

*Marianne Beisheim / Susanne Dröge (Hg.)*

## UNCSD Rio 2012

Zwanzig Jahre Nachhaltigkeitspolitik –  
und jetzt ran an die Umsetzung?

### **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit



S 10  
Mai 2012  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Begutachtungsverfahren  
durch Fachkolleginnen  
und -kollegen und durch die  
Institutsleitung (*peer review*).  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2012

**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](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen - 5**

- 1. Der Rio+20-Gipfel: Stillstand oder Fortschritte bei der Umsetzung globaler Nachhaltigkeitspolitik? - 9**  
*Marianne Beisheim / Susanne Dröge*
- 2. Green Economy:  
Ein Wirtschaftskonzept für alle? - 18**  
*Susanne Dröge / Nils Simon*
- 3. Sustainable Development Goals: Eine erneuerte Verpflichtung zur Umsetzung globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung? - 33**  
*Birgit Lode*
- 4. Zwischen Stillstand und Aufbruch:  
Die Reform der internationalen Umweltgovernance  
im Vorfeld von Rio 2012 - 44**  
*Nils Simon*
- 5. Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung:  
Relaunch für die globale Nachhaltigkeitspolitik - 58**  
*Marianne Beisheim / Birgit Lode / Nils Simon*

## **Anhang**

Abkürzungen - 76

Autoren und Autorinnen - 78



## UNCSD Rio 2012

### Zwanzig Jahre Nachhaltigkeitspolitik – und jetzt ran an die Umsetzung?

Im Juni 2012 wird in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD, oder kurz: Rio+20) erneut Aufmerksamkeit für die drängenden Herausforderungen der Menschheit wecken: Armut, Übernutzung der natürlichen Ressourcen, Klimawandel oder wirtschaftliche Krisen, diese Probleme erfordern schon lange ein geschlossenes Handeln der Staatengemeinschaft. Doch zum einen haben die ärmeren Länder nur wenig Vertrauen in die Entschlossenheit der reichen Staaten, diese Probleme mit großem Einsatz anzugehen. Zum anderen sind die internationalen Strukturen zur Bearbeitung dieser Probleme schwach. Unter diesen Vorzeichen sind die Aussichten für einen Erfolg der Rio-Konferenz bestenfalls verhalten positiv einzuschätzen. Dabei bietet der Gipfel in diesem Jahrzehnt und womöglich darüber hinaus eine einmalige Chance, der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik neue Impulse zu geben und dringend notwendige Reformen umzusetzen. Deutschland hat hier eine Schlüsselrolle: als wirtschaftlich starker Vorreiter einer an Nachhaltigkeit orientierten Politik, als Initiator innovativer Projekte zur Bekämpfung von Armut und Umwelterstörung und als Vermittler in der Debatte über Reformen der Vereinten Nationen (VN).

Im Vorfeld der Rio-Konferenz wird über ein ganzes Paket von Vorschlägen verhandelt, die der globalen Nachhaltigkeitspolitik neuen Schub verleihen sollen. Auf vier der Vorschläge gehen wir in dieser Sammelstudie ein. Das erste Schlüsselthema der Konferenz ist die Idee einer »Grünen Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung« (Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication, GESDPE). Ergänzend wurde vorgeschlagen, in Rio globale Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) auf den Weg zu bringen. Ein zweites Kernthema der Konferenz ist die Reform der VN-Institutionen für Nachhaltige Entwicklung (Institutional Framework for Sustainable Development, IFSD). Dabei geht es sowohl um die Aufwertung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) als auch um die Reform des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP). Diese beiden Schwerpunkte stehen in einem engen Zusammenhang.

In den einzelnen Kapiteln dieser Studie werden die verschiedenen Prozesse analysiert, aus denen die Vorschläge für die Rio-Konferenz hervorgegangen sind, außerdem wird die Haltung ausgewählter Länder zu diesen Vorschlägen erläutert. Kapitel 2 (S. 18ff) geht der Frage nach, ob das Konzept einer »Grünen Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung

und Armutsbekämpfung« (GESDPE) international konsensfähig ist und welche Chancen die von der Europäischen Union (EU) vorgeschlagene »Green Economy Roadmap« hat. Kapitel 3 (S. 33ff) widmet sich der Debatte über die Sustainable Development Goals (SDGs), die für eine Implementierung einer Grünen Wirtschaft und für die Fortsetzung der Bemühungen um ein Erreichen der Millennium Development Goals (MDGs) nach 2015 eine wichtige Rolle spielen könnten. Die SDGs – ein von Kolumbien und Guatemala erst Ende 2011 eingebrachter Vorschlag – könnten für mehr Verbindlichkeit der Gipfelbeschlüsse sorgen, da sie die Möglichkeit bieten, die Realisierung der angekündigten Politikziele zu überprüfen.

Kapitel 4 (S. 44ff) behandelt die Reform des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und konzentriert sich insbesondere auf das erklärte Ziel der EU, dieses Programm zu einer Sonderorganisation der VN aufzuwerten. Während der Reformbedarf unumstritten ist, wird sich in Rio zeigen müssen, ob genügend politischer Wille für einen solchen grundlegenden Schritt mobilisiert werden kann. Ebenso wichtig für eine bessere Implementierung der Nachhaltigkeitspolitik wäre eine Reform der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD): In Kapitel 5 (S. 58ff) wird herausgearbeitet, wie diese Reform aussehen sollte.

Aus den Analysen der Beiträge ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

- ▶ Die Idee einer »Grünen Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung« (GESDPE) wird noch nicht von allen VN-Mitgliedern vorbehaltlos mitgetragen. Insbesondere müssen sich die G20 deutlicher als bisher hinter diese Idee stellen, damit beim Rio-Gipfel eine Einigung auf dieses übergreifende Konzept möglich ist, das als wesentlicher Baustein für die Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik fungieren könnte. Mexiko will dies als G20-Vorsitz forcieren, braucht hierfür aber Unterstützung aus Deutschland und der EU. Die von der EU vorgeschlagene Green Economy Roadmap hat bei der UNCSD nur dann eine Chance, wenn es gelingt, die Angst der G77 auszuräumen, dass dieses Konzept ihr Wachstum aufhält, indem es zu mehr Protektionismus und neuen Vorgaben aus den Industrieländern führt.
- ▶ Die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) könnten für eine bessere Implementierung der Green Economy (GESDPE) sorgen und den Rahmen für die bisher unzureichend umgesetzten VN-Nachhaltigkeitsbeschlüsse abstecken: Über sie lässt sich definieren, welche Prioritäten und Ziele sich die Staatengemeinschaft ab 2015 für die dann folgenden 15 Jahre setzt und mittels welcher Indikatoren die Fortschritte gemessen werden sollen. In Rio wird man sich jedoch kaum auf einen abschließenden Zielkatalog mit Indikatoren und Zeitplänen einigen können. Daher ist entscheidend, das weitere Verfahren zu den SDGs mit dem Post-2015-Prozess für die nächste Generation der Millenniumsentwicklungsziele zusammenzuführen. Eine klare Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung sollte beibehalten, aber um weitere Nachhaltigkeitsaspekte ergänzt wer-

den. Deutschland könnte SDGs für den Themen-Nexus Wasser, Energie und Ernährungssicherheit formulieren und in den Prozess einspeisen.

- ▶ Die Umsetzung sowohl der GESDPE als auch der SDGs benötigt ein tragfähiges institutionelles Fundament. Im Hinblick darauf sollte Deutschland sowohl für den Umbau der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) zu einem Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC) als auch für den Ausbau des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) zu einer VN-Sonderorganisation aktiv eintreten. Kritikern aus Industrieländern könnte entgegengehalten werden, dass es nicht um zusätzliche Strukturen geht, sondern darum, die vorhandenen Institutionen so auszubauen, dass sie ihr Mandat effektiv und effizient erfüllen können – dies würde die höheren Kosten aufwiegen. Skeptikern aus den Schwellen- und Entwicklungsländern sollte verdeutlicht werden, dass es nicht um Aufsichtsbehörden geht, die Entwicklung einschränken. Vielmehr sollten Institutionen so reformiert werden, dass diese für sie einen Zusatznutzen hätten, da sie ihnen beim Übergang zu einer grünen Ökonomie effektive Unterstützung vermitteln sollen. Gelingt dies, so entsteht Raum für neue Allianzen, die die doppelte institutionelle Aufwertung in Rio erfolgreich durchsetzen könnten.
- ▶ Der Forderung der Generalversammlung nach einem Engagement von Staats- und Regierungschefs sollte Deutschland durch eine entsprechende Präsenz vor Ort folgen. Dies schafft Vertrauen, sendet ein wichtiges Signal an andere Staaten und kann wesentlich dazu beitragen, einen Durchbruch bei der Konferenz zu erreichen. Die Blockaden, die sich in den Vorverhandlungen zeigen, können nur durch Engagement auf höchster Ebene überwunden werden.
- ▶ Der Rio-Gipfel ist eine Chance, die genutzt werden sollte: Die Konferenz sollte möglichst weitreichende *inhaltliche* Ergebnisse erzielen und nicht zu viel auf Prozesse nach Rio verschieben. In jenen Fragen, über die in Rio keine Einigung möglich ist, sollten möglichst konkrete Vorgaben für unmittelbar anschließende Folge-Prozesse festgelegt werden.



# 1. Der Rio+20-Gipfel: Stillstand oder Fortschritte bei der Umsetzung globaler Nachhaltigkeitspolitik?

Marianne Beisheim / Susanne Dröge

Im Juni 2012 werden sich in Rio de Janeiro Staats- und Regierungschefs versammeln, um zwanzig Jahre nach dem ersten »Erdgipfel« 1992 über »Die Zukunft, die wir wollen«<sup>1</sup> zu verhandeln. Diese Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference for Sustainable Development, UNCSD) steht vor der Herausforderung, den Bemühungen um eine sozial, ökologisch und ökonomisch ausbalancierte Entwicklung aller Länder der internationalen Staatengemeinschaft neuen Nachdruck zu verleihen. Im Hinblick auf diese Zielsetzung sollte sie sich zwei großen Themen widmen:

- ▶ der Formulierung eines Wirtschaftskonzepts, das den Anforderungen an Ressourcen- und Klimaschutz Rechnung trägt, im Sinne einer »Grünen Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung« (Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication, GESDPE), und
- ▶ der Reform der VN-Institutionen für Nachhaltige Entwicklung (Institutional Framework for Sustainable Development, IFSD), die ein tragfähiges Fundament für die Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitiken schaffen sollte.

Der Konferenz muss es gelingen, den Bemühungen um eine internationale Politik für nachhaltige Entwicklung neue Impulse zu geben. Der Erfolg hängt von einer Reihe von Faktoren ab: von der Beurteilung der bisherigen Umsetzung der VN-Nachhaltigkeitspolitik durch die Mitgliedstaaten, von ihrer Haltung und ihrem Engagement für die bisherigen Reformvorschläge und vor allem von dem politischen Willen der großen Staaten der G20, den Anliegen der Konferenz mehr Verbindlichkeit zu verleihen und sie nachdrücklicher zu unterstützen.

## Der Rio-Prozess: Zwanzig Jahre Nachhaltigkeitspolitik ...

Die erste VN-Konferenz über die Umwelt des Menschen in Stockholm 1972 gab den Anstoß zur Erarbeitung des sogenannten Brundtland-Berichts, den die von den VN 1983 eingesetzte unabhängige Weltkommission für Umwelt und Entwicklung unter der Leitung von Gro Harlem Brundtland 1987 vorstellte. Der Bericht mit dem Titel »Unsere gemeinsame Zukunft« führte das Konzept der »nachhaltigen Entwicklung« ein und meint damit eine

<sup>1</sup> United Nations (UN), *The Future We Want*, Zero Draft der UNCSD-Abschlussklärung (Stand 10.1.2012).

Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beschneiden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.<sup>2</sup> Die Ziele wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie die des Umweltschutzes sollen zusammengeführt und mittels einer integrierten Politikstrategie realisiert werden.

1989 lud die VN-Generalversammlung alle Staats- und Regierungschefs für 1992 nach Rio de Janeiro zur VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) ein, um diese Zielvorstellungen in ein politisches Aktionsprogramm zu übersetzen. Die Stimmung für solche Vorhaben war zu jener Zeit überaus günstig: Viele hofften unmittelbar nach dem Ende des lange prägenden Ost-West-Konflikts auf weitreichende Fortschritte bei multilateralen Verhandlungen im VN-Kontext. Die Konferenz in Rio, die zwei Wochen dauerte, verabschiedete denn auch eine Reihe von wichtigen Dokumenten. In den 40 Kapiteln der »Agenda 21« werden Handlungsempfehlungen formuliert, die die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension nachhaltiger Entwicklung ebenso betreffen wie finanzielle, technische und andere Umsetzungsinstrumente. Außerdem benennt die Agenda neun wichtige gesellschaftliche Gruppen (major groups), die bei der Umsetzung des Aktionsprogramms beteiligt werden sollen – was später zur Gründung vieler lokaler Agenda-21-Prozesse führte. Parallel dazu wurden mit der »Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung« (Rio-Deklaration) 27 Prinzipien nachhaltiger Entwicklung verabschiedet. In dieser völkerrechtlich allerdings unverbindlichen Erklärung wurden zentrale Grundsätze festgehalten, beispielsweise das Vorsorge- und Verursacherprinzip oder das Prinzip der »gemeinsamen, wenngleich unterschiedlichen Verantwortlichkeiten«, die in der Folge weitere Verhandlungen, aber auch viele nationale Politiken inhaltlich prägten. Gleichzeitig bekräftigt die Rio-Deklaration das souveräne Recht der Staaten, »ihre eigenen Ressourcen entsprechend ihrer eigenen Umwelt- und Entwicklungspolitik auszubeuten« – ein Recht, auf das auch weiterhin viele Entwicklungs- und Schwellenländer beharrlich pochen. Darüber hinaus wurden in Rio 1992 die Rahmenkonventionen zu Klima, Biodiversität und Wüstenbildung sowie eine Erklärung zur nachhaltigen Bewirtschaftung, Erhaltung und Entwicklung von Wäldern verabschiedet, die jeweils die Grundlagen für Folgeverhandlungen schufen.

Als institutionelle Neuerung wurde in Rio 1992 beschlossen, die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) bei den Vereinten Nationen einzurichten. Sie bekam das Mandat, die Umsetzung der Rio-Abkommen voranzutreiben und zu überwachen. Dabei war sie jedoch nur begrenzt erfolgreich (siehe Kapitel 5, S. 58ff).

<sup>2</sup> Volker Hauff (Hg.), *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven 1987, S. 46. Volker Hauff, vormals Bundesminister für Forschung und Technologie sowie für Verkehr, vertrat Deutschland in dieser Kommission. 2001 bis 2010 war er Vorsitzender des deutschen Rates für Nachhaltige Entwicklung.

**Tabelle 1**  
**VN-Konferenzen zu Nachhaltigkeitsfragen und ihre Ergebnisse**

1972	<b>United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE)</b> Stockholm Einrichtung des VN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme, UNEP)
1992	<b>United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)</b> Rio de Janeiro Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Agenda 21, VN-Konventionen zu Klima, Biodiversität und Wüstenbildung; Einrichtung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD)
2002	<b>World Summit on Sustainable Development (WSSD)</b> Johannesburg Johannesburg Plan of Implementation (JPOI), Type-II-Agreements/Partnerschaften mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft für Nachhaltige Entwicklung
2012	<b>United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD)</b> Rio de Janeiro <i>Green Economy Roadmap? Globale Nachhaltigkeitsziele? Weltumweltorganisation? Rat für Nachhaltige Entwicklung?</i>

Zehn Jahre nach der UNCED folgte in Johannesburg 2002 der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD). Der Schwerpunkt dieses Treffens sollte auf der Umsetzung der in Rio verabschiedeten Beschlüsse liegen. Als Folge des durch Globalisierungsprozesse verschärften internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs und der Terroranschläge vom 11. September 2001 war die Ausgangslage für den Gipfel schwierig. Die Staaten zeigten nur geringe Bereitschaft, ihre Bemühungen um nachhaltige Entwicklung zu verstärken. Erst sehr spät konnte man sich auf die Themen des Gipfels einigen. Eines waren nationale Nachhaltigkeitsstrategien – Deutschland legte erstmals 2002 eine solche Strategie vor. Ein weiteres Thema war die Notwendigkeit, Fonds für die Förderung von Nachhaltigkeitspolitiken einzurichten bzw. finanziell besser auszustatten. Das verabschiedete Schlussdokument, der »Aktionsplan des Weltgipfels in Johannesburg« (Johannesburg Plan of Implementation, JPOI), blieb weit hinter den Erwartungen vieler Gipfelteilnehmer zurück. Positiv bewertet wurden die Vorschläge zu einem Zehn-Jahres-Programm für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster und die vergleichsweise konkret ausformulierten Millenniumsentwicklungsziele. Kritisiert wurden hingegen die fehlende Verbindlichkeit von beschlossenen Maßnahmen und Finanzzusagen sowie die unzureichenden Überwachungsmechanismen.

## Rio+20: ... und jetzt kommt endlich die Umsetzung?

Im Dezember 2009 beschloss die VN-Generalversammlung, erneut eine möglichst hochrangig besetzte Konferenz zu Nachhaltiger Entwicklung in Rio de Janeiro abzuhalten, und forderte die Staats- und Regierungschefs zur Teilnahme auf. Erstens soll auf diese Weise das politische Engagement für nachhaltige Entwicklung gestärkt, zweitens sollen Fortschritte, Lücken und neue Herausforderungen bei der Verwirklichung der gesetzten Ziele identifiziert und diskutiert werden.

»Decides to organize, in 2012, the United Nations Conference on Sustainable Development at the highest possible level, including Heads of State and Government or other representatives [...]. The objective of the Conference will be to secure renewed political commitment for sustainable development, assessing the progress to date and the remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits on sustainable development and addressing new and emerging challenges.«

Resolution 64/236 der VN-Generalversammlung, 24. Dezember 2009.

Eine Bestandsaufnahme internationaler Nachhaltigkeitspolitik lässt zwei Problematiken erkennen. Zum einen werden viele Defizite, die mit den *inhaltlichen* Themen und Trends nachhaltiger Entwicklung verbunden sind, nicht oder nicht hinreichend bearbeitet. So sind beispielsweise bei der Armutsbekämpfung einige Erfolge zu verzeichnen, diese sind jedoch regional begrenzt und ökologisch oft nicht nachhaltig; abgesehen davon bestehen weiterhin große Gerechtigkeitslücken und Umverteilungsmängel. Darüber hinaus gefährden Faktoren wie das anhaltende Bevölkerungswachstum, der steigende Ressourcenverbrauch, die Zunahme ökologischer Schäden und der Klimawandel die erreichten Fortschritte.<sup>3</sup> Zum anderen sind auch auf *institutioneller* Seite nach wie vor Reformen nötig. Zwar haben die erwähnten Konferenzen viele gute Beschlüsse getroffen und Aktionsprogramme schriftlich fixiert, es mangelt den Vereinten Nationen jedoch an Möglichkeiten und Instrumenten, deren Umsetzung effektiv voranzutreiben.<sup>4</sup>

Beide Problematiken werden mit den zwei Hauptthemen der UNCSD 2012 aufgegriffen. Zum einen soll mit dem Konzept einer Grünen Ökonomie (GESDPE) eine Umsetzungsstrategie formuliert werden, die auf ökonomische Anreize setzt (vgl. Kapitel 2, S. 18ff). Energie- und Ressourceneffizienz, geschlossene Kreisläufe und grüne Technologien sollen langfristige Effizienzgewinne bringen und »grünes Wachstum« ermöglichen. So

<sup>3</sup> Vgl. *Global Environment Outlook 5 (GEO-5), Summary for Policymakers*, Nairobi: UNEP, 2012.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Pamela S. Chasek/Lynn M. Wagner (Hg.), *The Roads from Rio. Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, New York/London 2012; Frank Biermann u.a., *Transforming Governance and Institutions for Global Sustainability. Key Insights from the Earth System Governance Project*, Lund/Amsterdam, November 2011 (Working Paper Nr. 17).

wohl UNEP als auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben weitreichende Initiativen bzw. Strategien zur Green Economy entwickelt. Schlüsselsektoren wie die Gewinnung von Energie aus erneuerbaren Quellen sollen gezielt gefördert, Investitionen in Forschung und Entwicklung gesteigert werden. Vor allem aber sollen nicht die VN bestimmen, welche Prioritäten national in diesem Kontext gesetzt werden. Vielmehr soll ein VN-weites Konzept ein gemeinsames Verständnis darüber herstellen, dass die Wirtschaftspolitik mit ihrer Ausrichtung auf grüne Technologien in erster Linie der Nachhaltigkeit und der Armutsbekämpfung verpflichtet ist.

