen.

Wie schon die 15. Sitzung der CSD 2007 endete auch die 19. Sitzung im Mai 2011 ergebnislos – der beste Beleg dafür, wie notwendig eine Reform der Kommission ist. Die Delegierten verständigten sich zwar inhaltlich auf einen Zehnjahresrahmen für Programme zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern (10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production, 10YFP). Einigkeit erzielte man auch in anderen Bereichen des lange vorbereiteten Themenclusters (Verkehr, Chemikalien, Abfallmanagement und Bergbau). Dennoch gelang es nicht, einen gemeinsamen Abschlusstext zu verabschieden. Der Beschluss scheiterte an Fragen der Technologiekooperation und der Sprachregelung zu den Rechten von Personen, die in besetzten Gebieten leben. Damit markierte die CSD-19 den vorläufigen Tiefpunkt einer Institution, die einst mit hohen Erwartungen gegründet worden war. Eine Reform ist unabdingbar, soll die CSD ihr ursprüngliches Mandat erfüllen und darüber hinaus die globale Transformation in Richtung Grüner Ökonomie unterstützen.

### **Reformziele**

Eine reformierte Nachhaltigkeitsarchitektur sollte zwei essentielle Funktionen erfüllen. Um die Durchsetzungskraft der Institutionen zu stärken, bedarf es erstens hochrangiger und proaktiver politischer

Steuerung (leadership & political guidance). Die Vereinten Nationen können nur umsetzen, wozu sie von ihren Mitgliedstaaten ermächtigt werden. An Sitzungen sollten etwa Entscheidungsträger teilnehmen, die hinreichend Spielraum haben, um jenseits eines Minimalkonsenses über anspruchsvolle, möglichst bindende Ziele zu verhandeln, inklusive eines Umsetzungsfahrplans (targets and timetables). Zweitens ist unbestritten, dass getroffene Entscheidungen endlich zuverlässiger implementiert werden müssen. Dazu bedarf es effektiver Mechanismen, die die Umsetzung begleiten und überwachen (monitoring und compliance management).

Um die beiden Ziele zu erreichen, sind mehrere Optionen zur Stärkung der Nachhaltigkeitsgovernance denkbar. Diskutiert wird gegenwärtig vor allem darüber, wie die bislang ineffizient agierende CSD gestärkt, aufgewertet oder ersetzt werden kann. Insgesamt zielen die Reformvorschläge darauf, die Nachhaltigkeitspolitik im VN-System besser zu positionieren. In der Vergangenheit gab es die Tendenz, »additiv« neue Institutionen zu schaffen, statt bestehende Einrichtungen wirksam zu reformieren. Zwar ist es den VN so gelungen, in der Außendarstellung koordinierter aufzutreten – etwa mit UN Water oder mit dem Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems (Chief Executives Board for Coordination, CEB). Diese Institutionen trugen aber nur wenig zu politischer Führung oder zu einer verbesserten Implementierung bei. Die bisherige Strategie reicht nicht aus, um den aktuellen Herausforderungen im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik gerecht zu werden.

### **Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung**

Ein zentraler Baustein zur Stärkung der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen ließe sich dadurch schaffen, dass die CSD in einen Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC) umgewandelt wird. Diese Option wird mittlerweile auch

offiziell im Vorbereitungsprozess für die Rio-Konferenz 2012 diskutiert.

Bislang ist die CSD ein Nebenorgan, das unterhalb des ECOSOC angesiedelt ist, diesem berichtet und daher unter dessen eigener Schwäche leidet. Der Wirtschafts- und Sozialrat kann zwar Empfehlungen abgeben und Übereinkommen entwerfen, aber keine bindenden Entscheidungen treffen. Der ECOSOC seinerseits berichtet der VN-Generalversammlung (United Nations General Assembly, UNGA), die die eigentliche politische Steuerung ausübt. Der neue Rat sollte mit einem gestärkten Mandat auf deutlich höherer Ebene im VN-System angesiedelt werden. Dazu wurden mehrere Optionen diskutiert, als im Juli 2011 hochrangige Vertreter von Mitgliedsstaaten, VN-Institutionen und Zivilgesellschaft zu Beratungen im indonesischen Solo zusammentrafen.