Jedoch ist ungewiss, ob die divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten auf einen Nenner gebracht werden können: Während die EU frühzeitig die Verabschiedung einer Green Economy Roadmap vorgeschlagen hat, zögern neben vielen Entwicklungsländern auch Schwellen- und Industrieländer, sich diesem Vorschlag anzuschließen. Denn ein Fahrplan müsste den Ängsten vor einer wirtschaftspolitischen Bevormundung Rechnung tragen. Eine Roadmap wird wohl nur dann zustande kommen, wenn es gelingt, sowohl die großen Wirtschaftsmächte der G20 als auch jene sich entwickelnden Länder zu überzeugen, die dem Konzept zwar aufgeschlossen gegenüberstehen, aber keine Kapazitäten haben, es auch umzusetzen. Daher müsste eine Roadmap konkrete Maßnahmen zur Unterstützung nationaler Bemühungen vorsehen. Unmittelbar vor dem Gipfeltermin im Juni 2012 bietet sich für die G20 die Gelegenheit, breitere Unterstützung für den Green-Economy-Gedanken zu mobilisieren. Um dies zu bewirken, ist die mexikanische Regierung, die 2012 der G20 vorsitzt, auf die Unterstützung aus Deutschland und der EU angewiesen.

Zur Ergänzung des Konzepts der Green Economy oder als Abgrenzung dazu – je nach Sichtweise – haben einige Entwicklungsländer vorgeschlagen, in Rio einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu beschließen (vgl. Kapitel 3, S. 33ff). Noch unklar sind allerdings sowohl deren inhaltliche Schwerpunkte als auch der Prozess ihrer Aufstellung.

Zum anderen will die Rio+20-Konferenz eine Reform der VN-Institutionen für Nachhaltige Entwicklung in die Wege leiten (IFSD). Damit sollen sie in die Lage versetzt werden, die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen effektiver zu fördern. Diskutiert wird dabei eine Vielzahl an Vorschlägen. Die beiden wichtigsten Reformvorhaben betreffen das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP, vgl. Kapitel 4, S. 44ff) und die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD, vgl. Kapitel 5, S. 58ff). Über die Aufwertung der Umweltsäule wird seit rund 15 Jahren offiziell verhandelt. Aber die Reformdebatte in Rio ist bewusst breiter angelegt: So wird gefordert, dass die aufzuwertende Institution die drei Säulen bzw. Dimensionen nachhaltiger Entwicklung besser integrieren soll – was der vor zwanzig Jahren dazu berufenen CSD bislang nicht gelungen ist. Um Nachhaltigkeitsthemen in den VN mehr Gewicht zu verleihen, wird auch die Idee einer Reform des Wirtschafts- und Sozialrats der VN (ECOSOC) oder die Ernennung einer Ombudsperson bzw. eines

Hochkommissars für Nachhaltige Entwicklung und/oder die Rechte zukünftiger Generationen diskutiert.

Neben diesen beiden Hauptthemen werden weitere Gegenstände verhandelt, die in das Abschlussdokument der Rio-Konferenz einfließen sollen. Teil des Rio-Gesamtpakets soll ein Aktionsplan zu verschiedenen Nachhaltigkeitsthemen sein (Framework for action and follow-up); bislang wurden Verpflichtungen in 14 »Priority Areas« erörtert.<sup>5</sup> Außerdem ist eine Konvention im Gespräch, die Unternehmen dazu verpflichtet, über ihren Umgang mit Nachhaltigkeitsthemen zu berichten; diskutiert wird auch über ein Register für freiwillige Verpflichtungen. Schließlich sind die Instrumente zur Umsetzung (Means of Implementation) einschlägiger Vorhaben stets ein heißes Eisen; dabei geht es um finanzielle Fragen, Technologietransfers und Kapazitätsaufbau, Handelspolitik sowie Partnerschaften.

### **Stand des Vorbereitungsprozesses und Positionen wichtiger Akteure**

Im Januar 2012 wurden mit dem »Zero Draft« der Abschlusserklärung der Rio-Konferenz verschiedene Optionen für Beschlüsse zu den genannten Themen vorgelegt.<sup>6</sup> Über diese Optionen wird nun in New York in verschiedenen Runden verhandelt (in sogenannten Informal Informals und Inter-sessionals). Unmittelbar vor der eigentlichen Konferenz vom 20. bis 22. Juni wird vom 13. bis 15. Juni in Rio das letzte Treffen der Vorbereitungskommission (Preparatory Committee, PrepCom) stattfinden. Es bleiben also nicht mehr viele Verhandlungstage – und noch immer sind zahlreiche Fragen offen. Diese Studie geht auf den Stand der Verhandlungen zu den vier wichtigsten Themen der Rio-Konferenz vor diesen letzten Vorbereitungstreffen ein (Stand 4.5.2012).

Die Positionen der wichtigsten Staaten und Staatengruppen zu jenen Themen, die im Zero Draft behandelt werden, liegen noch weit auseinander.<sup>7</sup> Bei der Green Economy hat sich die EU mit ihrem Roadmap-Vorschlag klar positioniert. China und die G77 kritisieren den Entwurfstext, weil er Effizienzsteigerungen zu stark betone, dabei aber die Konsumtrends der Industrieländer ausblende. Sie lehnen zudem Vorgaben für ihre Wirtschaftspolitik ab, und zwar aus Sorge, diese könnten ihr Wachstum einschränken. Die USA und Russland machen gegen Benchmarks und Fahrpläne prinzipielle Erwägungen geltend. Hingegen ist Südkorea ein klarer Unterstützer des Konzepts. Mexiko hat das Thema Green Growth auf

<sup>5</sup> Diese reichen von Ernährungssicherheit, Wasser und Energie über Stadtplanung, grüne Jobs, Ozeane, Naturkatastrophen bis hin zu Erziehung und Geschlechtergleichheit.

<sup>6</sup> UN, *The Future We Want* [wie Fn. 1].

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Eingaben der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure für das sogenannte Compilation Document, das als Grundlage für den zu erarbeitenden Erstentwurf der Abschlusserklärung der Rio-Konferenz diente, <[www.uncsd2012.org/rio20/comp\\_memberstates.html](http://www.uncsd2012.org/rio20/comp_memberstates.html)> (Zugriff 3.5.2012).

die Agenda des G20-Gipfels gesetzt, der unmittelbar vor der Rio-Konferenz in Los Cabos stattfinden wird.

Generell sind die Schwellen- und Entwicklungsländer zwischen ihren Entwicklungsinteressen und den Herausforderungen nachhaltiger Politik hin- und hergerissen. Die G77 versucht, die unterschiedlichen Positionen innerhalb der Gruppe auf einen Nenner zu bringen. Allerdings liegen die Entwicklungsländer hier nicht auf einer Linie. Die afrikanischen Staaten sehen in ihrer abgestimmten Position das GESDPE-Konzept als Chance – sofern Armutsbekämpfung dabei wirklich ernst genommen wird. Bolivien und Venezuela geißeln das Konzept dagegen als zerstörerischen »green capitalism« und bevorzugen »ecologic economy« oder noch besser »eco-socialism«. Unter den nichtstaatlichen Akteuren findet sich von euphorischer Unterstützung bis hin zu grundsätzlicher Ablehnung die ganze Palette möglicher Positionen. Die SDGs werden teilweise als Gegenkonzept zu Green Economy gehandelt, teilweise als deren Ergänzung diskutiert. Da die SDGs erst relativ spät in den Verhandlungsprozess aufgenommen wurden, sind die Positionen dazu noch weitgehend unklar, die Abstimmung in den Gruppen läuft.

Ähnlich komplex ist die Lage bei der Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen (IFSD). Allerdings sind die Kenntnisse der einzelnen Reformoptionen bei vielen Ländern eher lückenhaft, ihre Präferenzen unklar. Unter den Industrieländern ist die EU ein Verfechter vergleichsweise weitreichender und spezifischer Reformvorstellungen. Kanada, die USA, Japan und Russland sind dagegen Bremsen – sie lehnen vor allem jegliche zusätzliche VN-Bürokratie ab. Die Schwellen- und Entwicklungsländer vertreten keine einheitliche Position. Während die G77 als Gruppe lange keine eindeutigen Forderungen formulierte und gegen viele IFSD-Vorschläge Vorbehalte äußert, zeigen Kenia, Südafrika und viele weitere afrikanische Länder, aber auch China vorsichtiges Interesse an den VN-Reformen. Indien ist dagegen sehr zurückhaltend. Gastgeber Brasilien hatte zunächst ebenfalls innovative Ideen, ließ dann jedoch in seinem Engagement für die IFSD-Themen stark nach. Die nichtstaatlichen Akteure (Wirtschaft und Zivilgesellschaft) stehen den IFSD-Reformen vergleichsweise desinteressiert, aber in der Tendenz weitgehend positiv gegenüber. Einige NGOs begreifen die Reformen zunehmend auch als Chance, ihre Forderungen nach gestärkten Beteiligungsrechten gemäß Principle 10 der 1992er Rio-Deklaration durchzusetzen.

## **Rio+20: Desaster oder Durchbruch?**

Die genannten Themen der Rio+20-Konferenz stehen in engem Zusammenhang. Die »Grüne Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung« (GESDPE) sollte als ein Mittel zum Zweck verstanden werden, als eine Strategie zur Realisierung nachhaltiger Entwicklung inklusive effektiver Armutsbekämpfung. Damit aber der Übergang zu einer solchen grünen Ökonomie gelingen kann, muss bei den Vereinten Nationen ein institutioneller Unterbau geschaffen werden, der die an-

gemessene Unterstützung und den politischen Willen zum Wandel mobilisiert. Auch die Reform der VN-Institutionen für Nachhaltige Entwicklung (IFSD) muss folglich als Mittel zum Zweck verstanden und kommuniziert werden. Dabei ergänzen sich die Aufwertung des VN-Umweltprogramms und der VN-Nachhaltigkeitskommission. Während eine VN-Sonderorganisation dem globalen Umweltschutz endlich die ihm angemessene Stellung im VN-System verleihen würde, könnte ein bei der VN-Generalversammlung angesiedelter Rat für Nachhaltige Entwicklung die umfassende Integration aller drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung in die politischen Programme und Aktivitäten der VN-Institutionen vorantreiben. Die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) könnten schließlich vorgeben, welche Ziele in welchen Fristen erreicht werden sollen. Außerdem liefern sie einen Rahmen, um regelmäßig Informationen für alle VN-Mitglieder bereitzustellen, Fortschritte zu dokumentieren und insofern die Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitspolitiken transparenter zu machen.

So oder so ähnlich sollte also das Verhandlungspaket aussehen, das die VN-Mitgliedstaaten in Rio im Juni 2012 verabschieden könnten. Ende März 2012 war der Zero Draft des Ergebnisdokuments von 19 auf 278 Seiten angewachsen – eingefügt wurden Vorbehalte, geklammerter Text, Alternativvorschläge etc. In der Verhandlungsrunde Ende April, Anfang Mai konnte nur zu 21 Paragraphen ein Konsens erzielt werden, 400 weitere blieben offen.<sup>8</sup> Angesichts dieser Lage wurde kurzfristig für Ende Mai eine zusätzliche Verhandlungsrunde vereinbart. Damit die Konferenz nicht im Desaster endet, sollte das UNCSD-Sekretariat schleunigst erneut einen Konsensvorschlag erarbeiten und damit zumindest die Möglichkeit eröffnen, dass in den verbleibenden Wochen bis zur Konferenz ein Durchbruch gelingt. Angesichts der Blockaden auf Verhandlerebene werden erst die Staats- und Regierungschefs am Konferenzort in der Lage sein, die gordischen Knoten zu lösen, die an mehreren Stellen entstanden sind.<sup>9</sup> Insofern ist es zu begrüßen, dass sowohl Indiens Premierminister Manmohan Singh, Chinas Ministerpräsident Wen Jiabao, der französische Präsident Hollande und vielleicht auch US-Präsident Obama nach Rio fahren werden. Das zentrale Kriterium für die Beurteilung der Rio+20-Konferenz hat der Generalsekretär der UNCSD, Sha Zukang, im März 2012 mit seiner Äußerung benannt, die Rio+20-Konferenz sei eine »conference of implementation«.<sup>10</sup> Nur wenn bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik im Zuge des Rio-Prozesses entscheidende Fortschritte erzielt oder diese zumindest wegweisend vorbereitet werden, kann das Urteil positiv ausfallen. Gelänge es, mit der Rio-

<sup>8</sup> International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (7.5.2012) 35, <[www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf)> (Zugriff 8.5.2012).

<sup>9</sup> Vgl. ebd., S. 14.

<sup>10</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations and Third Intersessional Meeting: 19–27 March 2012«, March UNCSD Final, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (30.3.2012) 24, <[www.iisd.ca/download/pdf/enb2724e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2724e.pdf)> (Zugriff 14.3.2012).

Konferenz 2012 Anreize für eine weitreichende Implementierung von Politiken für nachhaltige Entwicklung zu geben, wäre dies ein Durchbruch und echter Fortschritt nach den langwierigen Bemühungen der letzten Jahre. Ob allerdings die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise und die drastischen Vorhersagen sich verschärfender Umweltprobleme das Bewusstsein für die gegenseitigen globalen Abhängigkeiten hinreichend und dauerhaft geschärft haben, bleibt abzuwarten. Die Rio-Konferenz ist in jedem Fall ein kritischer Moment für die multilaterale Politik im Umwelt-, Wirtschafts- und Entwicklungsbereich: Die Staaten müssen nicht nur beweisen, dass sie im wohlverstandenen langfristigen Eigeninteresse handeln können, sondern dass sie dafür auch Reformen und Fortschritte auf multilateraler Ebene ermöglichen wollen.

## 2. Green Economy: Ein Wirtschaftskonzept für alle?

*Susanne Dröge / Nils Simon*

Eines der beiden Leitthemen der Rio-Konferenz (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD) wird die »Grüne Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung« (Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication, GESDPE) sein.<sup>1</sup> Bisher fehlt ein internationaler Konsens darüber, was eine grüne Wirtschaftsweise ausmacht, und auch darüber, welche Rolle die Vereinten Nationen bei der Umsetzung des Green-Economy-Konzepts spielen sollen. Ebenfalls ungeklärt ist, wie die notwendigen institutionellen Reformen der Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP) ausgestaltet und umgesetzt werden könnten.

Die Idee einer grünen Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitiken hat mit dem Fortschreiten des internationalen Klimaschutzes und im Zuge der weltweiten wirtschaftlichen Krise der letzten vier Jahre eine Renaissance erlebt. Nun soll dieser Ansatz auch auf VN-Ebene international vorangebracht werden. Allerdings hat das Green-Economy-Konzept für Unruhe bei jenen Ländern gesorgt, die sich von anderen Staaten weder die Instrumente für ihre Wirtschaftspolitik noch deren »grüne« Ausrichtung im Sinne eines globalen Einheitskonzepts vorschreiben lassen wollen. Mit der Diskussion über die Eckpunkte einer Green Economy und ihrer Umsetzung hat zudem der altbekannte Konflikt zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsinteressen neue Nahrung bekommen. Für weitere Verunsicherung hat die ebenfalls wieder aufgeflammete Debatte über die Messbarkeit von Wohlstand und die Bedeutung des Wirtschaftswachstums gesorgt. Die Vereinten Nationen stehen somit vor der Herausforderung, ihre umfassende Idee von einer sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Green Economy so auszuformulieren, dass deren Umsetzung für alle Mitgliedsstaaten inhaltlich akzeptabel und in ihrer Ausrichtung attraktiv ist. Nur wenn dies gelingt, wird die Staatengemeinschaft auch den von der EU geforderten Fahrplan zur Verwirklichung des Konzepts (Green Economy Roadmap) mittragen.

<sup>1</sup> Wir nutzen im Folgenden den Begriff Green Economy als Oberbegriff für die gesamte Debatte, während wir für das politische Programm, das im Kontext der Rio-Konferenz diskutiert wird, das Kürzel GESDPE verwenden.

## Eine begriffliche Einordnung

Hinter dem Schlagwort Green Economy verbirgt sich die Idee einer Ökonomie, die ökologisch nachhaltig, also vor allem kohlenstoffarm und ressourceneffizient ist, die zu einer stabilen Konjunkturentwicklung beiträgt, somit Arbeitsplätze sichert und schafft, und die Armut mindert.<sup>2</sup> Ein Staat, der sich diesen Zielen verpflichtet, kann sie mit marktwirtschaftlichen Instrumenten wie zum Beispiel Steuern, mit spezifischen Regulierungen wie beispielsweise Emissions-Grenzwerten oder mit finanziellen Anreizen wie etwa Subventionen umsetzen. Einige Staaten, darunter Südkorea, haben in den vergangenen Jahren jeweils eigene Strategien konzipiert, die auf eine Green Economy abzielen. Leitend war dabei der Wunsch, einerseits akuten konjunkturellen Einbrüchen zu begegnen, Arbeitsplätze zu schaffen und den wachsenden Energiebedarf zu decken, andererseits aber auch den Klimaschutz voranzubringen und wertvolle Ökosysteme nicht zu überlasten.<sup>3</sup> Insofern hat das Konzept sowohl eine kurzfristige wie auch eine langfristige Dimension.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) hat maßgeblichen Anteil daran, dass die Green-Economy-Debatte im Vorfeld der UNCSO so große Bedeutung gewonnen hat. Seit Herbst 2008 bündelt UNEP in seiner Green Economy Initiative wissenschaftliche Analysen und Politikberatung und stellt sie jenen Staaten zu Verfügung, die ihre politischen Rahmenbedingungen umstellen wollen, um ihre Entwicklung nachhaltiger zu gestalten. UNEP drängt seither auch darauf, über Green Economy auf höchster internationaler Ebene zu verhandeln.

Zur Vorbereitung der UNCSO hat UNEP Green Economy definiert als »eine Wirtschaftsweise, die zu erhöhtem menschlichem Wohlbefinden und mehr sozialer Gerechtigkeit führt, während sie gleichzeitig Umwelt Risiken und ökologische Knappheit deutlich verringert.«<sup>4</sup> Im Februar 2011 veröffentlichte UNEP einen »Green Economy Report«. Darin heißt es, dass dauerhaft ein Betrag in Höhe von 2 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung (das entspräche gegenwärtig etwa 1,3 Billionen US-Dollar) in zehn

<sup>2</sup> Siehe z.B. United Nations Environment Programme, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi 2011; Henrik Selin/Adil Najam (Hg.), *Beyond Rio+20: Governance for a Green Economy*, Boston, MA: Boston University, März 2011 (Pardee Center Task Force Report), <[www.bu.edu/pardee/files/2011/03/Rio20TFC-Mar2011.pdf](http://www.bu.edu/pardee/files/2011/03/Rio20TFC-Mar2011.pdf)> (Zugriff 4.5.2012); Hannah Stoddart/Sue Riddlestone/Mirian Vilela, *Principles for the Green Economy: A Collection of Principles for the Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication*, Stakeholder Forum, 2011, <[www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Principles%20FINAL%20LAYOUT.pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Principles%20FINAL%20LAYOUT.pdf)> (Zugriff 4.5.2012).

<sup>3</sup> Siehe z.B. David Shim, *Green Growth, Green Economy and Green New Deal. Die »Vergrünung« nationaler Politik in Südkorea*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2009 (GIGA Focus, Nr. 10); Republic of Rwanda, *Green Growth and Climate Resilience. National Strategy for Climate Change and Low Carbon Development*, Kigali, Oktober 2011.

<sup>4</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), *What Is the »Green Economy«?*, Green Economy Initiative, <[www.unep.org/greeneconomy/AboutGEI/WhatisGEI/tabid/29784/Default.aspx](http://www.unep.org/greeneconomy/AboutGEI/WhatisGEI/tabid/29784/Default.aspx)> (Zugriff 23.3.2012); siehe auch: UNEP, *Green Economy: A Brief for Policymakers on the Green Economy and Millennium Development Goals*, Nairobi, September 2010.

Schlüsselsektoren investiert werden müssten, um die Transformation zu einer kohlenstoffarmen und ressourceneffizienten Weltwirtschaft in Gang zu setzen. Schlüsselsektoren sind laut UNEP Landwirtschaft, Gebäude, Energie, Fischerei, Wälder, Industrie, Tourismus, Verkehr, Wasser und Abfallmanagement. Zum Schutz wertvoller Ökosysteme sollte ein Viertel dieser Summe in Naturkapital investiert werden, was helfen würde, wichtige ihrer Funktionen (sogenannte Ökosystem-Dienstleistungen) aufrechtzuerhalten, darunter Luft- und Wasserfiltrierung oder die Bereitstellung von Nahrungsmitteln.<sup>5</sup> Ein solcher Green-Economy-Ansatz brächte für die nächsten fünf bis zehn Jahre zudem ein höheres Wirtschaftswachstum mit sich als ein »business-as-usual«-Pfad. Außerdem würde er dazu beitragen, die mit der fortschreitenden Umweltzerstörung verbundenen Risiken ebenso effektiv zu reduzieren, wie er Arbeitsplätze schaffen und Armut abbauen würde.<sup>6</sup>

Der von UNEP bezifferte Investitionsbedarf deckt sich mit Berechnungen der Europäischen Kommission. Im Entwurf des Fahrplans für eine kohlenstoffarme Wirtschaft (Roadmap 2050) veranschlagt die Kommission Investitionen in Höhe von 1,5 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts, die für den Umbau der Wirtschaft in der EU nötig wären. Diesen Kosten stünde erheblicher Nutzen gegenüber, beispielsweise 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze allein bis 2020, Wachstumsimpulse und Wettbewerbsvorteile für die Wirtschaft.<sup>7</sup>

Die Gegenüberstellung von Risiken, die konventionellen Wirtschaftskonzepten anhaften, und den Chancen einer gekoppelten ökologischen, ökonomischen und sozialen Erneuerungsstrategie ist typisch für die jüngere Green-Economy-Debatte. Ein wichtiger Impuls kam 2005 vom Millennium Ecosystem Assessment, das einerseits ein düsteres Bild übernutzter und dadurch teilweise schwer beschädigter Ökosysteme zeichnete.<sup>8</sup> Andererseits wies es mit der konsequenten Fokussierung des integrierten sozialen, ökologischen und ökonomischen Nutzens von Ökosystem-Dienstleistungen einen zumindest theoretischen Ausweg aus dem Dilemma, zwischen den drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung wählen zu müssen. Diesen Mehrfachnutzen hebt auch ein Bericht des Worldwatch Institute an UNEP und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hervor, laut dem die Transformation zu einer Green Economy mit mutmaßlich hohen Nettozuwächsen an Arbeitsplätzen einhergehen soll.<sup>9</sup> Schlüssel-

<sup>5</sup> Vgl. Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*, Washington, D.C. 2005.

<sup>6</sup> UNEP, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* [wie Fn. 2].

<sup>7</sup> Europäische Kommission, *Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050*, Brüssel, 8.3.2011, KOM(2011) 112.

<sup>8</sup> Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being* [wie Fn. 5].

<sup>9</sup> Worldwatch Institute (producer), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-carbon World*, Nairobi: UNEP, 2008 (the report has been commissioned and funded by UNEP, as part of the joint UNEP, ILO, IOE, ITUC Green Jobs Initiative), <[www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Towards-Sustainable-Summary.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Towards-Sustainable-Summary.pdf)> (Zugriff 4.5.2012).

instrumente zur Generierung möglichst vieler Green Jobs seien die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen, eine verbesserte Funktionsweise von Emissionshandelssystemen und deren Ausweitung, verstärkte Besteuerung von Naturverbrauch etwa durch Ökosteuern und entsprechende Steuererleichterungen für den Faktor Arbeit. Dazu gehören auch Politikinstrumente zur Stimulierung technologischer und umweltfreundlicher Innovationen sowie die gezielte Förderung von erneuerbaren Energien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Wie von einem solchen Katalog ausgehend die Umsetzung der zahlreichen Einzelmaßnahmen global koordiniert werden könnte, muss die Staatengemeinschaft spätestens in Rio klären, indem sie über Zielvorgaben, Instrumente, institutionelle Bedarfe und Finanzierungsfragen berät.

### Renaissance eines Konzepts

Konzeptionell greift die Green Economy auf wirtschaftspolitische Überlegungen zurück, die seit den 1980er Jahren unter dem Stichwort ökologische Modernisierung entwickelt wurden.<sup>10</sup> Der Begriff Green Economy taucht zum ersten Mal in zwei Büchern auf, die im Nachgang zum Brundtland-Bericht von 1986 und der von ihm geprägten Definition der nachhaltigen Entwicklung veröffentlicht wurden. Der Umweltökonom David Pearce brachte zusammen mit zwei anderen Autoren 1989 »Blueprint for a Green Economy« heraus, in dem er sich vor allem auf die Besteuerung umweltschädlicher Praktiken und die dadurch erreichbare Vermeidung externer Kosten konzentrierte.<sup>11</sup> Zwei Jahre später publizierte Michael Jacobs »The Green Economy«, worin für eine umfassende Integration von Nachhaltigkeit in ökonomische Konzepte argumentiert wird.<sup>12</sup> Jacobs, der den Forderungen nach »Nullwachstum« kritisch gegenübersteht, sieht nur begrenzten Wert in der Nutzung eines »grünen Bruttoinlandsprodukts« als Alternative zur etablierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Generell scheiden sich an der Wachstumsfrage die Geister. Statt Einschränkung und Verzicht zu propagieren, wie im Bericht des Club of Rome »Die Grenzen des Wachstums« von 1972,<sup>13</sup> wird in der heutigen Green-Economy-Debatte vor allem hervorgehoben, dass sich eine grünere Wirtschaftsweise mit dem Wachstumsmodell vereinbaren lässt. Mit Hilfe von Umwelttechnologien und ressourceneffizientem Wirtschaften soll der Kapitalismus zukunftsfähig gestaltet werden. Qualitatives Wachstum und die Entkoppelung von quantitativem Wirtschaftswachstum und Ressour-

<sup>10</sup> Arthur P.J. Mol/David A. Sonnenfeld/Gert Spaargaren, *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice*, London: Routledge, 2010.

<sup>11</sup> David W. Pearce/Anil Markandya/Edward B. Barbier, *Blueprint for a Green Economy*, London: Earthscan Publ., 1989.

<sup>12</sup> Michael Jacobs, *The Green Economy: Environment, Sustainable Development, and the Politics of the Future*, London/Concord, MA: Pluto Press, 1991.

<sup>13</sup> Donella H. Meadows/Dennis L. Meadows/Jørgen Randers/William W. Behrens III, *Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York: Universe Books, 1972.

cenverbrauch sollen dazu beitragen, den Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie zu entschärfen.<sup>14</sup>

Um eine solche Wirtschaftsentwicklung zu fördern, setzen Konzepte wie die Green-Growth-Strategie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vor allem auf marktbasierende Instrumente und gezieltes staatliches Handeln.<sup>15</sup> Zentrale Elemente sind der Emissionshandel, fiskalische Anreize wie Umweltsteuern, der Abbau umweltschädlicher Subventionen, höhere Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Energie- und Umweltsektor sowie Ausgleichszahlungen für die Erhaltung von Ökosystemen und ihre natürlichen Dienstleistungen. Die Weltbank verknüpft ihrerseits in ihrem jüngsten Beitrag vor Rio+20 Wirtschaftswachstum mit Umweltschutz und sozialer Inklusion. Dabei betonen die Autoren des Berichts »Inclusive Green Growth«, dass ein grüneres Wachstumsmodell »notwendig, effizient und erforderlich« sei, und identifizieren nicht scheinbar zu hohe Kosten, sondern mangelnden politischen Willen und unzureichende Finanzmittel als größtes Hindernis auf dem Weg dahin.<sup>16</sup>

Die Frage, welchen Stellenwert das Bruttoinlandsprodukt für die Umsetzung und Messung einer grünen Wirtschaftspolitik hat, wurde von der EU seit 2007 im Rahmen der wieder auflebenden Wachstumsdebatte unter dem Stichwort »Beyond GDP« aufgeworfen.<sup>17</sup> Indikatoren für den Naturverbrauch sind in einigen Ländern bereits gut etabliert, in anderen Staaten fehlen sie gänzlich. In Deutschland zum Beispiel existieren die Umweltökonomische Gesamtrechnung (UGR) sowie 21 Nachhaltigkeitsindikatoren des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE), die auch Bildungsentwicklung, Gesundheit oder Zukunftsvorsorge mit abbilden.<sup>18</sup> Auf internationaler Ebene haben die OECD, UNEP und die internationalen Umweltabkommen dazu beigetragen, dass sich der Stand des Wissens über die Entwicklung der natürlichen Umwelt und der Ressourcen kontinuierlich verbessert. Außerdem mehren sich die Studien, in denen die wirtschaftlichen Aspekte der Nutzung dieser Ressourcen analysiert werden.<sup>19</sup> Es fehlt aller-

**14** Ähnlich argumentiert ein jüngerer Bericht an den Club of Rome mit dem Titel »Wachsen innerhalb von Grenzen«. Netherlands Environmental Assessment Agency, *Growing within Limits. A Report to the Global Assembly 2009 of the Club of Rome*, Bilthoven 2009.

**15** Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Towards Green Growth*, Paris: OECD Publishing, 2011.

**16** World Bank, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*, Washington, D.C., Mai 2012, S. 1.

**17** Vgl. den Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission: Joseph Stiglitz/Amartya Sen/Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 14.9.2009, <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)> (Zugriff 9.5.2012), und Europäische Kommission, *Das BIP und mehr. Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 20.8.2009, KOM(2009) 433 endg.

**18** Vgl. die Daten des Statistischen Bundesamts unter <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren/Nachhaltigkeitsindikatoren.html>> (Zugriff 2.4.2012).

**19** Als Beispiel sei der sogenannte TEEB-Report genannt (TEEB: The Economics of Ecosystems and Biodiversity). Vgl. Pavan Sukhdev/Heidi Wittmer/Christoph Schröter-

dings an einer Übersetzung der Erkenntnisse in nationale Politik. Hierzu bedarf es zum einen weiterer Hilfen für Staaten, die sich für eine Politik im Sinne der Green Economy interessieren. Zum anderen muss das System der internationalen Nachhaltigkeitsgovernance so ausgestattet werden, dass es die Übersetzung der Erkenntnisse in nationale Politik auch mit Datenerhebungen und Koordinierungsaufgaben unterstützen kann.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs) relevant, wie sie im Vorfeld der Rio-Konferenz diskutiert werden.<sup>21</sup>

Während der Wirtschaftskrise 2008 und 2009 propagierten verschiedene Industrie- und Schwellenländer grüne Konjunkturprogramme, die als kombinierte Lösung helfen sollten, die Wirtschafts- und Umweltprobleme gleichzeitig zu bekämpfen.<sup>22</sup> Von den weltweit zur Verfügung gestellten 3,3 Billionen US-Dollar sind allerdings nur ein Sechstel in umweltfreundliche Sektoren geflossen. In diesen Sektoren wurden vor allem Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz finanziert, weitere Mittel kamen kohlenstoffarmen Energiequellen und dem Wasser- und Abfallsektor zugute. In einigen Staaten war der grüne Anteil deutlich höher, etwa in Südkorea (78,7%) und China (33,6%).<sup>23</sup> Bei den EU-Mitgliedern führte Frankreich mit 18,2 Prozent deutlich vor Deutschland mit 13,2 Prozent. In absoluten Zahlen gemessen lag China vorn, das 218 Milliarden US-Dollar vornehmlich in Schienenwege, Stromnetze und energieeffiziente Gebäude investiert hat.<sup>24</sup>

Neben dem nur geringen »grünen« Anteil sind zwei weitere Defizite dieser Maßnahmenpakete zu erwähnen, die nur scheinbar auf nachhaltige Entwicklung zielen. Erstens fehlt es den Konjunkturprogrammen an langfristiger Verbindlichkeit. Sie sollten lediglich kurzfristig den Konjunkturmotor wieder in Schwung bringen und Arbeitsplätze sichern. Kommt es

Schlaack/Carsten Neshhöver/Joshua Bishop/Patrick ten Brink/Haripriya Gundimeda/ Pushpam Kumar/Ben Simmons, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature. A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, 2010, <[www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB\\_SynthReport\\_09\\_2010\\_online.pdf](http://www.teebweb.org/Portals/25/TEEB%20Synthesis/TEEB_SynthReport_09_2010_online.pdf)> (Zugriff 4.5.2012).

**20** Siehe Kapitel 5, S. 58ff.

**21** Siehe Kapitel 3, S. 33ff.

**22** Siehe z.B. Edward B. Barbier, *Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal*, Nairobi: UNEP, 2009; Alex Bowen/Sam Fankhauser/Nicholas Stern/Dimitri Zenghelis, *An Outline of the Case for a »Green« Stimulus*, London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Februar 2009 (Policy Brief); Ottmar Edenhofer/Nicholas Stern, *Towards a Global Green Recovery: Recommendations for Immediate G20 Action*, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research/London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2.4.2009; Jon Strand/Michael Toman, »Green Stimulus«, *Economic Recovery, and Long-Term Sustainable Development*, Washington, D.C.: World Bank, Januar 2010 (Policy Research Working Paper 5163).

**23** Südkorea hat dabei allerdings Investitionen in Kernenergie als kohlenstoffarm und damit »grün« angerechnet. Vgl. Shim, *Green Growth, Green Economy und Green New Deal* [wie Fn. 3].

**24** Edward B. Barbier, »Green Stimulus Is Not Sufficient for a Global Green Recovery«, *voxeu.org*, 3.6.2010, <[www.voxeu.org/index.php?q=node/5134](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5134)> (Zugriff 23.3.2012).

dabei zu effizienzsteigernden Investitionen, kann prinzipiell allerdings auch längerfristig ein ressourcenschonender und emissionsmindernder Produktions- und Konsumpfad eröffnet werden. Das Hauptaugenmerk liegt bei konjunkturellen Stimulierungen aber auf kurzfristigen Effekten.

Zweitens werden die Entwicklungen der Arbeitsplätze und des Bruttoinlandsprodukts, nicht jedoch die Umweltauswirkungen herangezogen, um die Effektivität der eingesetzten Instrumente (vor allem kurzfristige staatliche Zuschüsse und Zinsvergünstigungen) zu beurteilen. Für ein kurzfristiges Konjunkturprogramm wird die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik selten grundsätzlich verändert. Die angewandten Instrumente wie zum Beispiel Steuersenkungen oder Investitionszuschüsse bewirken nicht zwingend mehr Umweltschutz, während zum Beispiel Emissionsziele durch die Einrichtung eines Emissionshandelssystems klar vorgegeben werden können. In vielen Entwicklungs-, aber auch in Schwellenländern fehlen die notwendigen Informationen zu den Umwelteffekten, die solche Maßnahmen mit sich bringen. Und in Staaten, denen diese Informationen vorliegen, mangelt es unter Umständen an der Auswertung oder diesen Wechselwirkungen wird nicht das nötige politische Gewicht beigemessen.

### **OECD und G20: unterschiedliche Akzente**

Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise verabschiedete die OECD im Juni 2009 auf Ministerebene eine »Deklaration über Grünes Wachstum«. Darin wird unter anderem betont, dass diese Krise weder als Entschuldigung für verminderten Klimaschutz noch für gedrosselte Finanzströme im Entwicklungs- und Umweltbereich herhalten könne. Im Gegenteil läge gerade in einer ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaften die Chance, einen neuen, und zwar ökologisch und sozial nachhaltigen Wachstumspfad einzuschlagen. Auf Grundlage dieser Thesen verabschiedete die OECD im Mai 2011 eine umfassende »Grüne Wachstumsstrategie« (Green Growth Strategy).<sup>25</sup> Dabei ist diese Strategie nicht weniger breit angelegt als die unter dem Dach der Vereinten Nationen konzeptionell vorangetriebene Green Economy, auch wenn sie sich offenkundig am relativ hohen volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand ihrer Mitglieder orientiert. Nach Auffassung der OECD sind gezielte Regierungsinterventionen in etlichen Politikbereichen notwendig, um bestehendem Marktversagen abzuhelpfen. Steuerliche Maßnahmen, Änderungen in der Innovationspolitik, marktnahe Instrumente und Anreizsysteme sowie ordnungspolitische Eingriffe sollen dazu beitragen, grünes Wachstum zu schaffen. Mit seiner langen Liste von Indikatoren und dem umfangreichen, an nationale Regierungen gerichteten Werkzeugkasten (Toolbox) ähnelt der OECD-Ansatz dabei nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung, wie sie in zahlreichen europäischen Ländern eingeführt wurden.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Vgl. OECD, *Towards Green Growth* [wie Fn. 15].

<sup>26</sup> Vgl. Jutta Knopf u.a. (Hg.), *Nachhaltigkeitsstrategien in Politik und Wirtschaft: Treiber für Innovation und Kooperation?*, München: Oekom-Verlag, 2011.

Bislang sind alle Versuche gescheitert, Elemente einer Green Economy auch auf Ebene der G20 zur Geltung zu bringen. Die Bundesregierung hatte 2009 bei den wichtigsten internationalen Wirtschaftsorganisationen für eine Charta nachhaltigen Wirtschaftens geworben und einen Weltwirtschaftsrat bei den Vereinten Nationen befürwortet. Dies war letztlich der Anstoß für die OECD-Strategie, nicht aber für eine Vertiefung der wirtschaftspolitischen Debatte im Rahmen der G20. In dem Aktionsplan für Entwicklung, der 2010 beim G20-Gipfel in Seoul beschlossen wurde, sind denn auch die vorgesehenen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen nicht an Nachhaltigkeitskriterien gebunden, und die aufgelisteten Maßnahmen zur gezielten Armutsbekämpfung bleiben unverbindlich. Zum ersten Mal hat Mexikos Präsident Felipe Calderon eine grüne Wachstumsstrategie als einen der fünf Hauptagendapunkte des diesjährigen mexikanischen G20-Vorsitzes benannt.<sup>27</sup>

### **Internationaler Innovationswettbewerb? Schwerpunkte der EU, Chinas und der USA**

Die zentralen Bausteine einer Green Economy, kohlenstoffarme und umweltfreundliche Technologien, werden im internationalen Innovationswettbewerb immer wichtiger. Dabei muss aber noch deutlich mehr in Forschung und Entwicklung investiert werden.<sup>28</sup> Darüber hinaus bedarf es staatlicher Anreizsysteme sowie ordnungsrechtlicher Vorgaben zur Markteinführung, insbesondere aber auch zur Marktdurchdringung. Sollen die neuen Technologien global zur Wirkung kommen, gilt es Wege zu finden, wie sie auch den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden können. Die aus der Umwelt- und Klimadebatte bekannten und sehr unterschiedlichen Argumentationen zum Technologietransfer und zur Finanzierung schlagen sich auch in den nationalen Positionen zu den Prioritäten einer Green-Economy-Politik nieder. Das Augenmerk der Entwicklungs- und Schwellenländer ist einerseits auf die umwelt- und ressourcenschonenden Strategien und Technologien einiger OECD-Staaten gerichtet. Andererseits wollen sie nicht nur als künftige Märkte für diese Technologien angesehen werden.