Erstens könnte ein SDC nach dem Vorbild des VN-Menschenrechtsrates (HRC) als Nebenorgan der Generalversammlung eingerichtet werden. Dies wäre durch Beschluss der UNGA realisierbar, bedürfte also keiner Änderung der VN-Charta. Der SDC könnte Empfehlungen direkt an die Generalversammlung aussprechen, welche diese dann bestätigen müsste. Die Umsetzung entsprechender UNGA-Resolutionen könnte dann wiederum beim SDC liegen. Ein solchermaßen aufgestellter Rat sollte gleichzeitig mit dem ECOSOC und damit jährlich wechselnd in New York und Genf tagen. Dies würde die Möglichkeiten zur Abstimmung innerhalb der Vereinten Nationen verbessern. Eine noch zu gründende Gruppe von Vorreiterstaaten (etwa eine »UN Sustainability Group«) könnte in einem solchen Rahmen versuchen, Impulse zu setzen. Diese Lösung würde gewährleisten, dass die Nachhaltigkeitspolitik eine hohe Sichtbarkeit erhält. Zugleich würden dem neuen Rat die nötigen Mittel an die Hand gegeben, um politische Führung auszuüben.

Eine zweite Option könnte darin bestehen, das »High-level Segment« des Wirtschafts- und Sozialrates neu auszurichten.

Dieses beschäftigt sich zwar schon heute mit wichtigen ökonomischen, sozialen und umweltpolitischen Fragen. Bislang fehlt jedoch eine spezifische Fokussierung auf Nachhaltigkeitsbelange bzw. ein expliziter Nexus zwischen den drei Säulen nachhaltiger Entwicklung. Auch für diese Variante bedürfte es keiner Charta-Änderung. Es bestünde wohl die Gefahr, dass sich die Probleme des seinerseits reformbedürftigen ECOSOC – wie seine schwerfälligen Entscheidungsverfahren und die geringe politische Durchschlagskraft – negativ auf den SDC auswirken. Grundsätzlich aber ist durchaus vorstellbar, dass Nachhaltigkeitsthemen durch entsprechende hochrangige Treffen befördert werden, sei es der zuständigen Minister beim ECOSOC oder der Staats- und Regierungschefs anlässlich der UNGA. In diesem Rahmen könnten der politische Wille und die Führungsstärke generiert werden, welche erforderlich sind, um die Beschlüsse von Rio 2012 weiter voranzutreiben.

Eine dritte Option wäre es, den Wirtschafts- und Sozialrat selbst grundlegend zu reformieren. Er könnte umbenannt und inhaltlich neu aufgestellt werden, indem man seine Zuständigkeit um das Gebiet der Umwelt ergänzt. Auf diese Weise könnte er die CSD ersetzen. Eine ECOSOC-Reform ist prinzipiell sehr wünschenswert und wurde in der Vergangenheit auch schon mehrfach angestrebt. Um das ECOSOC-Mandat zu ändern, benötigt man allerdings eine Zweidrittelmehrheit in der UNGA und eine Ratifikation durch zwei Drittel aller VN-Staaten einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Vor allem die Mindestzahl erfolgreicher Ratifizierungsprozesse würde diese Option zu einer langwierigen Angelegenheit machen. Aber auch ohne eine Charta-Änderung könnte der ECOSOC in der Rio-Schlussklärung aufgefordert werden, das Thema Nachhaltigkeit in allen Arbeitsbereichen stärker zu berücksichtigen (mainstreaming).

Viertens könnte ein SDC den derzeit inaktiven VN-Treuhandrat (UN Trusteeship Council) beerben, der als Hauptorgan der

Vereinten Nationen auf einer Ebene mit der Generalversammlung und dem ECOSOC angesiedelt ist. Dies wäre im Vergleich zu den anderen Reformvorschlägen die formal höchste Verankerung des Nachhaltigkeitsbereichs im VN-System. Doch auch dafür wäre eine Charta-Änderung notwendig. Damit wird die erste Option – der Rat für Nachhaltige Entwicklung als Nebenorgan der Generalversammlung – zur aussichtsreichsten Reformvariante für Rio 2012.