Die EU hat sich mit ihrer Wachstumsstrategie »Europa 2020« zum grünen Wachstum bekannt. Konkrete Maßnahmen sind in der genannten »Roadmap der Europäischen Kommission für eine kohlenstoffarme Wirtschaft« vom März 2011 vorgesehen. Darin setzt sich die Kommission dafür ein, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Energiesektor bis 2050 um 93–99% zu senken. Ähnlich ambitioniert ist die im Dezember 2011 vorgestellte »Energy Roadmap 2050«.<sup>29</sup> Im Widerspruch zu ihrem Vorreiter-Image bleibt die EU jedoch durchdringende Instrumente schuldig, mit denen sich die im

<sup>27</sup> Vgl. <<http://g20mexico.org/en/green-growth>> (Zugriff 2.4.2012).

<sup>28</sup> Vgl. Roger Pielke, Jr., *The Climate Fix*, New York: Basic Books, 2010.

<sup>29</sup> Severin Fischer/Oliver Geden, *Die »Energy Roadmap 2050« der EU: Ziele ohne Steuerung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (SWP-Aktuell 8/2012); Christian Hey, »Low-carbon and Energy Strategies for the EU«, in: *GAIA*, 21 (2012) 1, S. 43–47.

großen Maßstab notwendigen »grünen« Technologien verbreiten ließen. Auch in anderen Bereichen wie Verkehr und Energieeffizienz setzt sich die EU ehrgeizige Ziele, muss sich jedoch angesichts der mäßigen Fortschritte im vergangenen Jahrzehnt verstärkt darum bemühen, sie auch zu erreichen. Die Verabschiedung der Roadmap für eine kohlenstoffarme Wirtschaft ist im März 2012 vorerst gescheitert. Dies hat einmal mehr verdeutlicht, dass sich auch innerhalb der EU die Diskussion über eine grüne Transformation der Wirtschaft keineswegs konfliktfrei gestaltet.<sup>30</sup>

Ehrgeizige Ziele hat sich auch China gesetzt. Im 12. Fünfjahresplan (2011–2015) verschob die chinesische Regierung den Fokus erneut etwas mehr von der unverändert hohen Quantität des Wachstums auf die Qualität von Entwicklung. Nach wie vor am wichtigsten sind Peking zwar die Stärkung des chinesischen Marktes und die zunehmende Konzentration von Wertschöpfung innerhalb der heimischen Wirtschaft. Die Nutzung von Kohlekraftwerken, Rückgrat der chinesischen Energieversorgung, soll daher massiv ausgebaut werden.<sup>31</sup> Gleichzeitig will die Regierung jedoch zielstrebig vermehrt erneuerbare Energien nutzen, Energie- und Ressourceneffizienz steigern und den Treibhausgasausstoß der Wirtschaft senken. China rangiert bereits heute in der Spitzengruppe der Staaten, die in besonderem Maße auf erneuerbare Energien setzen. 2015 soll die installierte Leistung von Anlagen, die erneuerbare Energie nutzen, mit 427 GW die Kapazitäten innerhalb der EU mit dann geschätzten 322 GW bereits deutlich übersteigen.<sup>32</sup> Gleichzeitig ist Peking aber auch bereit, die neuen chinesischen Industrien, wie zum Beispiel Anlagen zur Produktion von Solarpanels, von der internationalen Konkurrenz abzuschirmen.

US-Präsident Obama hatte während seines Wahlkampfs 2008 noch den Anspruch artikuliert, eine umfassende neue Wirtschaftsstrategie für die Vereinigten Staaten zu entwickeln – von Kommentatoren in Anlehnung an die Roosevelt-Ära als »Green New Deal« bezeichnet. Eine Kehrtwende etwa in der Klimapolitik ist in den USA jedoch ausgeblieben.<sup>33</sup> Es könnte aber sein, dass sich die USA aus ganz pragmatischen Gründen zumindest teilweise auf Green-Economy-Konzepte werden einlassen müssen. In seiner Rede zur Lage der Nation vom Januar 2011 bezeichnete Obama den drohenden Kompetenzvorsprung der chinesischen »clean tech industry« als

<sup>30</sup> »Poland Defies Europe over 2050 Low-carbon Roadmap«, *Euractiv*, updated 12.3.2012, <[www.euractiv.com/climate-environment/poland-defies-europe-2050-low-carbon-roadmap-news-511380](http://www.euractiv.com/climate-environment/poland-defies-europe-2050-low-carbon-roadmap-news-511380)> (Zugriff 5.4.2012).

<sup>31</sup> Vgl. Gudrun Wacker, »China in den Klimaverhandlungen: Zentrale Rolle zwischen den Stühlen«, in: Susanne Dröge (Hg.), *Die internationale Klimapolitik: Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 30/2009), S. 49–60.

<sup>32</sup> Shin Wei Ng/Nick Mabey, *Chinese Challenge or Low Carbon Opportunity? The Implications of China's 12th Five-Year-Plan for Europe*, London, März 2011 (E3G Briefing), S. 4.

<sup>33</sup> Stormy-Annika Mildner/Jörn Richert, *Obamas neue Klimapolitik. Möglichkeiten und Grenzen eines klimapolitischen Wandels in den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP-Studie 4/2010).

»Sputnik-Moment unserer Generation«. <sup>34</sup> Die Sorge war durchaus berechtigt, lag die Summe der US-Investitionen in saubere Energietechnologien 2010 doch unter jener von China und Deutschland. <sup>35</sup> Um der US-Wirtschaft im Innovationswettbewerb um Zukunftstechnologien wieder neuen Schwung zu verleihen, investierten die USA zuletzt deutlich mehr öffentliche Mittel, unter anderem in den erneuerbare Energien-Sektor, und eroberten damit den Spitzenplatz zurück. <sup>36</sup> Bei seiner diesjährigen Rede zur Lage der Nation betonte Obama allerdings die Rolle von Schiefergas als »saubere Energiequelle« und legte einen Schwerpunkt auf geplante Kürzungen von Subventionen der fossilen Energiewirtschaft, während er gleichzeitig 75 Prozent der potentiellen Offshore-Öl- und -Gasreserven zur Förderung freigab. <sup>37</sup>

### **Rio 2012: Auf dem Weg zu einem globalen Green-Economy-Konzept?**

Wird die Rio-Konferenz neue Impulse geben können? Im Zero Draft des Ergebnisdokuments für die UNCSD vom 10. Januar 2012 wird die Grüne Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung (GESDPE) vor allem als Konzept zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung dargestellt. Laut Sha Zukang, VN-Untergeneralsekretär für Wirtschafts- und Sozialfragen und UNCSD-Generalsekretär, haben sich Mitgliedstaaten und Interessenvertreter auf neue Schwerpunkte geeinigt, um die Schaffung eines Rahmenwerks zur Förderung grüner Ökonomien voranzutreiben: die Beseitigung der Armut und »grüne« Arbeitsplätze, Energie, Wasser, Ernährungssicherheit, Urbanisierung, Katastrophen, Ozeane und Meere, Klimawandel und Biodiversität. Die Meinungen über die nötigen Mittel gehen allerdings auseinander.

Strittig ist bereits die Definition des Konzepts. Die oben (S. 19, bei Fn. 4) erwähnte, weit gefasste UNEP-Definition ist zunächst als Reaktion auf die Befürchtung vieler Schwellen- und Entwicklungsländer zu verstehen, die Green Economy könnte als Leitbild die Politik stärker auf Umweltschutz statt auf Armutsbekämpfung ausrichten. In der Vorbereitung zur Rio-Konferenz 2012 wurde vorgeschlagen, dass jeder Staat für sich selbst festlegen solle, wie er GESDPE definiert. Mit diesem Vorschlag haben die Vereinten Nationen zunächst versucht, drohenden Streitigkeiten pragmatisch auszuweichen. Es sollte eher darum gehen, das Konzept durch praktisches Handeln mit Inhalten zu füllen. Folglich enthält auch der Zero Draft in Ar-

<sup>34</sup> Barack Obama, *Remarks by the President in State of Union Address*, 25.1.2011, <[www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address)> (Zugriff 4.4.2012).

<sup>35</sup> Pew Charitable Trust, *Who's Winning the Clean Energy Race? Growth, Competition and Opportunity in the World's Largest Economies*, Washington, D.C. 2010.

<sup>36</sup> »Solar Surge Drives Record Clean Energy Investment in 2011«, *Bloomberg New Energy Finance*, 12.1.2012, <<http://bnef.com/PressReleases/view/180>> (Zugriff 4.4.2012).

<sup>37</sup> Barack Obama, *Remarks by the President in State of the Union Address*, 24.1.2012, <[www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address)> (Zugriff 4.4.2012).

tikel 28 explizit den Hinweis darauf, dass jedes Land bei der konkreten Ausgestaltung der GESDPE eigenständige Entscheidungen treffen solle. In Artikel 27 des Zero Draft wird zudem klargestellt, dass die GESDPE »nicht als rigide Sammlung von Regeln, sondern als ein Rahmen zur Entscheidungsfindung intendiert« ist.<sup>38</sup>

Die Offenheit des Konzepts hatte in den Monaten vor Zusammenstellung des Zero Draft bei vielen den Eindruck von Beliebigkeit entstehen lassen. So monierten Staatenvertreter auf dem arabischen Treffen zur Vorbereitung der UNCSD im Oktober 2011 wie auch auf dem kurz darauf stattfindenden afrikanischen Regionaltreffen die fehlende Trennschärfe des Konzepts und die damit einhergehende Unklarheit, auf was man sich in Rio eigentlich einigen solle. Mit der langen Auflistung wünschenswerter Wirkungen und dem Ansatz, die individuellen Bedingungen einzelner Länder in den Vordergrund zu stellen, wurden nicht nur diese Sorgen vorerst beschwichtigt. Den Schwellen- und Entwicklungsländern sind im Zero Draft auch einige handfestere Ängste genommen worden. Untersagt sind laut Artikel 31 unter anderem neue Handelsbarrieren im Namen einer Green Economy oder die Knüpfung neuer Bedingungen an die Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Beides entspricht den Prioritäten der G77-Staaten, die zu Beginn der Debatte befürchtet hatten, das Konzept könne mit einem von den Industrieländern betriebenen Öko-Protektionismus oder einer »grünen« Konditionalisierung von Entwicklungsgeldern verbunden sein.<sup>39</sup> Die GESDPE soll laut Zero Draft auch nicht zu neuen Technologieabhängigkeiten führen oder die bestehende technologische Kluft zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern vertiefen. Wenn man allerdings die letztere Absicht ernst nimmt, kommen Zweifel auf, wie sich manche Bestandteile im Zero Draft umsetzen lassen sollen. Ungeachtet dessen macht der Entwurf eine Reihe von Zugeständnissen an die Schwellen- und Entwicklungsländer.

Auf Initiative Deutschlands haben die EU-Vertreter im Rio-Vorbereitungsprozess vorgeschlagen, im Zuge der Konferenz eine Green Economy Roadmap zu erstellen. Mit individuell zugeschnittenen Beratungs- und Hilfsangeboten solle das VN-System interessierte Staaten bis 2020 dabei unterstützen, die Transformation in Richtung einer GESDPE vorzubereiten. Bis 2030 sollen einem Beschluss der EU-Umweltminister zufolge wich-

**38** Artikel 27: »We underscore that green economy is not intended as a rigid set of rules but rather as a decision-making framework to foster integrated consideration of the three pillars of sustainable development in all relevant domains of public and private decision-making.« Artikel 28: »We recognize that each country, respecting specific realities of economic, social and environmental development as well as particular conditions and priorities, will make the appropriate choices.«

**39** Siehe z.B. die Diskussionen im UNCSD-Vorbereitungsprozess, u.a. International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services, »Summary of the Second Session of the Preparatory Committee for the UN Conference on Sustainable Development: 7–8 March 2011«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (11.3.2011) 3.

tige Schritte bei der Umsetzung vollzogen sein.<sup>40</sup> Hier zeigt sich einmal mehr, dass es zwingend ist, die beiden Kernthemen in Rio zu verknüpfen: Die gegenwärtigen VN-Institutionen taugen nicht dazu, eine ambitionierte Roadmap in die Tat umzusetzen. Doch für die notwendige Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen existieren bislang keine kompromissfähigen Pläne.

Einige grundlegende Forderungen der Europäischen Union an eine Roadmap wurden in den Zero Draft aufgenommen. So soll eine internationale Plattform zum Wissensaustausch geschaffen werden, die Staaten bei der Auswahl und beim Design politischer Instrumente unterstützen soll. Individuelle Strategien sollen auf staatlicher Ebene entwickelt und umgesetzt werden. Bis 2015 sind Indikatorensysteme jenseits des Bruttoinlandsprodukts zu entwickeln, bis 2030 soll die Umsetzung einschließlich einer Erfolgskontrolle vollzogen sein.

Doch die Idee einer Roadmap stößt in den Verhandlungen weiterhin auf Vorbehalte, wie in den UNCSO-Vorbereitungssitzungen im März und im Mai 2012 deutlich wurde.<sup>41</sup> Vorbehalte hegen sowohl die G77 und China, die sich keine spezifischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorschreiben lassen wollen und befürchten, mit einer Roadmap werde ihnen vorgeschrieben, den Umweltschutz zulasten der Armutsbekämpfung zu bevorzugen. Vorbehalte haben auch die USA, Kanada, Neuseeland oder Russland, die konkrete Ziel- und Zeitvorgaben oder Benchmarks ablehnen. Die Bruchlinien werden nicht zuletzt in der Entwicklung des Zero Draft des Ergebnisdokuments sichtbar. Dieses wuchs von ursprünglich 19 Seiten im Januar 2012 auf über 200 Seiten Ende März an und umfasst nach einer weiteren Verhandlungsrunde von Ende April bis Anfang Mai immer noch 174 Seiten. Gehen den Entwicklungsländern manche von der EU eingebrachten Vorstellungen zu GESDPE zu weit, verlangen sie ihrerseits weitreichende Änderungen an der internationalen Finanzarchitektur. So fordern die G77 und China im Zusammenspiel mit Mexiko eine Reform der Bretton-Woods-Institutionen einschließlich einer neuen Stimmrechtsverteilung, was wiederum die EU, die USA, Japan, Kanada, Neuseeland und Südkorea ablehnen.

Neben diesen Konfliktthemen finden sich aber auch konsensfähige Elemente. So könnte etwa das brachliegende Rahmenprogramm zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern verabschiedet werden. Dieses ruht seit einem Jahr fertig ausgearbeitet in der Schublade, seine Verabschiedung scheiterte zuletzt auf der 19. Sitzung der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD-19) im Mai 2011 an Formulierungen über

<sup>40</sup> Siehe den letzten Stand des EU-Beschlusses in: Council of the European Union, *Rio+20: Pathways to a Sustainable Future*, Council Conclusions, 3152th Environment Council Meeting, Brüssel, 9.3.2012.

<sup>41</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSO Informal Informal Consultations and Third Intersessional Meeting: 19–27 March 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (30.3.2012) 24; IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSO Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (7.5.2012) 35.

Menschen, die in besetzten Gebieten leben.<sup>42</sup> Im Entwurf des Abschlussdokuments vom 27. März 2012 waren an mehreren Stellen nicht nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster erwähnt, die unter anderem in die Liste der SDGs aufgenommen werden könnten.

Drei Monate vor der Rio+20-Konferenz haben die G77 und China auf einen der blinden Flecken der Industriestaaten hingewiesen: Die bis dahin eingegangenen Änderungsanträge zum Zero Draft zielten allzu sehr auf Effizienzgewinne ab, blendeten dabei aber die von übermäßigem Konsum ausgehenden Probleme aus.<sup>43</sup> Damit spielt China auf den sogenannten Rebound-Effekt an, der darin besteht, dass Ressourceneinsparungen durch Effizienzgewinne oftmals mit einer vermehrten Nutzung besonders effizienter Produkte einhergehen, was letztlich einen höheren Gesamtverbrauch zur Folge hat. Dieser Effekt betrifft die entwickelten Volkswirtschaften in besonderem Maße. Gerade für die schnell wachsenden Schwellenländer könnte sich dieses Argument aber als Bumerang erweisen, bildet sich innerhalb ihrer Grenzen doch eine enorm große, konsumstarke Mittel- und Oberschicht heraus. Die sogenannte globale Mittelschicht, die 2010 aus rund 1,8 Milliarden Menschen bestand, dürfte nach OECD-Schätzungen bis 2030 auf 4,9 Milliarden Menschen anwachsen, vornehmlich als Folge des steigenden Wohlstands in Asien.<sup>44</sup>

Die volkswirtschaftliche Dynamik in den Schwellenländern, deren rasant zunehmender Ressourcenverbrauch und die damit einhergehende Umweltzerstörung sind stichhaltige Gründe dafür, weshalb einige Industriestaaten die traditionell strikte Trennung zwischen entwickelter und sich entwickelnder Welt in Rio gerne ein neuerliches Stück weit überwinden wollen. So haben sich vor allem Australien, aber auch die USA, die EU, Kanada, Japan und Südkorea im Entwurf vom 27. März 2012 gegen die mehrfache Erwähnung des Prinzips gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung (common but differentiated responsibilities) gewandt, wie sie von den G77 und China eingebracht worden war. Der Streitpunkt konnte auch während der nachfolgenden Verhandlungen bis Anfang Mai nicht aufgelöst werden. Die EU hat ihrerseits einen eigenen Absatz zur internationalen Verantwortung von Schwellenländern einfügen lassen, den die G77 umgehend zurückwies. Mit einem vergleichbaren Vorstoß sind die Europäer bislang auch in den Klimaverhandlungen gescheitert. Dabei ging es ihnen darum, die strikte Trennung in Annex-I- und Nicht-Annex-I-Staaten aufzuheben und damit perspektivisch die Verpflichtung zur Emissionsreduktion auf die Schwellenländer auszudehnen. Vor allem China hat sich gegen eine solche Neukategorisierung gewehrt; es ist

<sup>42</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the Nineteenth Session of the Commission on Sustainable Development: 2–14 May 2011«, *Earth Negotiations Bulletin*, 5 (16.5.2011) 304.

<sup>43</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations and Third Intersessional Meeting: 19–27 March 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (30.3.2012) 24, S. 9.

<sup>44</sup> Homi Kharas, *The Emerging Middle Class in Developing Countries*, Paris: OECD Development Center, Januar 2010 (Working Paper Nr. 285); Edward M. Kerschner/Naeema Huq, *Asian Affluence: The Emerging 21st Century Middle Class*, Morgan Stanley Smith Barney, Juni 2011.

jedoch nur eine Frage der Zeit, bis in den verschiedenen Verhandlungsforen eine Einteilung Geltung gewinnt, die den volkswirtschaftlichen Realitäten näher kommt. In welcher Form die Schwellenländer letztlich im Abschlussdokument der UNCSD erwähnt werden, kann hierzu durchaus Rückschlüsse erlauben.