### **Mitgliedschaft und Stimmrechte**

Über die Abgabe von Empfehlungen der CSD entscheiden bislang die 53 Mitglieder der Kommission. Jedes Mitglied hat eine Stimme; die einfache Mehrheit der Stimmen genügt. Die Sitze im neu zu schaffenden SDC sollten – wie in der CSD oder im HRC – nach einem geographisch ausgeglichenen Schlüssel vergeben werden. Jedes Mitglied hätte wiederum eine Stimme. Grundsätzlich sollten die Mitglieder des SDC anstreben, Empfehlungen einstimmig abzugeben, um deren Gewicht zu erhöhen. Erst wenn ein Konsens unerreichbar scheint, sollten Mehrheitsentscheidungen getroffen werden.

Darüber hinaus könnte man erwägen, innovative Verfahrensregeln einzuführen, um Blockaden zu verhindern sowie einseitige Entscheidungen zu vermeiden. Denkbar wäre, mit finanziellen Kosten verbundene Beschlüsse an eine doppelte Mehrheit zu koppeln, wie es in der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) Praxis ist. Erforderlich wäre demnach neben einem 60-prozentigen Anteil der Stimmen aller Mitgliedstaaten zusätzlich ein Anteil von 60 Prozent der Geberländer (gemessen an ihrem Finanzierungsbeitrag).

Es sind auch Modelle vorstellbar, bei denen Stimmrechte an Anspruchs- und Interessengruppen (Stakeholder) vergeben werden, die von Entscheidungen besonders betroffen sind. So könnte man den neun wichtigen Gruppen der CSD (Major Groups) Stimmanteile zugestehen. Dies ließe sich im Rahmen einer »dritten Kammer« inner-

halb des SDC (siehe unten) realisieren. In bestimmten Fällen könnten dann Entscheidungen mit doppelter oder – bei finanziellen Folgen – dreifacher Mehrheit getroffen werden. Damit würde man die Legitimation der Beschlüsse deutlich steigern und die für Umsetzung und Überwachung essentielle Zivilgesellschaft noch wirksamer als bisher einbeziehen.

### **Koordination verbessern**

Die VN haben in der Vergangenheit bereits einige wichtige Schritte unternommen, um die Arbeit ihrer zahlreichen Organisationen, Programme und Kommissionen besser miteinander abzustimmen. Mit dem Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems besteht ein Gremium aus 28 VN-Institutionen, vornehmlich VN-Sonderorganisationen, das auf höchster Ebene für eine kohärenter und effizienter handelnde Weltorganisation sorgen soll. Daneben existieren weitere Zusammenschlüsse, die diverse Institutionen umfassen – wie die VN-Entwicklungsgruppe (United Nations Development Group, UNDG) unter Vorsitz des VN-Entwicklungsprogramms (United Nations Development Programme, UNDP) und die von UNEP geführte Umweltmanagementgruppe (Environment Management Group, EMG). Alle drei Gremien beanspruchen, den Themenkomplex nachhaltige Entwicklung zu koordinieren. Hinzu kommen thematisch aufgestellte Koordinationsgruppen wie UN Water, UN Energy und UN Oceans.

Innerhalb des neuen Rates für Nachhaltige Entwicklung könnte daher ein Zweikammern-System dazu beitragen, die thematisch einschlägigen Gremien besser zu verzahnen. Die erste Kammer (State Chamber) bestünde aus VN-Mitgliedstaaten, die zweite aus VN-Organisationen und -Programmen (Organization Chamber). In der ersten Kammer würden sich die Mitgliedstaaten des SDC untereinander austauschen und gemeinsame Positionen sowie Beschlussempfehlungen für die UNGA erarbeiten. Die zweite Kammer hätte kein

Stimmrecht, sondern würde parallel die VN-interne Koordination leisten. Sie könnte dabei mit verschiedenen Ausschüssen arbeiten, um die Abstimmung möglichst zielgerichtet und thematisch fokussiert zu gestalten. Die VN-Entwicklungsgruppe und die Umweltmanagementgruppe ließen sich in die entsprechenden Ausschüsse integrieren. Profitieren würde davon nicht nur die Koordination der zahlreichen multilateralen Umweltabkommen und umweltrelevanten UN-Institutionen. Ein spezieller Mehrwert ergäbe sich durch Schaffung eines gemeinsamen Segments beider Kammern, das einen direkteren Austausch zwischen Staatengemeinschaft und VN-System und damit eine passgenauere politische Steuerung ermöglichen würde. Ein hochrangig besetztes »Interagency Sustainable Development Committee« könnte zudem die Treffen des SDC koordinierend vorbereiten und anschließend dafür sorgen, dass Beschlüsse rasch umgesetzt werden. Darüber hinaus sollte man prüfen, ob eine dritte Kammer, in der die organisierte Zivilgesellschaft vertreten ist (Civil Society Chamber), eine sinnvolle Ergänzung wäre.

### **Partizipation ausbauen**

Ein positiv bewerteter Bereich in der Tätigkeit der CSD ist die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Auch der neu zu schaffende SDC sollte über partizipative Elemente verfügen, die eine Beteiligung externer Stakeholder ermöglichen.

Unter »Zivilgesellschaft« versteht die CSD in einem breiten Sinne die Gesamtheit von Personen, Institutionen und Organisationen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen – etwa ein Anliegen im Bereich nachhaltiger Entwicklung durch Ideen, Aktionen und Forderungen voranzutreiben. Akteure können dabei Individuen, religiöse Gruppen, akademische Institutionen oder auch inhaltlich eng fokussierte nichtstaatliche Zusammenschlüsse sein. Die Gesamtzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, welche in die Prozesse der CSD eingebunden sind, beträgt stattliche 2096. Auch in quali-

tativer Hinsicht verfügt die Kommission schon heute über wichtige Mechanismen, um die Zivilgesellschaft einzubinden. So steht es etwa den neun »Major Groups« der CSD offen, nach vorheriger Anmeldung an den Sitzungen der Kommission teilzunehmen. Im Vorfeld erhalten sie dann Zugang zu wichtigen Schlüsseldokumenten, bei den Sitzungen selbst haben sie gewisse Rederechte. Sie sind so weit einbezogen, dass sie selbst an Gesprächen auf ministerieller Ebene teilnehmen können. Diese Mechanismen sollten ausgebaut werden, sind zivilgesellschaftliche Akteure doch immer wieder die treibende Kraft bei Anliegen nachhaltiger Entwicklung. Sie können eine breitere Öffentlichkeit mobilisieren, wenn es darum geht, internationale Abkommen zu verabschieden und umzusetzen.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft ließe sich unter anderem dadurch stärken, dass verbindliche Regeln für eine frühzeitige Partizipation an allen relevanten Prozessen geschaffen werden. Die Teilnahmeregeln sollten dahingehend geändert werden, dass Vertreter der Zivilgesellschaft zu Sitzungen grundsätzlich zugelassen sind, solange nicht mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten dagegen stimmt. In die Konsultationsprozesse sollten sämtliche der bisherigen neun wichtigen Gruppen der CSD einbezogen werden, wobei alle drei Säulen des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung gleichermaßen repräsentiert sein sollten – zu berücksichtigen sind also Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsgruppierungen. Die Koordinierung in der Frage, wer welche Interessen vertreten soll, würden die Gruppen selbst übernehmen, z.B. über Gremien wie die schon länger existierende »Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations« (CoNGO) oder neuere Foren wie das stärker internetbasierte »Stakeholder Forum for a Sustainable Future«. Für Gruppen aus dem globalen Süden müssten Hilfeleistungen bereitgestellt werden, um ihnen die Teilnahme an den Sitzungen zu ermöglichen.