## Fazit

Die Idee der Green Economy, Kern eines globalen wirtschaftspolitischen Konzepts, soll auf der VN-Ebene dazu dienen, dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung Geltung zu verschaffen. Trotz langer Listen erwünschter positiver Effekte einer Green Economy besteht noch keine einhellige internationale Zustimmung zu den damit verbundenen Zielen und möglichen Indikatoren sowie zu den Instrumenten, die für ihre Ausgestaltung notwendig sind.

Einerseits ist es durchaus sinnvoll, für die UNCSD keine »Top-down«-Festlegung zu treffen und die Grüne Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung (GESDPE) stattdessen vornehmlich im Zuge der Praxis zu definieren. Andererseits wird es ohne ein Mindestmaß an greifbaren Kriterien kein schlüssiges GESDPE-Konzept auf globaler Ebene geben können. Außerdem bedürfte es auch eines klareren Bekenntnisses der Industrieländer, dass sie zur Realisierung von Investitionen in die identifizierten Kernbereiche der Wirtschaft mehr Hilfen bereitstellen bzw. die zugesagten Transferzahlungen entsprechend einsetzen müssten. Die bisher wenig präzisen und teilweise aus strategischen Gründen bewusst offen gehaltenen Formulierungen im Zero Draft lassen sich leicht mit den hauptsächlich am Wachstum orientierten volkswirtschaftlichen Prioritäten unter einen Hut bringen. Dies birgt die Gefahr, dass sich in Ermangelung einer ebenso handfesten wie umfassenden Definition von Green Economy kaum feststellen lässt, ob politische Maßnahmen und unternehmerische Aktivitäten einer nachhaltigen Wirtschaftsweise verpflichtet sind. Zudem macht sich die fehlende Verankerung des Verursacherprinzips negativ bemerkbar: Wenn das nationale Wirtschaften potentielle Schäden für die Umwelt, das Klima oder den Bestand an Ressourcen, aber auch für das soziale Gefüge verursacht, spielt dies insofern keine Rolle. Nicht zuletzt besteht die Gefahr des »green-washing«, einer nur dem äußeren Anschein nach grünen Wirtschaftsweise zum Zweck der Imagepflege.<sup>45</sup>

Die großen Wirtschaftsmächte zeigen sich zurückhaltend, Elemente der Green Economy bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise stärker zu berücksichtigen. Dies gibt Anlass zu der Sorge, dass das Konzept ein Lippenbekenntnis bleiben könnte. Die von der OECD entwickelten Ansätze und die wenigen von den G20 anvisierten Initiativen haben bisher kaum dazu beigetragen, dass die größten Volkswirtschaften die Green

<sup>45</sup> Zu dieser und weiterer Kritik vgl. Barbara Unmüßig, »Grüne Ökonomie – die neue Zauberformel? Erwartungen an die Rio+20-Konferenz«, in: *Vereinte Nationen*, (2012) 1, S. 3–9; Ulrich Brand, »Green Economy – The Next Oxymoron?«, in: *GAIA*, 21 (2012) 1, S. 28–32.

Economy ernst nehmen. Kontraproduktive Maßnahmen wie die Subventionierung umweltschädlicher Praktiken werden nicht konsequent eingedämmt, umweltfreundliche Technologien nicht energisch genug gefördert. Die größte Gefahr aber ist, dass der ursprünglich mehrdimensionale Ansatz der Green Economy auf den Bereich der Umwelt- und Energietechnologien zurückgestutzt werden könnte. Damit fielen Finanzmarktstabilität und Armutsbekämpfung unter den Tisch.

Wenn die internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank, Währungsfonds und Welthandelsorganisation) und die VN am selben Strang ziehen, könnten Investitionen und Innovationen im notwendigen Umfang in andere Bahnen gelenkt werden. Hier sind die G20 gefragt, als Vorreiter aktiv zu werden, denn die UNCSD wäre mit ausufernden Diskussionen über eine Reform der Bretton-Woods-Institutionen überfrachtet. Mexiko könnte mit seinem G20-Vorsitz dafür sorgen, dass die Green-Economy-Debatte unter den größten Volkswirtschaften intensiver geführt wird. Dies hat sich die mexikanische Regierung beim G20-Treffen im Juni 2012 kurz vor dem Rio-Gipfel auch zum Ziel gesetzt. Die Bundesregierung sollte Mexiko darin bestärken, denn dies wäre eine Gelegenheit, den in dem Konzept zusammengefassten Anliegen in ihrer gesamten Breite Geltung zu verschaffen und einen Konsens über die Bedeutung der Green Economy in der VN-Nachhaltigkeitspolitik herbeizuführen. Letztlich würden dadurch auch bessere Voraussetzungen für eine globale Green Economy Roadmap geschaffen werden.

### 3. Sustainable Development Goals: Eine erneuerte Verpflichtung zur Umsetzung globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung?

Birgit Lode

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (UNCSD) 2012 geht es vor allem darum, das politische Engagement für eine nachhaltige Entwicklung wiederaufleben zu lassen.<sup>1</sup> Der gemeinsame Vorschlag der Regierungen Kolumbiens und Guatemalas, einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erarbeiten,<sup>2</sup> ist möglicherweise dazu geeignet, die internationale Staatengemeinschaft zu einem entsprechenden Bekenntnis zu bewegen. Gleichzeitig würde die Verwirklichung dieser Initiative für eine verstärkte Sichtbarkeit des Rio+20-Gipfels sorgen, aber auch zu einer fokussierten Wahrnehmung der Herausforderungen führen, die auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung gemeistert werden müssen. Außerdem bietet die im Juni in Rio stattfindende UNCSD die Chance, rechtzeitig vor Ablauf der Geltungsfrist der Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) im Jahr 2015 den bereits angestoßenen Folgeprozess um einen Katalog breiter angelegter Ziele einer *nachhaltigen* Entwicklung zu ergänzen.

#### Der Vorschlag Kolumbiens und Guatemalas

Die Anregung der kolumbianischen und der guatemalteckischen Regierung, globale Nachhaltigkeitsziele zu erarbeiten, wurde erst Anfang August 2011 im Vorfeld des regionalen UNCSD-Vorbereitungstreffens lateinamerikanischer und karibischer Staaten publik gemacht. Nach Ansicht beider Länder hätten die Erfahrungen mit den MDGs gezeigt, dass es für Regierungen und beteiligte Institutionen leichter ist, zusammenzuarbeiten, wenn sie sich an Vorgaben orientieren können, die sie bei ihren Anstrengungen auf dem Weg zu gemeinsamen Zielen leiten. Kolumbien und Guatemala schlagen daher vor, die Festlegung und Einigung auf einen Katalog von SDGs zu einem zentralen Ergebnis des Rio+20-Gipfels zu

<sup>1</sup> UN General Assembly, *Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the Outcomes of the World Summit on Sustainable Development*, VN Dok. A/RES/64/236 (2010), 31.3.2010, Ziff. 20, lit. (a). Neben diesem Hauptziel der Konferenz soll sich der Gipfel vor allem mit zwei Schwerpunktthemen befassen: dem Institutional Framework for Sustainable Development (IFSD) und der Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication (GESDPE).

<sup>2</sup> UN Conference on Sustainable Development (UNCSD), *Rio+20: Sustainable Development Goals. Proposal by the Governments of Colombia and Guatemala for Consideration by the Participating Countries*, VN Dok. LC/L.3366/Rev.1 (2011), 30.8.2011.

machen. Ein solcher Katalog solle den MDGs nachempfunden werden und diese ergänzen, vor allem aber – im Unterschied zu den MDGs – universelle Geltung entfalten.<sup>3</sup> Was ihre inhaltliche Ausgestaltung betreffe, könnten die SDGs die Erträge des vor 20 Jahren begonnenen Rio-Prozesses repräsentieren, also die bereits in der Rio-Erklärung und der Agenda 21 von 1992 sowie die im Johannesburger Aktionsplan von 2002 enthaltenen Grundsätze und Zielvorgaben abbilden, wobei sie mit konkreten Indikatoren und Zeitplänen zu verknüpfen wären. Kolumbien und Guatemala formulieren zwei Erwartungen an die Konferenz: Erstens sollten in Rio eben diese Nachhaltigkeitsziele definiert werden. Zweitens solle sich die internationale Staatengemeinschaft auf ein Post-Rio-Mandat einigen, das zum einen festlegt, wie die in Rio fixierten Ziele nach dem Gipfel weiterentwickelt und ausdifferenziert werden, und zum anderen einen Prozess einleitet, der mit der Revision der MDGs zusammenlaufen könnte.<sup>4</sup>

#### **Die Notwendigkeit eines umfassenden Rahmens für nachhaltige Entwicklung**

Ein zeitgemäßes Engagement für Nachhaltigkeit bedeutet nicht nur, für eine Transformation des herkömmlichen Wirtschafts- und Wachstumsmodells in Richtung Grüner Ökonomie<sup>5</sup> und für eine Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen<sup>6</sup> einzutreten. Es bedarf jetzt vor allem auch eines auf globaler Ebene konzertierten, umfassenden und leicht verständlichen Zielkatalogs für nachhaltige Entwicklung. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen stark verbreitet. Das belegen die zahlreichen Eingaben von Staaten (unter anderem Peru, Brasilien, Mexiko, USA und Indonesien)<sup>7</sup>, Institutionen und der den Rio-Prozess seit 1992 begleitenden Major Groups für die Abfassung des Rio-Schlussdokuments (Compilation Document).<sup>8</sup> Allein die Tatsache, dass jede vierte Eingabe den Vorschlag Kolumbiens und Guatemalas erwähnt, macht deutlich, wie schnell die Idee, einen Kanon globaler Nachhaltigkeitsziele zu erarbeiten, weltweit Beachtung

<sup>3</sup> Vgl. UN General Assembly, *Roadmap towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, VN Dok. A/56/326 (2001), 6.9.2001, und siehe dazu auch Marianne Beisheim, *Zwischenbilanz: Millenniumsziele +10. Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2010 (SWP-Aktuell 62/2010).

<sup>4</sup> UNCSD, *Rio+20: Sustainable Development Goals. Proposal by the Governments of Colombia and Guatemala* [wie Fn. 2].

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 2, S. 18ff.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 5, S. 58ff.

<sup>7</sup> Die Eingabe Perus für das Compilation Document (siehe dazu Fn. 8) ist abrufbar unter <[www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=460&menu=20](http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=510&nr=460&menu=20)> (Zugriff 10.5.2012). Verweise zu den Eingaben aller anderen genannten Staaten finden sich unter <[www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=291&type=12&menu=20&str=Sustainable%20development%20goals%20%28SDGs%29](http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=291&type=12&menu=20&str=Sustainable%20development%20goals%20%28SDGs%29)>.

<sup>8</sup> Das sogenannte Compilation Document stellt eine Zusammenfassung aller Einsendungen dar, die bis zum Stichtag 1.11.2011 beim UNCSD-Sekretariat eingegangen sind. Aus ihnen wurde eine erheblich komprimierte Fassung erstellt, der sogenannte Zero Draft. Er bildet die Grundlage der Rio-Abschlussklärung.

gefunden hat.<sup>9</sup> Zu Beginn des Jahres 2012 hat sich die EU hinter die SDG-Initiative gestellt,<sup>10</sup> insbesondere Schweden und das Vereinigte Königreich setzen sich explizit dafür ein.<sup>11</sup> Und auch auf höchster Ebene im VN-System findet der Vorstoß in Gestalt von Generalsekretär Ban Ki-moon und des von ihm eingesetzten High-Level Panel on Global Sustainability prominente Fürsprecher.<sup>12</sup> Einige der genannten Befürworter verweisen im Übrigen in ihrer Argumentation für die SDGs darauf, dass diese für die Formulierung einer Post-2015-Entwicklungsagenda entscheidend seien.<sup>13</sup>

Unzweifelhaft müssen den schon 1992 in Rio und erneut 2002 in Johannesburg abgegebenen Versprechen endlich Taten folgen. Es gilt, das im Vorfeld des diesjährigen Rio-Gipfels geschärfte weltweite Bewusstsein und die gesteigerte Aufmerksamkeit für Nachhaltigkeitsfragen zu nutzen. Dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung muss die ihm schon lange zustehende Priorität zugemessen werden. Ein wesentliches Element der Strategie zur Verwirklichung dieses Ziels könnte dabei ein Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele sein – die SDGs. Im Einklang damit findet sich im Zero Draft der Rio-Abschlussklärung die Aussage, dass Ziele, Zielvorgaben und Meilensteine essentiell sind, um Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung messbar zu machen und zu beschleunigen. Folgerichtig enthält der Entwurf den Vorschlag, bis 2015 erstens einen Katalog globaler, universell anwendbarer SDGs auszuarbeiten und zweitens einen Mechanismus zu entwickeln, der die Bemühungen und Leistungen beim Umsetzen der Goals regelmäßig verfolgt und darüber Bericht erstattet.<sup>14</sup>

## Vereinbarkeit mit den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs)

Das Vorhaben, bis 2015 Sustainable Development Goals zu entwerfen, sollte mit dem Nachfolgeprozess der dann auslaufenden Millenniums-

<sup>9</sup> Ebd. Mitgezählt wurden allerdings auch kritische Stimmen und Gegner des Vorschlags.

<sup>10</sup> Rat der Europäischen Union, *Rio+20: Wege zu einer nachhaltigen Zukunft*, Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 7514/12 (2012), Brüssel, 12.3.2012, Ziff. 24ff.

<sup>11</sup> Vgl. die Rede der britischen Umweltministerin Caroline Spelman am 9.2.2012 in der London Guildhall, <[www.defra.gov.uk/news/2012/02/09/greener-growth-at-rio20/](http://www.defra.gov.uk/news/2012/02/09/greener-growth-at-rio20/)> (Zugriff 22.3.2012), und die Erklärung der schwedischen Entwicklungsministerin Gunilla Carlsson auf dem Treffen der nordischen Entwicklungsminister in Helsinki am 23.1.2012, <<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=239699&nodeid=15145&contentlan=2&culture=en-US>> (Zugriff 22.3.2012).

<sup>12</sup> United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet. A Future Worth Choosing*, New York: United Nations, 2012, Ziff. 237ff., <[www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSP\\_Report\\_web\\_final.pdf](http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/GSP_Report_web_final.pdf)>; vgl. auch die Rede des VN-Generalsekretärs vor der Generalversammlung am 25.1.2012 in New York, <[www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5825](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5825)> (Zugriff 22.3.2012).

<sup>13</sup> Vgl. International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (7.5.2012) 10, <[www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf)> (Zugriff 15.4.2012).

<sup>14</sup> United Nations (UN), *The Future We Want*, Zero Draft der UNCSD-Abschlussklärung (Stand 10.1.2012), Ziff. 105.

entwicklungsziele (MDGs)<sup>15</sup> abgestimmt werden. Im Zero Draft heißt es dazu nur sehr knapp, die SDGs sollten die MDGs ergänzen und stärken, sie seien Teil der Post-2015-Entwicklungsagenda der VN.<sup>16</sup> Wie genau diese »Ergänzung und Stärkung« der MDGs und die Integration der SDGs in den Post-2015-Prozess aussehen sollen, ist noch unklar.<sup>17</sup> Es geht darum, den bisherigen MDG-Katalog mit den Vorschlägen zu den SDGs in Einklang zu bringen – sowohl mit Blick auf die Inhalte als auch die Verfahren.

In Bezug auf die inhaltliche Abstimmung sollte an dem übergeordneten Ziel der MDGs festgehalten werden, auf nationaler und internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das förderlich ist für Entwicklung und Armutsbekämpfung.<sup>18</sup> So könnte über MDG 1 (Extreme Armut und Hunger beseitigen) hinaus der Nachhaltigkeitsgedanke dergestalt in die SDGs einfließen, dass ein komplexeres Armutverständnis etabliert wird. Neben dem rein ökonomischen Faktor Einkommen müssten dafür auch Indikatoren im sozialen und ökologischen Bereich in die Betrachtung einbezogen werden. Damit würden die MDGs in stärkerem Maße dem Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit gerecht.<sup>19</sup>

Darüber hinaus sollten die mit der Erarbeitung der SDGs befassten Akteure versuchen, aus den Fehlern zu lernen, die bei der Formulierung der Millenniumsentwicklungsziele begangen wurden. Es gilt, die bei den MDGs existierenden Schwachstellen zu identifizieren und bei der Revision der Vorgaben auf neue globale Herausforderungen einzugehen.<sup>20</sup> Eine Neuauflage nicht hinreichend spezifizierter Ziele wie etwa MDG 7 (Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten) muss vermieden werden. Desgleichen sollte auch nicht noch einmal ein Ziel wie MDG 8 (Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen) formuliert werden, das keine Zielvorstellung im engeren Sinne ist, sondern vielmehr ein Mittel zur Verwirklichung der anderen MDGs. Weiter sollte überlegt werden, wie sich globale Ziele besser in regional und national anwendbare Vorgaben über-

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Beisheim, *Zwischenbilanz: Millenniumsziele+10* [wie Fn. 3], und dies., »Keeping the Promise – or Keep Promising? Ein Abgleich zwischen den Erwartungen an den MDG-Gipfel und seinen Ergebnissen«, in: *Die Millenniumsentwicklungsziele 2010: Erfolge und Handlungsbedarf*, Bonn/Berlin: Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., Dezember 2010 (Publikationsreihe »2015 im Gespräch«, Nr. 17), S. 6.

<sup>16</sup> UN, *The Future We Want* [wie Fn. 14], Ziff. 108.

<sup>17</sup> Vgl. IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSO Informal Informal Consultations« [wie Fn. 13], S. 10f, 13f; UNCSO Secretariat, *Current Ideas on Sustainable Development Goals and Indicators* (Rio 2012 Issues Briefs, Nr. 6), <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/218Issues%20Brief%206%20-%20SDGs%20and%20Indicators\\_Final%20Final%20clean.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/218Issues%20Brief%206%20-%20SDGs%20and%20Indicators_Final%20Final%20clean.pdf)> (Zugriff 22.3.2012); Ikuho Miyazawa, *What Are Sustainable Development Goals?*, Hayama: Institute for Global Environmental Strategies (IGES), März 2012 (IGES Rio+20 Issues Brief, Nr. 1).

<sup>18</sup> Vgl. UN General Assembly, *Roadmap towards the Implementation* [wie Fn. 3], Annex, Ziff. 2.

<sup>19</sup> Erste Ansätze in diese Richtung finden sich in UNDPs neuem Multidimensional Poverty Index (MPI), vgl. <<http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/>>.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch Claire Melamed, *After 2015, Contexts, Politics and Processes for a Post-2015 Global Agreement on Development*, London: Overseas Development Institute, 4.1.2012, und Beisheim, »Keeping the Promise – or Keep Promising?« [wie Fn. 15].

setzen lassen und wer die Umsetzung entsprechender Vorgaben koordinieren und kontrollieren sollte. Schließlich müssen die bis zum Jahr 2015 nicht erfüllten Elemente der MDG-Agenda in einen Folgekatalog integriert werden.

Mit Blick auf das Verfahren zur Erarbeitung der SDGs darf nicht vergessen werden, dass der vergleichbare Prozess bei den MDGs mehr als ein Jahrzehnt gedauert hat. Dieses Prozedere gilt es erheblich zu straffen, damit 2015 tatsächlich ein Folgekatalog globaler Nachhaltigkeitsziele bereitsteht. Anders als es bei den MDGs der Fall war, sollte das Verfahren zur Ausarbeitung der SDGs auch möglichst integrativ gestaltet werden, vor allem unter Einbeziehung der Entwicklungsländer. Im Rahmen der MDG-Roadmap bis 2015, deren Eckpunkte bereits weitgehend feststehen,<sup>21</sup> sollten die Debatte über die Neufassung der Millenniumsentwicklungsziele mit der Idee, einen SDG-Katalog zu erstellen, zusammengeführt und ein umfassender Fahrplan entwickelt werden. So könnte es tatsächlich gelingen, bis 2015 eine progressive Liste globaler Nachhaltigkeitsziele auszuarbeiten, in der sich nicht nur drängende und neue Herausforderungen niederschlagen, sondern die auch die Umsetzung jener MDGs im Visier hat, die nach 2015 weiterhin relevant bleiben.