In dem neuen SDC wären die Konsultationsprozesse so zu verbessern, dass sie von den wichtigen Gruppen als relevant und effektiv angesehen werden. Ein besonders weitreichendes Modell zielt (in Anlehnung an die Internationale Arbeitsorganisation) auf ein gleichberechtigtes Stimmrecht der Zivilgesellschaft. Diese Forderung hätte aber wohl wenig Aussicht auf Erfolg. Dagegen könnte man den wichtigen Gruppen beispielsweise über eine ergänzende dritte Kammer des SDC die Möglichkeit geben, Formulierungsvorschläge für Empfehlungen einzureichen und die vorliegenden Entwürfe unmittelbar zu kommentieren. Grundlage für eine derart nah am Verhandlungsprozess angesiedelte Partizipation wäre ein gestärktes Recht auf Zugang zu allen relevanten Informationen. Nach dem Vorbild der Aarhus-Konvention könnten damit Beschwerderechte einhergehen, die dann greifen, wenn der Informationszugang verweigert wird. Im Anschluss an ein von der VN-Hauptabteilung für Presse und Information gemeinsam mit NGOs organisiertes Treffen in Bonn Anfang September 2011 wurde von zivilgesellschaftlicher Seite gefordert, eine hochrangige »Ombudsperson für zukünftige Generationen« zu berufen. Diese solle sich allgemein für nachhaltige Entwicklung einsetzen, aber auch Beschwerden von Seiten der Zivilgesellschaft entgegennehmen.

Jenseits der formalen Einbindung einer notwendigerweise beschränkten Anzahl zivilgesellschaftlicher Vertreter sollte der SDC zusätzlich informelle Foren schaffen, um seine Arbeit regelmäßig vor einer breiteren Öffentlichkeit zur Diskussion stellen zu können.

### **Partnerschafts-Management verbessern**

Nach der Johannesburg-Konferenz 2002 sollten Partnerschaften mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft den Vereinten Nationen dabei helfen, die bislang vereinbarten Ziele zur nachhaltigen Entwicklung schneller umzusetzen. Im Rahmen solcher Partner-

schaften soll Wissen über nachhaltiges Wirtschaften verbreitet, sollen freiwillige Standards und Zertifizierungsinstrumente entwickelt oder eigenständige Projekte finanziert und umgesetzt werden. Auch für Rio 2012 gibt es bereits Pläne, neue Green-Economy-Partnerschaften ins Leben zu rufen. Dabei gilt es nicht, das Rad neu zu erfinden – entscheidend ist, dass aus bisherigen Erfahrungen gelernt wird.

Mittlerweile sind 348 solcher Partnerschaften bei der CSD registriert. Politisch waren sie von Anfang an umstritten. Während die einen von ihnen innovative und effiziente Impulse erwarteten, befürchteten die anderen eine profitorientierte Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder das »greenwashing« privatwirtschaftlicher Aktivitäten. Was bislang fehlt, ist eine nüchterne Bestandsaufnahme der Ergebnisse, die diese Initiativen erbracht haben. Die CSD registriert die Partnerschaften nur, ohne deren Tätigkeit weiter zu begleiten oder zu evaluieren. Kritische Beobachter gehen davon aus, dass mehr als die Hälfte der Partnerschaften dysfunktional sind.

Die Rio-Konferenz bietet hier eine Chance für Nachbesserungen. Um die Partnerschaften zu einem wirkungsvollen Instrument zu machen, sollte sie der neu zu schaffende SDC von Anfang an begleiten. Hilfreich wären dabei präzise und transparente (Nachhaltigkeits-) Kriterien zur Auswahl jener Initiativen, die die VN (weiterhin) unterstützen möchten. Gemäß diesen Kriterien wären die Partnerschaften dann auch zu evaluieren. Der SDC sollte die Initiativen auffordern, mindestens alle zwei Jahre einen entlang diesen Kriterien strukturierten Tätigkeitsbericht abzuliefern, der gegebenenfalls auf bereits existierende Evaluierungsberichte verweist. Die Tätigkeitsberichte sollten dann auf der Website des SDC publiziert und mit einer Kommentarfunktion versehen werden. Auf diese Weise könnte die Zivilgesellschaft ihre Überwachungsfunktion gut sichtbar ausüben.