## SDG-Inhalte: Priority Areas und Indikatoren

Nach den Vorstellungen des VN-Generalsekretärs soll eine neue Generation globaler Nachhaltigkeitsziele dort ansetzen, wo die MDGs aufhören.<sup>22</sup> Zu den möglichen Schlüsselthemen eines künftigen SDG-Katalogs liegen bereits diverse Konzepte vor, die sich unter anderem auf die Rio-Erklärung, die Agenda 21, den Johannesburger Aktionsplan und die MDGs beziehen.<sup>23</sup> Angelehnt an die Agenda 21 haben Kolumbien und Guatemala in der Ausgangsversion ihres Vorschlags *acht* Aktionsfelder aufgezählt, auf denen die Nachhaltigkeitsagenda hauptsächlich voranzutreiben wäre: Armutsbekämpfung, Verbrauchsgewohnheiten, Siedlungsentwicklung, Biodiversität und Wälder, Ozeane, Wasserressourcen, Ernährungssicherheit und Energie, einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen.<sup>24</sup> Sha Zukang, VN-Untergeneralsekretär für Wirtschafts- und Sozialfragen und Generalsekretär der UNCSO, hat im November 2011 *sieben* Schwerpunktbereiche – oder »new and emerging issues« – benannt, die bei Treffen zur Vorbereitung der Rio-Konferenz identifiziert wurden. Sie stimmen mit den von den Regierungen Kolumbiens und Guatemalas herausgestellten acht zentralen

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> *Secretary-General's Report to the General Assembly: »We the Peoples«*, New York, 21.9.2011, <[www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5547](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5547)> (Zugriff 23.3.2012).

<sup>23</sup> Siehe oben sowie u.a. Birgit Lode/Nils Meyer-Ohlendorf, *Rio+20: Sustainable Development Goals – The Environmental Pillar. Rigorous Stock-taking and Present Proposals*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2012 (Working Paper FG 8, 2012/01); Hannah Stoddart für Stakeholder Forum, *Global Sustainability Targets, Building Accountability for the 21st Century*, <[www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/globalsustainabilitytargets.pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/globalsustainabilitytargets.pdf)> (Zugriff 26.3.2012).

<sup>24</sup> UNCSO, *Rio+20: Sustainable Development Goals* [wie Fn. 2].

Problemkreisen weitgehend überein.<sup>25</sup> Über beide Vorschläge hinaus gehen die in der sogenannten Bonner Erklärung niedergelegten Forderungen weltweiter Organisationen der Zivilgesellschaft. Danach sollen für insgesamt 17 Themen SDGs entwickelt werden.<sup>26</sup> Die Schlussfolgerung des EU-Umweltrats wiederum listet nur *fünf* Schwerpunktbereiche auf: nachhaltige Energie, Wasser, nachhaltige Landnutzung und Ökosysteme, Ozeane und Ressourceneffizienz, jeweils unter besonderer Berücksichtigung von Abfällen.<sup>27</sup>

Wie gesagt, es gilt, die Lücken der MDGs in Sachen Nachhaltigkeit zu schließen.<sup>28</sup> In diesem Zusammenhang ist vor allem die »Sustainable Energy for All«-Initiative des VN-Generalsekretärs von Bedeutung, die den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung (sustainable energy) propagiert. Gleichzeitig sollte indes vermieden werden, dass sich Prozesse durch die zusätzliche Aufnahme von Themen in einen SDG-Katalog überlappen oder gar duplizieren. So zeigt etwa das Beispiel des internationalen Klimaschutzes, dass für bestimmte Aufgaben bereits an anderer Stelle im VN-System Mechanismen vorhanden sind, hier in Form der regelmäßig stattfindenden Weltklimakonferenzen.<sup>29</sup> Andererseits gibt es neue Herausforderungen, deren Bewältigung als gemeinsames Ziel der Staatengemeinschaft in einen SDG-Katalog aufgenommen werden sollte, beispielsweise die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegen Katastrophen (disaster resilience).<sup>30</sup>

Bei Berücksichtigung sämtlicher Dimensionen nachhaltiger Entwicklung könnte ein zukünftiger Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele bei-

<sup>25</sup> Vgl. nur UN, *Remarks by Mr. Sha Zukang, Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs, Secretary-General of the 2012 UN Conference on Sustainable Development*, 4.11.2011, <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/497USG%20remarks\\_briefing%20to%20MS%20on%20Rio+204Nov\\_Cleared%20for%20posting\\_2.00pm.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/497USG%20remarks_briefing%20to%20MS%20on%20Rio+204Nov_Cleared%20for%20posting_2.00pm.pdf)>, und UNCSDD, *7 Critical Issues at Rio+20*, <[www.uncsd2012.org/rio20/7issues.html](http://www.uncsd2012.org/rio20/7issues.html)> (Zugriff 10.5.2012). Dort sind folgende sieben Themenschwerpunkte aufgeführt: Arbeitsplätze, Energie, Städte, Nahrung, Wasser, Ozeane und Katastrophen.

<sup>26</sup> Vgl. *Sustainable Societies; Responsive Citizens. Declaration of the 64th Annual UN DPI/NGO Conference, Chair's Text*, Bonn, 3.-5.9.2011, <[www.un.org/wcm/webdav/site/ngoconference/shared/Documents/Final%20Declaration/V3.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/ngoconference/shared/Documents/Final%20Declaration/V3.pdf)> (Zugriff 30.3.2012). Dort sind folgende weitere Bereiche enthalten: nachhaltige Verbrauchs- und Produktionsmuster; nachhaltige Lebensweise, Jugend und Bildung; nachhaltige Landwirtschaft; Subventionen und Investitionszuschüsse; neue Fortschrittsindikatoren; Zugang zu Informationen; öffentliche Beteiligung; Zugang zu Abhilfemaßnahmen und Rechtsbehelfen; Umweltgerechtigkeit für arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen; Grundversorgung im Gesundheitsbereich.

<sup>27</sup> *Statement by Commissioner Potočnik Following Environment Council Conclusions on Rio+20*, Press releases RAPID, Brüssel, 9.3.2012 (MEMO/12/177).

<sup>28</sup> Siehe Lode/Meyer-Ohlendorf, *Rio+20: Sustainable Development Goals* [wie Fn. 23].

<sup>29</sup> Vgl. hierzu jüngst Susanne Dröge, *Die Klimaverhandlungen in Durban. Erfolgreiche Diplomatie, aber kein Fortschritt für den Klimaschutz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-Aktuell 3/2012), sowie die Website der VN-Initiative <[www.sustainableenergyforall.org/](http://www.sustainableenergyforall.org/)> (Zugriff 23.3.2012).

<sup>30</sup> Vgl. etwa Robert Kipp, *Building Resilience and Reducing Risk from Natural Disasters: Essentials of 21st Century Sustainable Development*, Hayama: IGES, März 2012 (IGES Rio+20 Issues Brief, Nr. 2).

spielsweise folgende Punkte umfassen: die Bekämpfung der globalen Armut, die Förderung nachhaltiger Lebensweisen – insbesondere in den Städten –, die Erhaltung der Artenvielfalt und der damit verbundenen Ökosystemdienstleistungen, den Schutz der marinen Umwelt – nachhaltige Fischerei eingeschlossen –, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen Naturkatastrophen und die Minderung des von ihnen ausgehenden Risikos sowie drei weitere SDGs zum sogenannten Water-Energy-Food-Security-Nexus.<sup>31</sup>

Parallel zur Festlegung der Schlüsselthemen, zu denen im Anschluss globale Nachhaltigkeitsziele zu formulieren wären, sollten passende Indikatoren entwickelt werden, die den Grad der Erfüllung der SDGs messbar machen.<sup>32</sup> Dieser Prozess sollte mit den konzeptionellen Überlegungen der Europäischen Union abgestimmt werden, die eine Green Economy Roadmap gefordert und auch schon den Anspruch artikuliert hat, hierfür bis 2015 Indikatorensysteme zu kreieren.<sup>33</sup> Erst mit Hilfe entsprechender Kennzahlen ist es möglich, Entscheidungsträgern verlässliche Daten an die Hand zu geben, die diese benötigen, um Veränderungen zu verfolgen. Und nur auf diese Weise kann es gelingen, Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung sichtbar zu machen.

Gegenwärtig gibt es zwar weder eine einheitliche, weltweit akzeptierte Definition nachhaltiger Entwicklung noch verbindliche Metriken zu ihrer Bewertung. Es werden jedoch bereits verschiedene Anstrengungen unternommen, um das Wohlergehen der Gesellschaften zu messen, die über die ausschließliche Betrachtung des Bruttoinlandsprodukts hinausgehen. Verwiesen sei hier auf den Human Development Index (HDI) des VN-Entwicklungsprogramms, den Better Life Index der OECD, die Bellagio Sustainability Assessment and Measurement Principles, den Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht und den Sustainable Society Index, aber auch auf die Global Environmental Goals (GEGs) des VN-Umweltprogramms, denn auch sie sind mit Indikatoren verknüpft, mit denen sich die Erfüllung der Vorgaben beurteilen lässt.<sup>34</sup> In Deutschland beschäftigt sich eine Projektgruppe der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu

<sup>31</sup> Vgl. hierzu The Federal Government, *The Water, Energy & Food Security Nexus Resource Platform*, <[www.water-energy-food.org](http://www.water-energy-food.org)> (Zugriff 2.4.2012).

<sup>32</sup> Vgl. UN Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet* [wie Fn. 12], Ziff. 243.

<sup>33</sup> Vgl. UN, *The Future We Want* [wie Fn. 14], Ziff. 40 ff, und Kapitel 2, S. 18ff.

<sup>34</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Index (HDI)*, <<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>> (Zugriff 26.3.2012); OECD, *OECD Better Life Index*, <<http://oecdbetterlifeindex.org/#/>> (Zugriff 26.3.2012); IISD, *Bellagio Sustainability Assessment and Measurement Principles*, <[www.iisd.org/measure/principles/progress/bellagiostamp/](http://www.iisd.org/measure/principles/progress/bellagiostamp/)> (Zugriff 26.3.2012); Joseph E. Stiglitz/Amartya Sen/Jean-Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, 14.9.2009, <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)> (Zugriff 26.3.2012); Sustainable Society Foundation, *Sustainable Society Index*, <[www.ssfindex.com/ssi/](http://www.ssfindex.com/ssi/)> (Zugriff 26.3.2012); United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environmental Goals (GEGs)*, <<http://geg.informea.org/about/>> (Zugriff 3.5.2012); siehe hierzu auch jüngst UNEP, *Measuring Progress, Environmental Goals & Gaps*, Nairobi 2012.

nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« mit der Erarbeitung eines ganzheitlichen Wohlstands-/Fortschrittsindikators.<sup>35</sup> Trotz guter Ansätze gibt es aber noch kein global akzeptiertes Indikatorenset, um nachhaltige Entwicklung zu messen. So wird beispielsweise dem HDI vorgeworfen, er berücksichtige die ökologischen Dimensionen des Wachstums nicht.<sup>36</sup> Folglich bieten sich zwei Handlungsoptionen an: Erstens sollte der Vorschlag des High-Level Panel on Global Sustainability aufgegriffen werden, bis 2012 unter der Ägide einer vom VN-Generalsekretär eingesetzten technischen Task-Force, die relevante Stakeholder einschließt, einen neuen Sustainable Development Index zu konzipieren.<sup>37</sup> Zweitens könnten die Messradien der bestehenden Indizes auf sämtliche drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ausgedehnt werden, also soziale, ökologische und ökonomische Faktoren erfassen, oder die Befunde der Indizes könnten zumindest – wie schon für den HDI vorgeschlagen<sup>38</sup> – mit einem »Nachhaltigkeits-Check« versehen werden.

#### **SDG-Prozess: Ein kohärenter Fahrplan für Rio und darüber hinaus**

Die noch verbleibenden Wochen bis zum Rio-Gipfel sollten genutzt werden, um die Initiative Kolumbiens und Guatemalas, globale Nachhaltigkeitsziele festzuschreiben, voranzutreiben. Zunächst sollte die internationale Staatengemeinschaft versuchen, sich noch im Vorfeld der Konferenz auf sieben bis maximal zehn Kernbereiche (Priority Areas) des künftigen SDG-Katalogs zu verständigen. Für die UNCSD selbst sollte ein konkretes »Rio+20-Mandat«<sup>39</sup> in Sachen SDGs vorbereitet werden. Ein solches Mandat würde sich aus der Einigung auf besagte Priority Areas und auf einem dezidierten Plan für die Zeit nach Rio bis 2015 zusammensetzen – entsprechend abgestimmt mit der MDG-Roadmap. Es sollte Antwort geben auf die Fragen, welche Akteure sich wie an der Auswahl der spezifischen Inhalte und der Formulierung der damit verknüpften Ziele beteiligen, wer diesen Findungsprozess steuert und wie nach der Verabschiedung der SDGs ihre Umsetzung aussieht.

Außerdem sollte das Angebot des VN-Generalsekretärs angenommen werden, einen Senior Advisor zu benennen, der die Bemühungen zur Auf-

<sup>35</sup> Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, <[www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/enquete/wachstum/projekt/gruppe\\_2/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/enquete/wachstum/projekt/gruppe_2/index.html)> (Zugriff 4.4.2012).

<sup>36</sup> Abuj D. Sagar/Adil Najam, »The Human Development Index: A Critical Review«, in: *Ecological Economics*, 25 (1998) 3, S. 249–264 (251).

<sup>37</sup> Vgl. United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet* [wie Fn. 12], Ziff. 39.

<sup>38</sup> Eric Neumayer, *Sustainability and Well-being Indicators*, Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER), März 2004 (Research Paper Nr. 2004/23), S. 1, 15.

<sup>39</sup> Vgl. zu diesem Begriff Miyazawa, *What Are Sustainable Development Goals?* [wie Fn. 17], S. 5.

stellung eines Katalogs globaler Nachhaltigkeitsziele bis 2015 auf der Ebene der Vereinten Nationen koordiniert.<sup>40</sup> Gelingt es tatsächlich, auf der UNCSO ein konkretes Rio+20-Mandat zu verabschieden, könnte ein solcher Berater für die identifizierten Kernbereiche des künftigen SDG-Katalogs zunächst spezifische Themencluster bilden – denen jeweils Vertreter der VN, ihrer Mitgliedstaaten, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zugeordnet wären. Diese würden in einer Anfangsphase im Rahmen ihres Clusters Zielvorstellungen und Indikatoren für ihre Sachgebiete entwickeln. Alsdann könnten Vertreter jedes Clusters prüfen, ob ihre Ziele mit den Vorstellungen anderer Cluster vereinbar sind, und das anfängliche Flickwerk der verschiedenen Arbeitsgruppen in einen stringenten SDG-Katalog umwandeln. Dieser würde idealerweise nicht nur die holistische Natur der drei Säulen nachhaltiger Entwicklung in einem ausgewogenen Verhältnis widerspiegeln, sondern auch die gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen unter den drei Dimensionen berücksichtigen und betonen. Ein weiterer Bestandteil dieses Konzeptualisierungsprozesses sollte sein, dass der Senior Advisor in Abstimmung mit Jeffrey Sachs – dem Sonderberater des VN-Generalsekretärs für die Millenniumsentwicklungsziele – sicherstellt, dass die Erarbeitung von SDGs mit der Revision der MDGs im Rahmen der Post-2015-Entwicklungsagenda verknüpft wird.

### Kriterien und Funktionen künftiger SDGs

Als würdiger Nachfolger des aller Kritik zum Trotz äußerst erfolgreichen Katalogs der Millenniumsentwicklungsziele sollte ein zukünftiges Tableau globaler Nachhaltigkeitsziele vor allem möglichst knapp gehalten sein und konkrete Ziele vorgeben. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit sollten die SDGs nicht mehr als maximal zehn Priority Areas umfassen, die in klarer, nicht-technischer Sprache zu beschreiben wären. Ganz gleich, welche Kernbereiche die SDGs schließlich umfassen – keinesfalls erstrebenswert ist, dass am Ende zwei parallele Zielkataloge existieren, (Post-)MDGs und SDGs. Vielmehr sollte sich die Staatengemeinschaft auf einen einzigen Zielkatalog einigen.

Dieser Zielkatalog sollte idealerweise drei essentielle Funktionen erfüllen: erstens eine *kombinatorische*, zweitens eine *koordinierende* und drittens eine *konzentrierende* Funktion. Mit ihrer kombinatorischen Funktion würden die SDGs nach einer Analyse der Stärken und Schwächen der MDGs dafür sorgen, dass bewährte Praktiken bei der Formulierung und Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele beibehalten und Fehler nicht wiederholt werden. »Kombinatorisch« soll in diesem Zusammenhang darüber hinaus bedeuten, dass die SDGs an den mit den MDGs begonnenen, in seiner Gesamtheit durchaus erfolgreichen Prozess zur Förderung der weltweiten Entwicklung und Armutsbekämpfung anknüpfen und diesen

<sup>40</sup> Secretary-General's Remarks to the General Assembly on his Five-Year Action Agenda: »The Future We Want«, New York, 25.1.2012, <[www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5825](http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5825)> (Zugriff 26.3.2012).

fortführen – idealerweise nahtlos und unter gleichrangiger Berücksichtigung aller drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung. Im Rahmen ihrer koordinierenden Funktion würden die SDGs dazu beitragen, die globalen Anstrengungen zugunsten nachhaltiger Entwicklung besser miteinander abzustimmen. Ihre konzentrierende Funktion würde schließlich darin bestehen, die diversen Nachhaltigkeitsinitiativen stärker zu bündeln.

#### **Wo soll die Reise hingehen?**

Sustainable Development Goals könnten ein zentraler Baustein einer wiederbelebten Selbstverpflichtung der Politik sein, für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung einzutreten. Dies setzt zunächst die Zustimmung zur gemeinsamen Empfehlung der Regierungen Kolumbiens und Guatemalas voraus, einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele zusammenzustellen. Ferner verdient die Idee die öffentliche Unterstützung aller Staaten der Europäischen Union (EU). Diese sollten dazu beitragen, die Rio-Abschlussklärung mit Blick auf den genannten Vorschlag noch im Vorfeld der Konferenz umfassend zu ergänzen und zu konkretisieren – idealerweise durch die Verständigung auf sieben bis maximal zehn Priority Areas eines künftigen SDG-Katalogs. In Rio selbst sollte dann, abermals mit der Unterstützung der EU, vielleicht sogar mit dem Beistand aller 56 Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE),<sup>41</sup> ein konkretes Rio+20-Mandat zur dezidierten Ausformulierung und Umsetzung der SDGs verabschiedet werden. Was dies betrifft, könnte die EU alle 56 der UNECE angehörenden Staaten – eingeschlossen Russland und die USA, die den SDG-Vorschlag ohnehin befürworteten – auffordern, sich ihr anzuschließen. Angesichts der großen Übereinstimmung der Positionen beider Verbünde im Vorfeld der Konferenz erscheint dies durchaus nicht abwegig. Im günstigsten Fall würde ein entsprechendes Rio+20-Mandat neben den zuvor festgelegten Priority Areas einen mit der MDG-Roadmap abgestimmten Fahrplan enthalten. Dieser würde für die Zeit nach Rio bis 2015 Anwendung finden, wenn mit Ablauf des Zieljahres der MDGs ohnehin ein neuer Katalog mit konkreten Zielen für eine nachhaltige Entwicklung verabschiedet werden muss. An dem übergreifenden Ziel der globalen Armutsbekämpfung sollte festgehalten werden – ergänzt um den Aspekt der Nachhaltigkeit. Darüber hinaus sollte das Rio+20-Mandat folgende Marschroute für die Ausgestaltung der SDGs vorgeben: Erstens, dass die Goals mit Hilfe entsprechender Indikatoren dazu geeignet sein müssen, die klassische Fortschrittsmessgröße Bruttoinlandsprodukt (Gross Domestic Product, GDP) zu ergänzen. Diese Forderung kann sich an die verstärkt auch im Vorfeld der Rio-Konferenz

<sup>41</sup> Vgl. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Dates of Membership of the Economic Commission for Europe 56 Member Countries*, <[www.unece.org/oes/member\\_countries/member\\_countries.html](http://www.unece.org/oes/member_countries/member_countries.html)> (Zugriff 2.4.2012).

geführte »Beyond GDP«-Debatte anlehnen,<sup>42</sup> die nicht nur das bereits stattfindende Umdenken in Bezug auf Messwerte für menschliche Lebensqualität und Wohlergehen reflektiert, sondern die auch darauf hinsteuert, dass die Politik bei ihren Entscheidungsfindungen durch umfassendere Informationen unterstützt wird. Zweitens sollte es das Rio+20-Mandat darauf anlegen, Belangen nachhaltiger Entwicklung endlich jene prominente Stellung auf der internationalen Agenda zu verschaffen, die ihnen schon lange zusteht.