Durch ein solches Evaluierungssystem ließe sich ermitteln, welche Partnerschaf-

ten tatsächlich effektiv und welche unproduktiv sind. Negativ bewertete Initiativen sollten zunächst kontaktiert und bei ausbleibender Reaktion ausgeschlossen werden. Die bei der Evaluierung gewonnenen Erkenntnisse könnten dann auch in die Ausgestaltung künftiger Initiativen einfließen. Dies hätte den erwünschten Effekt, erfolgreichen Modellen eine größere Breitenwirkung zu verschaffen (»scaling up«).

### **Peer Reviews ausbauen**

Um die Ziele und Abkommen zur nachhaltigen Entwicklung künftig zuverlässiger umsetzen zu können, bedarf es überdies innovativer Rechenschaftsinstrumente. Diese müssen zum einen effektiv sein, zum anderen aber auch von Staaten akzeptiert werden, die sich hier bislang noch skeptisch zeigen. Ein freiwilliger Peer-Review-Mechanismus könnte die Implementierung von Nachhaltigkeitspolitiken voranbringen.

Peer-Review-Verfahren setzen auf konstruktive Lernprozesse, mit denen sich gleichermaßen Qualitätssicherung und Bewusstseinsbildung erreichen lässt. Sie werden von externen, gleichrangigen Experten durchgeführt. Diese sollten mit der Materie ebenso gut vertraut sein wie jene, deren Arbeit evaluiert wird. Idealerweise kommt Peer-Review-Prozessen eine moderierende Rolle zu. Sie sollten wenig formal gehalten werden und die Vielfalt der Probleme bei der Umsetzung berücksichtigen. Peer Reviews können und sollen die Implementierung nicht erzwingen, sondern allenfalls befördern. Abschließende, rechtlich bindende Beurteilungen oder von höherer Ebene ausgehende Sanktionen sind nicht Bestandteil des Verfahrens.

In der Politik sind Peer Reviews ein noch relativ neues Instrument. Zu unterscheiden sind sogenannte Experten- und Stakeholder-Reviews. Erstere werden regelmäßig von Vertretern aus Verwaltung und Politik durchgeführt. Darunter fällt etwa die im Rahmen der ECOSOC-Jahrestagungen auf höchster Ebene stattfindende Überprüfung der entwicklungspolitischen Ziele und Leis-

tungen der VN (Annual Ministerial Review, AMR). An der Stakeholder-Variante sind hingegen Peers aus relevanten gesellschaftlichen Gruppen beteiligt. So existiert etwa beim VN-Menschenrechtsrat seit 2006 der innovative Stakeholder-Peer-Review-Prozess der »allgemeinen regelmäßigen Überprüfung« (Universal Periodic Review, UPR). Im Abstand von vier Jahren wird dabei die Lage der Menschenrechte in allen VN-Mitgliedstaaten auf den Prüfstand gestellt. Der UPR des Menschenrechtsrates zeichnet sich nicht nur durch seinen universellen Charakter aus. Bislang einmalig ist auch, dass sich hier Nichtregierungsorganisationen einbringen können, indem sie zum Bericht beitragen und an den Sitzungen der UPR-Arbeitsgruppen teilnehmen.

Ein solcher Peer-Review-Mechanismus mit breiten Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft könnte auch einem SDC dabei helfen, die Umsetzung nationaler und regionaler Nachhaltigkeitspolitiken voranzutreiben. Um ein »Schaulaufen« zu vermeiden, sollten diese Prozesse nicht unbedingt in New York angesiedelt sein. Eingeladen werden sollten Vertreter aller neun von der CSD anerkannten wichtigen Gruppen sowie Peers aus den Staaten des Südens. Eine derart breite Beteiligung würde auch dazu dienen, die Ergebnisse der Reviews möglichst weit zu verbreiten. Der daraus resultierende Erwartungsdruck könnte dann die rasche Umsetzung der Empfehlungen befördern.