Deutschland sollte sich möglichst noch im Vorfeld des Gipfels klar zu globalen Nachhaltigkeitszielen bekennen. Die Bundesregierung, im letzten Jahr Ausrichter der sogenannten Bonner Nexus-Konferenz,<sup>43</sup> könnte sich insbesondere dadurch profilieren, dass sie den Vorschlag aufgreift, SDGs in den drei Priority Areas Wasser, Energie und Ernährungssicherheit zu formulieren, und zur Schärfung der Debatte beiträgt, indem sie die Interdependenz dieser Themen akzentuiert.

<sup>42</sup> Vgl. insoweit nur die UNEP-Eingabe für das Compilation Document: Secretariat of the UNEP, *Input to the Compilation Document for UNCSD*, <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/217UNEP\\_secretariat\\_rev.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/217UNEP_secretariat_rev.pdf)> (Zugriff 4.4.2012).

<sup>43</sup> Vgl. hierzu The Federal Government, *The Water, Energy & Food Security Nexus Resource Platform* [wie Fn. 31].

## 4. Zwischen Stillstand und Aufbruch: Die Reform der internationalen Umweltgovernance im Vorfeld von Rio 2012

Nils Simon

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD) im Juni 2012 sollen die institutionellen Rahmenbedingungen nachhaltiger Entwicklung (Institutional Framework for Sustainable Development, IFSD) auf den Prüfstand gestellt und den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden. Eine zentrale Säule im IFSD-System bildet die internationale Umweltgovernance (International Environmental Governance, IEG). Deren organisatorischer Kern wiederum ist das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP), das trotz einiger beachtlicher Erfolge unter gravierenden Schwächen leidet.<sup>1</sup> Innerhalb der Staatengemeinschaft besteht Konsens darüber, dass die internationale Umweltgovernance die ihr gesetzten Ziele nicht mehr erreichen kann und eine Reform notwendig ist. Dank langjähriger Diskussionsprozesse haben sich die Beteiligten mittlerweile auch auf die wichtigsten Funktionen geeinigt, die das IEG-System erfüllen soll. Um die Form einer künftigen reformierten Umweltgovernance-Architektur wird dafür umso heftiger gerungen. Als ein mögliches Ergebnis der Rio-Konferenz wird nun erneut über den Vorschlag verhandelt, eine VN-Umweltorganisation (United Nations Environment Organization, UNEO) zu gründen. Dieser Vorschlag, der vor allem von der Europäischen Union unterstützt wird, steht nicht zum ersten Mal auf der Agenda der Staatengemeinschaft. Aber noch nie hatte er so gute Chancen auf Umsetzung wie jetzt.

### Die fragmentierte Umweltgovernance-Landschaft: 44 Organisationen, 1100 Abkommen, 60 000 Projekte

Das System der internationalen Umweltgovernance (IEG) ist institutionell hochgradig fragmentiert.<sup>2</sup> Die Zersplitterung rührt daher, dass die Staatengemeinschaft zahlreiche neue Institutionen eingeführt hat, anstatt die bereits bestehenden mit mehr Mitteln und erweiterten Kompetenzen zu auszustatten. Dabei ist eine Fragmentierung nicht von vornherein

<sup>1</sup> Für eine grundlegende Übersicht zum System der internationalen Umweltgovernance und die bisherigen Reformprozesse siehe Nils Simon, *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Reformprozesse und Handlungsoptionen vor der Rio-Konferenz 2012*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Studie 30/2010).

<sup>2</sup> Vgl. Frank Biermann u.a., »The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis«, in: *Global Environmental Politics*, 9 (November 2009) 4, S. 14–40.

negativ zu beurteilen, kann ein komplexes System doch mitunter flexibler auf neue Herausforderungen reagieren als ein monolithisches Konstrukt.<sup>3</sup> Fragmentierung hemmt jedoch die Funktionalität des Systems, wenn sie mit ungelösten Koordinationsfragen einhergeht und Effizienzprobleme erzeugt.<sup>4</sup> Innerhalb des IEG-Systems betreffen diese Probleme sowohl die Abstimmung zwischen internationalen Organisationen als auch die Zusammenarbeit auf Ebene der multilateralen Umweltabkommen.

Aus einer 2004 erstellten Übersichtsstudie geht hervor, dass es zwar insgesamt 60 000 umweltrelevante Projekte im VN-Bereich gibt, aber keine Datenbank, die einen umfassenden Überblick darüber erlauben würde.<sup>5</sup> Die Koordination zwischen den internationalen Organisationen obliegt eigentlich der 1999 eingerichteten und unter UNEP-Leitung tagenden Umweltmanagementgruppe (Environment Management Group, EMG).<sup>6</sup> Von ihren 44 Mitgliedern sind etliche allerdings auch in anderen Koordinationsgremien vertreten, was zu unklarer Aufgabenverteilung führt.<sup>7</sup> Soll also die Governance-Architektur erfolgreich reformiert werden, sind zunächst die Koordinierungsprobleme zu lösen, entweder durch eine Aufwertung der Umweltmanagementgruppe oder ihre deutlich wirkungsvollere Verknüpfung mit anderen bestehenden Koordinationsgremien. Letzteres ließe sich erreichen, indem die EMG in den Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems (Chief Executives Board for Coordination, CEB) integriert wird. Denkbar wäre auch eine neu zu schaffende Koordinationsstruktur im Rahmen des diskutierten VN-Rates für Nachhaltige Entwicklung.<sup>8</sup>

Um globale Umweltprobleme zu bewältigen, hat die Staatengemeinschaft bis heute zahlreiche multilaterale Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) geschlossen. Je nach Quelle und Zählweise wurden mehrere hundert, in einem Fall sogar über 1100 MEAs aufgeführt.<sup>9</sup> Die meisten dieser Abkommen sind regional beschränkt, während rund 30% globale Reichweite aufweisen.<sup>10</sup> Die große Zahl an MEAs belegt einerseits, dass alle bedeutenden umweltpolitischen Problemfelder zumindest teilweise durch völkerrechtliche Abkommen abgedeckt werden.

**3** Sebastian Oberthür/Thomas Gehring, »Reforming International Environmental Governance: An Institutionalist Critique of the Proposal for a World Environment Organisation«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 4 (2004) 4, S. 359–381.

**4** United Nations Environment Programme (UNEP), *Fragmentation of Environmental Pillar and Its Impact on Efficiency and Effectiveness*, Nairobi 2011 (UNEP Issues Brief Nr. 2).

**5** Tadanori Inomata, *Management Review of Environmental Governance within the United Nations System*, JIU/REP/2008/3, Genf: UN Joint Inspection Unit, 2008, S. 19.

**6** United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly*, A/RES/53/242, 10.8.1999.

**7** Vgl. Kapitel 5, S. 49ff.

**8** Vgl. Kapitel 5, S. 49ff.

**9** Auf mehr als 1100 multilaterale Umweltabkommen kommt Ronald B. Mitchell, *International Environmental Agreements (IEA) Database Project* (Version 2012.1), <<http://iea.uoregon.edu>> (Zugriff 20.3.2012).

**10** Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 5], S. 10.

Andererseits verursacht sie hohe administrative Kosten und einen enormen diplomatischen Aufwand und erschwert die Integration der bislang überwiegend getrennt bearbeiteten Handlungsbereiche.<sup>11</sup>

Effektivität und Effizienz multilateraler Umweltabkommen ließen sich steigern, wenn trennschärfere Arbeitsteilungen im IEG-System festgelegt, Sekretariatsaufgaben gebündelt und somit Doppelungen beseitigt würden.<sup>12</sup> Wie sich ein Konsolidierungsprozess erfolgreich gestalten lässt, zeigt bislang das sogenannte Clustering der drei Chemikalienabkommen, das heißt die engere administrative Verknüpfung der zuvor getrennt aufgestellten Sekretariate. Die unter dem Dach von UNEP angesiedelten Chemikalien-Konventionen haben sich erst kürzlich eine einheitliche Sekretariatsstruktur gegeben, von der sie sich erhebliche Synergieeffekte versprechen.<sup>13</sup> Dem Clustering sind jedoch Grenzen gesetzt, da es sich nur auf administrative Vorgänge bezieht und den rechtlichen Rahmen der Umweltabkommen nicht berührt.<sup>14</sup> Daher kommt die Staatengemeinschaft nicht umhin zu klären, wie die MEAs zueinander und insbesondere zu UNEP stehen. In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung der Staatengemeinschaft auf der Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates von 2009, eine neue Quecksilber-Konvention zu verhandeln, zwar prinzipiell zu begrüßen, aber nicht nur vorteilhaft. Damit wird das IEG-System weiter fragmentiert, knappe Ressourcen werden in einen teuren Verhandlungsprozess investiert und es wird hoher Aufwand zur Regulierung eines einzigen Stoffes betrieben, während andere gesundheitsgefährdende Chemikalien wie Blei und Cadmium unberücksichtigt bleiben. Besser wäre es, unter einem gemeinsamen institutionellen Dach eine Struktur zu schaffen, die Beschlüsse der Staatengemeinschaft ohne langwierige Verhandlungen rasch umsetzen könnte und dabei offen dafür wäre, weitere Chemikalien oder sonstige regulierungsbedürftige Prozesse aufzunehmen. In seiner derzeitigen Verfasstheit kann UNEP dies nicht leisten, was nur einer der guten Gründe für eine Reform des Umweltprogramms ist.

**11** Siehe Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 5], S. 11f; UNEP Governing Council, *Background Paper for the Ministerial Consultations. Discussion Paper Presented by the Executive Director. Addendum. International Environmental Governance and United Nations Reform*, UNEP/GC.25/16/Add.1, Nairobi, 24.12.2008, S. 5f; Steinar Andresen, »The Effectiveness of UN Environmental Institutions«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007) 4, S. 317–336.

**12** Siehe hierzu ausführlicher Simon, *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert*, [wie Fn. 1], bes. S. 25ff.

**13** Judith Wehrli, *Clustering Assessment: Enhancing Synergies among Multilateral Environmental Agreements*, Boston: Center for Governance and Sustainability, University of Massachusetts, Januar 2012 (Governance and Sustainability Issue Brief Nr. 3).

**14** Vgl. Sebastian Oberthür, »Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (2002) 4, S. 317–340.

## Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen

Seitdem UNEP 1972 gegründet wurde, gehen die Einschätzungen über seine Leistungsfähigkeit weit auseinander. Einigen Beobachtern zufolge hat das Programm dank effizienter Arbeitsweise und konstruktiver Vorschläge für neue internationale Abkommen zum Umweltschutz durchaus beachtliche Ergebnisse erzielt, besonders in Anbetracht seines vergleichsweise dürftigen Budgets.<sup>15</sup> Andere hingegen betonen, UNEP habe insgesamt sehr wenig erreicht, könne dafür aber kaum verantwortlich gemacht werden, habe es doch ein vor allem aufgrund viel zu geringer Mittel von vornherein »hoffnungsloses Mandat«<sup>16</sup> erfüllen sollen.

Gemäß seinem Mandat ist UNEP der wichtigste umweltpolitische Akteur im System der Vereinten Nationen. Das VN-Programm soll normative Leitbilder entwickeln und internationale Verhandlungen für multilaterale Umweltabkommen fördern. Es soll den Zustand der Umwelt beobachten und die Folgen umweltpolitischer Anstrengungen dokumentieren. Weiterhin soll es die Integration von Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in anderen VN-Einrichtungen vorantreiben. Schließlich soll es auch Kapazitätsentwicklung betreiben, also Staaten unterstützen, die internationale Umweltabkommen umsetzen wollen.

Oberstes Entscheidungsgremium des Umweltprogramms ist der 58 Mitglieder umfassende UNEP-Verwaltungsrat (Governing Council, GC). In der Vergangenheit sind mehrere Anläufe gescheitert, die Repräsentanz der VN-Mitgliedstaaten im Verwaltungsrat aufzustocken und die universelle Mitgliedschaft einzuführen.<sup>17</sup> Nach wie vor ist umstritten, ob dies überhaupt funktional notwendig ist und UNEP tatsächlich mehr Sichtbarkeit und Legitimität verleiht, wie Befürworter meinen.<sup>18</sup> Immerhin besteht in Gestalt des Globalen Umweltministerforums (Global Ministerial Environment Forum, GMEF) seit 2000 ein hochrangiges Gremium mit potentiell universeller Mitgliedschaft, auch wenn die jährlichen Treffen mit 100 bis 150 teilnehmenden Delegationen keiner Vollversammlung entsprechen. Für eine universelle Mitgliedschaft spricht demnach, dass internationale Umweltgovernance durch das GMEF besser sichtbar geworden ist, und weiter, dass das GMEF bisher den Verwaltungsrat lediglich ergänzen soll und keine bindenden Beschlüsse treffen, sondern nur Empfehlungen an

<sup>15</sup> Steffen Bauer, »The Secretariat of the United Nations Environment Programme. Tangled Up in Blue«, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Hg.), *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge, MA 2009, S. 169–202.

<sup>16</sup> Ken Conca, »Greening the United Nations: Environmental Organisations and the UN System«, in: *Third World Quarterly*, 16 (1995) 3, S. 441–457.

<sup>17</sup> Vgl. UNEP Governing Council, *Synthesis of Views of Governments Concerning the Question of Universal Membership of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum*, UNEP/GCSS.VIII/INF/6, Nairobi, 15.3.2004.

<sup>18</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Auswärtiges Amt/Ecologic, *Round Table: UNEP – Establishing Universal Membership, Summary of the Chairman*, Potsdam, 2./3.2.2004, <[www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1810/1810\\_Summary.PDF](http://www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1810/1810_Summary.PDF)> (Zugriff 4.4.2012).

den Verwaltungsrat aussprechen kann.<sup>19</sup> Dagegen spricht, dass VN-Institutionen wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die bereits über eine universelle Mitgliederstruktur verfügen, ihrerseits für gewöhnlich kleinere Verwaltungsgremien besitzen, die ein effektiveres Arbeiten ermöglichen als die oft zähen Vollversammlungen.<sup>20</sup>

Das Sekretariat von UNEP, seit 2006 unter Leitung des Exekutivdirektors Achim Steiner, hat seinen Hauptsitz in Nairobi, Kenia. UNEP ist personell in den vergangenen Jahren zwar deutlich gewachsen, mit einem Stab von etwa 600 Angestellten angesichts seiner Aufgaben aber noch immer relativ schwach besetzt. Das Budget des Umweltprogramms lag 2010 bei umgerechnet 217 Millionen Dollar, gerade ein Zwanzigstel der Summe, die das VN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme, UNDP) erhält, und ein Zehntel des Budgets der WHO.<sup>21</sup> Als Programm ist UNEP zudem weitaus mehr als die VN-Sonderorganisationen auf freiwillige Zahlungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Diese Leistungen sind naturgemäß unsicherer als die geringfügigen festen Zuweisungen der VN an UNEP. Dank der gestiegenen europäischen Zahlungsbereitschaft jedoch hat sich UNEPs Finanzsituation nach einem Tiefpunkt in den 1990er Jahren wieder spürbar verbessert.<sup>22</sup>

### Zwanzig Jahre Reformdiskussion: Zwischen Rio 1992 und Rio 2012

Seit der Einrichtung von UNEP 1972 und verstärkt seit der Rio-Konferenz 1992 ist die Umweltgovernance-Architektur Gegenstand kontrovers geführter Reformdiskussionen.<sup>23</sup> Die aktuelle, im Vorlauf der UNCSD geführte Debatte schließt an drei historische Phasen institutioneller Reformen an. Während der ersten Phase, die von der ursprünglichen Rio-Konferenz 1992 bis 2000 dauerte, wurde die internationale Umweltgovernance-Architektur zunächst erheblich ausgebaut, bevor ausbleibende Zahlungen der USA Mitte der 1990er Jahre sie in eine schwere Krise stürzten. Diese endete mit einem unzureichenden Reformpaket, das einige administrative Änderungen im UNEP-Sekretariat und die Gründung des Globalen Umweltminister-

<sup>19</sup> Steven Bernstein/Jutta Brunnée, *Options for Broader Reform of the Institutional Framework for Sustainable Development (IFSD): Structural, Legal, and Financial Aspects*, Report Prepared for the Secretariat of the UNCSD, Toronto: University of Toronto, 2011, S. 9f.

<sup>20</sup> Ebd., S. 9–11.

<sup>21</sup> Maria Ivanova, *Financing International Environmental Governance: Lessons from the United Nations Environment Programme*, Boston: University of Massachusetts, Oktober 2011 (Governance and Sustainability Issue Brief Nr. 1).

<sup>22</sup> Muhammad Yussuf/Juan Luis Larrabure/Cihan Terzi, *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations: Impact on Programme Delivery and Resource Mobilization Strategies*, Genf: UNEP Joint Inspection Unit, 2007; UNEP, *UNEP Annual Report 2009. Seizing the Green Opportunity*, Nairobi 2010, S. 90.

<sup>23</sup> Siehe hierzu ausführlicher Simon, *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert* [wie Fn. 1], S. 16–24; vgl. Adil Najam/Mihaela Papa/Nadaa Taiyab, *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2006, S. 21ff.

forums vorsah. In einer zweiten Phase ab 2001 standen sich weitreichende Reformideen – wie die Gründung einer Weltumweltorganisation, die besonders die Europäer forcierten – und grundlegende Skepsis gegen eine Aufwertung UNEPs unversöhnlich gegenüber.<sup>24</sup> Inhaltlich waren in dieser Zeit nur schrittweise und kleinteilige Reformen möglich, wie sie etwa im 2005 beschlossenen Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity-building (BSP) umgesetzt wurden.<sup>25</sup>

Neuen Schwung für eine dritte Phase bekam die Reformdiskussion erst, als der Präsident der VN-Generalversammlung im Januar 2006 einen informellen Austausch- und Verhandlungsprozess ins Leben rief, den Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities. In diesem Prozess begann die dringend nötige zwischenstaatliche Annäherung, indem man intensiv über die Schwachstellen der IEG und ihre Hauptfunktionen diskutierte.<sup>26</sup> Die Ergebnisse wurden in dem im Juni 2007 fertiggestellten Co-chairs Options Paper präsentiert.<sup>27</sup> Dieses beinhaltete sieben Bausteine zur Stärkung der IEG, die sich jeweils aus mehreren Einzelmaßnahmen zusammensetzten. In den Worten der Ko-Vorsitzenden sollten diese in Form eines »ambitionierten Inkrementalismus« verwirklicht werden. Trotz dieser pragmatischen Vorgehensweise konnten sich die Delegierten in der Folge nicht auf einen Resolutionsentwurf einigen, der zur Grundlage einer IEG-Reform hätte werden können.