### **Finanzierung und Kapazitätsaufbau**

Schließlich sollte der Rat für Nachhaltige Entwicklung über eigene Finanzmittel verfügen, um gezielt Schwachstellen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ausgleichen zu können. Nach wie vor stellt die unzureichende monetäre Ausstattung ein schwerwiegendes Hindernis für die Entwicklungszusammenarbeit dar. Sollen die VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen gestärkt werden, sind daher deutlich mehr Finanzmittel bereitzustellen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass die VN-Einrichtun-

gen ihre Mandate erfüllen und nachhaltige Entwicklung durch Aktivitäten von der globalen bis hin zur lokalen Ebene vorantreiben.

Angesichts der angespannten Haushaltslage in den Industriestaaten sind dringend neue Einnahmequellen erforderlich, um die notwendigen Transfers realisieren zu können. Mit einer Finanztransaktionssteuer etwa ließen sich in relativ kurzer Zeit erhebliche Mittel gewinnen – über diese Option wird immer ernsthafter diskutiert. Auch marktbasierende Finanzierungsinstrumente wie Ausgleichszahlungen für Ökosystemdienstleistungen (Payments for Ecosystem Services, PES) werden in Rio 2012 auf der Agenda stehen.

Vermeiden sollte man, erneut einen Fonds zu schaffen und die zahllosen bestehenden Töpfe um eine weitere unterfinanzierte Variante zu ergänzen. Eine ambitionierte Lösung bestünde darin, dem SDC die Globale Umweltfazilität zuzuordnen. Gleichzeitig müssten die ihr zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von derzeit einer Milliarde US-Dollar deutlich aufgestockt werden. Damit könnten die bisherigen Aktivitäten der Fazilität weiterlaufen, zugleich aber auch neue Akzente gesetzt werden, vor allem im Hinblick auf Technologietransfer und den notwendigen Kapazitätsaufbau. In Entwicklungsländern ließen sich so »grüne« Entwicklungspfade ohne Umweg über eine ressourcen- und emissionslastige Industrialisierung beschreiten.

Kolumbien hat vorgeschlagen, die Millenniums-Entwicklungsziele durch Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) zu ergänzen. Sollte dies in Rio auf Zustimmung stoßen, könnte der SDC mittelfristig die operative Umsetzung der neuen Ziele begleiten und überwachen.

### **Enges Zeitfenster bis Rio 2012**

Vorschläge für den »Nullten Entwurf« (zero draft) der Abschlusserklärung von Rio können noch bis zum 1. November 2011 beim UNCSD-Sekretariat eingereicht werden. In

der Folge schrumpfen die Einflussmöglichkeiten kontinuierlich. Daher sollten jetzt konkrete Entwürfe für einen zielorientierten und ambitionierten Umbau der VN-Nachhaltigkeits-Institutionen entwickelt werden.

Die ersten beiden Sitzungen der Vorbereitungskommission für die UNCSD waren in dieser Hinsicht enttäuschend. Erst mit dem erwähnten Treffen in Solo im Juli 2011 – weniger als ein Jahr vor Rio 2012 – wurde die Debatte lebendiger und kreativer. Die verbleibenden Monate sollten genutzt werden, um konkrete Vorschläge auszuarbeiten, für deren Unterstützung zu werben und sie dann in den offiziellen Vorbereitungsprozess einzubringen.

Ziel sollte sein, dass der VN-Generalversammlung in der Rio-Abschlusserklärung empfohlen wird, sie möge eine Resolution verabschieden, mit der sie die Einrichtung eines SDC beschließt und in der sie gleichzeitig den ECOSOC auffordert, die CSD aufzulösen. Strategisch wäre es sinnvoll, wenn Brasilien als Gastgeber der Konferenz diesen Vorschlag einbringen würde. Dies läge auch deshalb nahe, weil der SDC durchaus mit dem ursprünglichen Plan Brasiliens für Rio 2012 kompatibel ist, eine »Umbrella«-Organisation für Umwelt und Entwicklung zu gründen. Deutschland und die EU sollten die Schaffung des neuen Rates unterstützen. Dies würde den Entwicklungsländern signalisieren, dass die Europäer nicht nur die Umweltsäule der Vereinten Nationen stärken, sondern auch den institutionellen Rahmen für nachhaltige Entwicklung konsequent ausbauen wollen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364