Die trotz des fehlenden Konsenses prinzipiell positiven Erfahrungen des Konsultativprozesses inspirierten Serbien dazu, im Februar 2009 auf der 25. Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates (GC-25/GMEF) in Nairobi vorzuschlagen, eine Consultative Group of Ministers or High-Level Representatives on International Environmental Governance einzurichten.<sup>28</sup> Die Gruppe traf sich erstmals im Juni 2009 mit 39 Delegationen in Serbiens Hauptstadt, wodurch der Name »Belgrad-Prozess« zustande kam. Das nächste Mal kam sie im Oktober 2009 in Rom zusammen, nun mit 43 Dele-

<sup>24</sup> Frank Biermann/Steffen Bauer (Hg.), *A World Environment Organization. Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Aldershot 2005; Marjanneke Vijge, *A World/United Nations Environment Organisation? An Explanation of the Non-decisions on the Reform of the International Environmental Governance System*, MSc Thesis, Wageningen: Wageningen University, August 2009.

<sup>25</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the 23rd Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 21–25 February 2005«, *Earth Negotiations Bulletin*, 16 (28.2.2005) 47.

<sup>26</sup> Vgl. UNEP Governing Council, *Letter from the Co-chairs of the Informal Process of the General Assembly on the Strengthening of International Environmental Governance*, UNEP/GC.25/INF/35, 17.2.2009.

<sup>27</sup> Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities, *Co-chairs' Options Paper*, New York, 14.6.2007.

<sup>28</sup> Vgl. UNEP, *Co-chairs' Summary. Building on the Set of Options for Improving International Environmental Governance of the Belgrade Process*, First Meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Nairobi, Kenia, 7.–9.7.2010; IISD Reporting Services, »Twenty-Fifth Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 16–20 February 2009«, *Earth Negotiations Bulletin*, 16 (16.2.2009) 73.

gationen. In ihrem Ergebnisdokument formulierte die Konsultativgruppe wesentliche Ziele der IEG, ordnete ihnen wichtige Funktionen zu und listete eine Reihe von Schritten auf, mit denen die Ziele erreicht werden könnten. Schließlich wurden im Ergebnisdokument denkbare Optionen für eine umfassende Governance-Reform dargestellt (siehe Kasten).

<p><b>Kasten</b>  <b>Reformoptionen der internationalen Umweltgovernance im Sinne des Belgrad- und des Nairobi-Helsinki-Prozesses*</b></p>
<p>a. Aufwertung von UNEP                  b. Gründung einer Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung                  c. Schaffung einer VN-Sonderorganisation, etwa einer VN-Umweltorganisation                  d. Reform des VN-Wirtschafts- und Sozialrates sowie der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung                  e. Umsetzung erweiterter institutioneller Reformen und rationellere Ausgestaltung bestehender Strukturen</p>
<p>* Consultative Group of Ministers or High-level Representatives, <i>Nairobi-Helsinki Outcome</i>, Second Meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Espoo, Finnland, 21.-23.11.2010, 23.11.2010.</p>

Von diesen fünf Optionen fallen nur zwei – die Aufwertung von UNEP (a) und die Schaffung einer VN-Umweltorganisation (c) – in den Handlungsbereich internationaler Umweltgovernance. Die anderen gehen über die beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Akteure im IEG-System hinaus. Darum benötigen sie einen weiter reichenden Verhandlungsrahmen, der in Rio mit der Reform der VN-Institutionen für nachhaltige Entwicklung (IFSD) als Schwerpunktthema vorhanden sein wird.<sup>29</sup>

In seiner nächsten Sitzung im Februar 2010 (GCSS-11/GMEF) forderte der UNEP-Verwaltungsrat die unmittelbar vom Sekretariat umsetzbaren Reformschritte ein.<sup>30</sup> Gleichzeitig beschloss er, den Konsultationsprozess fortzusetzen. Zwei Treffen fanden statt, eines im Juli 2010 in Nairobi und ein weiteres im November 2010 in der Nähe von Helsinki. Nachdem das UNEP-Sekretariat zum Ende des Belgrad-Prozesses eine Liste mit 24 Optionen für eine Reform der IEG erstellt hatte,<sup>31</sup> entschied man in Nairobi, diese zu konsolidieren. Die übrig gebliebenen neun Optionen wurden fünf

<sup>29</sup> Für eine umfassende Analyse der fünf Optionen siehe Bernstein/Brunnée, *Options for Broader Reform* [wie Fn. 19].

<sup>30</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the Simultaneous Extraordinary COPs to the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions and the 11th Special Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 22–26 February 2010«, *Earth Negotiations Bulletin*, 16 (1.3.2010) 84.

<sup>31</sup> UNEP, *Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance*, Background Paper by the Executive Director, Nairobi, 7.6.2010.

Zielen effektiver Umweltgovernance und dazugehörigen Funktionen zugeordnet, wie in der Tabelle (S. 52f) aufgeführt.

In Helsinki selbst wurde vor allem um den Wortlaut des Ergebnisdokuments gestritten. Die darin gering erscheinenden Unterschiede im Vergleich zum Ergebnis des Belgrad-Prozesses deuten darauf hin, dass der anfängliche Austausch- und Annäherungsprozess sich in einen harten Verhandlungsprozess verwandelt hatte. In Belgrad und Rom waren noch eher breite Optionen für das künftige IEG-System besprochen worden, ohne sich auf eine Weichenstellung festzulegen. In Nairobi und Helsinki hingegen bereitete man sich schon auf die nahende Rio-Konferenz 2012 vor, auf der grundlegende Entscheidungen über die zukünftige Governance-Struktur im VN-System im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich getroffen werden sollen. Diese nun anstehenden institutionellen Weichenstellungen hat die internationale Staatengemeinschaft bislang vermieden.

### UNEP zwischen Upgrade und neuem Betriebssystem

Zu Beginn der Vorbereitungen für die UNCSD hatte VN-Generalsekretär Ban Ki-moon in einem Sachstandsbericht über Themen und Ziele der UNCSD dargestellt, dass die Umweltsäule häufig als schwächste der drei Säulen nachhaltiger Entwicklung angesehen werde.<sup>32</sup> Damit unterstrich er, wie wichtig der IEG-Baustein innerhalb des institutionellen Gefüges nachhaltiger Entwicklung ist. Die bevorstehenden Verhandlungen in Rio können dabei auf den Ergebnissen der oben genannten Konsultativgruppen aufbauen, insbesondere den beiden Optionen zur UNEP-Reform, wie zuletzt im Nairobi-Helsinki-Prozess bestätigt.

Auf diese beiden Alternativen schienen zunächst auch die Diskussionen im Vorbereitungsprozess zur UNCSD hinauszulaufen. Im sogenannten Zero Draft des Ergebnisdokuments vom 10. Januar 2012 werden in Artikel 51 zwei Optionen genannt: entweder UNEP zu stärken, unter anderem durch Einführung der universellen Mitgliedschaft im Verwaltungsrat nebst einer »signifikant steigenden« Finanzierungsbasis, oder aber das Programm in eine vollwertige Sonderorganisation umzuwandeln, die dann »auf Augenhöhe mit anderen VN-Sonderorganisationen« stünde. Die beiden Vorschläge unterscheiden sich im Wesentlichen in ihrer völkerrechtlichen Ausgestaltung. Ein aufgewertetes UNEP wäre dabei weniger autonom als eine VN-Umweltorganisation – meist unter der Bezeichnung United Nations Environment Organization (UNEO) diskutiert, teils auch unter dem Namen World Environment Organization (WEO).<sup>33</sup> Ein verbes-

<sup>32</sup> Ban Ki-moon, *Objective and Themes of the United Nations Conference on Sustainable Development. Report of the Secretary-General*, United Nations General Assembly, Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development, VN Dok. A/CONF.216/PC/7, 22.12.2010, S. 25.

<sup>33</sup> UN, *The Future We Want*, Zero Draft der UNCSD-Abschlusserklärung (Stand 10.1.2012), S. 10. Vgl. hierzu auch Bernstein/Brunnée, *Options for Broader Reform* [wie Fn. 19], bes. S. 8–22 und S. 24–32.

**Tabelle**

**Ziele, Funktionen und Optionen einer umfassenderen Reform der internationalen Umweltgovernance auf Grundlage der IEG-Konsultationsprozesse**

<i>Ziele</i>	<i>Funktionen</i>	<i>Optionen</i>
a) Schaffung einer soliden, zuverlässigen und zugänglichen wissenschaftlichen Basis und einer Schnittstelle zur Politik	i) Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Daten und Informationen ii) Datenaustausch iii) Zustandserfassung der Umwelt und Frühwarnfunktion iv) Wissenschaftliche Beratung v) Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik	1) Schaffung eines Mehrebenen- und multithematischen globalen Informationsnetzwerks unter Einbindung nationalen und internationalen unabhängigen Expertenwissens zur Beobachtung des menschlichen Einflusses auf die Umwelt und zur Frühwarnung
b) Entwicklung einer global richtungsweisenden und reaktionsfähigen Stimme für ökologische Nachhaltigkeit	i) Globale Agendasetzung, politische Führung und Beratung ii) Mainstreaming von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen iii) Beförderung von Regel- und Standardsetzung, Entwicklung universeller Prinzipien iv) Konfliktvermeidung und Streitschlichtung	2) Gründung einer globalen politischen Organisation mit universeller Mitgliedschaft zur Setzung, Koordination und Überwachung der globalen Umweltagenda
c) Verwirklichung von Effektivität, Effizienz und Kohärenz innerhalb des VN-Systems	i) Koordination von Politiken und Programmen ii) Effiziente und effektive Verwaltung und Umsetzung von MEAs iii) Beförderung der Kooperation zwischen Organisationen im Umweltbereich	3) Clustering von Sekretariatsfunktionen und gemeinsamer Dienstleistungen; Errichtung eines einheitlichen Mechanismus zur Koordination zwischen multilateralen Umweltabkommen 4) Schaffung einer VN-weiten mittelfristigen Strategie für den Umweltbereich
d) Sicherstellung ausreichender, berechenbarer und kohärenter Finanzierung	i) Mobilisierung und Erschließung von Mitteln ii) Entwicklung innovativer Finanzierungsmechanismen zur Ergänzung offizieller Finanzierungsquellen iii) Effektive und effiziente Nutzbarmachung von Mitteln gemäß vereinbarten Prioritäten	5) Ausweitung der Finanzierungsbasis 6) Gründung eines gemeinsamen Mechanismus zur Verwaltung aller größeren umweltbezogenen Fonds 7) Verknüpfung globaler Umweltpolitik mit der globalen Umweltfinanzierung

## Tabelle (Fortsetzung)

## Ziele, Funktionen und Optionen einer umfassenderen Reform der internationalen Umweltgovernance auf Grundlage der IEG-Konsultationsprozesse

Ziele	Funktionen	Optionen
e) Gewährleistung eines reaktionsfähigen und schlüssigen Ansatzes zur Erfüllung landesspezifischer Bedürfnisse	i) Bildung von institutionellen Kapazitäten und Humankapazitäten ii) Technologietransfer und finanzielle Unterstützung iii) Mainstreaming von Umwelt in Entwicklungsprozessen iv) Beförderung von Süd-Süd-, Nord-Süd- und Dreieckskooperation	8) Aufstellung gemeinsamer Länderteams für Umwelt und Entwicklung 9) Entwicklung einer übergreifenden Rahmenplanung zur Kapazitätsbildung und technischen Assistenz

Quelle: UNEP, *Co-chairs' Summary. Building on the Set of Options for Improving International Environmental Governance of the Belgrade Process*, First Meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Nairobi, Kenia, 7.–9.7.2010 (eigene Übersetzung).

sertes VN-Umweltprogramm bliebe weiterhin ein Nebenorgan der Generalversammlung. Allerdings könnte ihm die VN-Generalversammlung explizit das Recht einräumen, eigenständige Unter-Arbeitsgruppen zu bilden, schriftliche Vereinbarungen mit anderen VN-Organisationen und Regierungen zu treffen sowie umweltrelevante Empfehlungen an die Generalversammlung auszusprechen. Demgegenüber könnte eine völkerrechtlich eigenständige UNEO mit anderen internationalen Organisationen Verträge schließen, ihren eigenen Direktor ernennen und ohne Umweg über die Generalversammlung direkt beim Internationalen Gerichtshof Gutachten zu Rechtsfragen einholen (Art. 96 VN-Charta).<sup>34</sup> Kurz gesagt: Die Staatengemeinschaft steht vor der Wahl, UNEP wenigstens ein »Upgrade« oder gleich ein neues und leistungsfähigeres Betriebssystem zu verpassen.<sup>35</sup>

Der Streit dreht sich zurzeit um die Form des künftigen IEG-Systems, nachdem der Belgrad- und der Nairobi-Helsinki-Prozess in einen Konsens über dessen wesentliche Funktionen gemündet hatten. Der rechtliche Status des Umweltprogramms war bereits vor seiner Gründung 1972 ein kontroverses Thema innerhalb der Staatengemeinschaft.<sup>36</sup> Letztlich war UNEP damals bewusst als Programm und nicht als Sonderorganisation eingerichtet worden, weil es kein abgegrenztes Sonderthema bearbeiten, son-

<sup>34</sup> UNEP, *Legal Questions and Answers on IEG Reforms: WEO and UNEO?*, Nairobi 2011 (UNEP Issues Brief 4); vgl. Frank Biermann, *Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation*, Stakeholder Forum, Februar 2011 (Think Piece Series).

<sup>35</sup> Vgl. Steffen Bauer, »Welche Zukunft wollen wir? Die Rio+20-Konferenz soll die UN-Nachhaltigkeits-Architektur reformieren«, in: *Vereinte Nationen*, 60 (2012) 1, S. 10–15 (13f).

<sup>36</sup> Maria Ivanova, »Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007) 4, S. 337–361.

dern eine Querschnittsaufgabe erfüllen und koordinierend innerhalb des VN-Systems wirken sollte. Ein Programm, so die damalige Überzeugung, sei flexibler und hierfür besser geeignet. Bis heute behaupten Kritiker einer UNEO, dass sich daran wenig geändert habe und es folglich keinen stichhaltigen Grund für eine Umwandlung von UNEP gebe.<sup>37</sup> Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Erstens kümmern sich auch die etablierten VN-Sonderorganisationen wie WHO, FAO und ILO schon lange um Querschnittsaufgaben. Zugleich ist Umweltpolitik längst ein fest etabliertes und eigenständiges Politikfeld geworden. Dies belegen die zahlreichen Umweltministerien, die Staaten in den vergangenen Jahrzehnten eingerichtet haben, ebenso wie die Fülle an multilateralen Umweltabkommen.<sup>38</sup> Zweitens haben 40 Jahre UNEP gezeigt, dass dessen Mittel nicht ausreichen, globalen Umweltproblemen wirkungsvoll zu begegnen. So funktional das Design des Umweltprogramms 1972 konzipiert gewesen sein mag, so durchwachsen ist dessen Bilanz. Gewiss lag dies nicht allein am Status von UNEP – sonst hätte das VN-Entwicklungsprogramm ähnliche Probleme –, sondern hauptsächlich an nicht eingehaltenen Zusagen insbesondere zur Finanzierung des Environment Funds.<sup>39</sup> Es hilft aber wenig, an alte Versprechen zu erinnern und die Staatengemeinschaft aufzufordern, ihren jahrzehntealten Absichten endlich gerecht zu werden. Vielmehr wäre es geboten, UNEP zu befähigen, sein Schicksal künftig eigenständiger in die Hand zu nehmen.

Neben den oben genannten erweiterten rechtlichen Befugnissen und der Unabhängigkeit von der VN-Generalversammlung lässt sich in diesem Zusammenhang ein weiteres Argument für eine UNEO finden, das allerdings eher hinter vorgehaltener Hand geäußert wird: die Wahrnehmung innerhalb der Staatengemeinschaft sowie im VN-System, die sich eben nicht nur aus materiellen Ressourcen und normativem Einfluss, sondern auch aus dem formalen Status ergibt. Ein solches Argument wird nur selten offen vertreten, weil es dem Credo der IEG zuwiderläuft: »form follows function«. Dieser Grundsatz ist im Kern sinnvoll, dient heute jedoch mindestens ebenso sehr dazu, überfällige institutionelle Erneuerungen zu blockieren, wie er ursprünglich zielorientiertes Denken befördern sollte.<sup>40</sup> Für diese Annahme spricht auch, dass in der Reformdebatte bis heute niemals funktionale Vorzüge von UNEP gegenüber einer UNEO ins Feld geführt worden sind. Im Gegenteil, die Kritiker einer UNEO

<sup>37</sup> Maria Ivanova, »Institutional Design and UNEP Reform: Historical Insights on Form, Function and Financing«, in: *International Affairs*, 88 (2012) 3, S. 565–584.

<sup>38</sup> Vgl. Kristine Kern/Helge Jörgens/Martin Jänicke, *The Diffusion of Environmental Policy Innovations: A Contribution to the Globalisation of Environmental Policy*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2001 (WZB Discussion Paper FS II 01-302).

<sup>39</sup> Simon, *Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert* [wie Fn. 1], S. 8f und S. 12–15.

<sup>40</sup> Ein Beispiel für Letzteres bietet etwa John E. Scanlon, *Enhancing Environmental Governance for Sustainable Development: Function-oriented Options*, Boston: Center for Governance and Sustainability, University of Massachusetts, April 2012 (Governance and Sustainability Issue Brief Nr. 5).

begnügen sich fast ausschließlich mit dem Hinweis, eine VN-Sonderorganisation für Umweltbelange habe zu wenig handfeste Vorteile.

Bis Anfang Mai 2012 ist der Entwurf des Ergebnisdokuments von ursprünglich 20 auf über 170 Seiten angewachsen, nachdem er zwischenzeitlich Ende März sogar die 200-Seiten-Marke überschritten hatte. Die oben dargestellten zwei Kernoptionen sind dabei erheblich aufgefächert worden, wobei sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Staaten deutlich abzeichnen.<sup>41</sup> Unterstützt von der Gemeinschaft afrikanischer Staaten, die ihrerseits von Kenia angetrieben wird, fordert eine von der EU angeführte Koalition weitreichende Umbauten am Umweltgovernance-System und an zentraler Stelle eine Weltumweltorganisation.<sup>42</sup> Währenddessen haben sich die USA und Russland unmissverständlich als Gegner umfassender Reformen positioniert. Dabei waren in den vergangenen Jahren aus den USA durchaus Stimmen zu vernehmen, die vermuten ließen, die Vereinigten Staaten schlossen institutionelle Reformen zumindest nicht von vornherein aus.

Eine Strategie, mit diesen Widerständen umzugehen, müsste zum einen die jeweiligen Bedenken aufgreifen und sachlich entkräften. So betonen die USA und auch Russland immer wieder, es sei nötig, innerhalb des existierenden Systems effizienter zu arbeiten, bevor man eine neue VN-Sonderorganisation einrichte. Als Gegenargument wäre deutlich zu machen, an welchen Stellen ein aufgewertetes UNEP bessere Ergebnisse zeitigen und vorhandene Mittel effizienter einsetzen könnte. Ein Beispiel dafür wäre, dass eine UNEO künftig als institutionelle Heimat neuer Umweltabkommen dienen und so der kostspieligen Fragmentierung entgegenwirken könnte.

Zum anderen sollten die Europäer die noch unentschiedenen Staaten zu überzeugen versuchen, gemeinsam mit ihnen eine schlagkräftige Reformallianz zu bilden. Denjenigen Entwicklungsländern, die im Gegensatz zu den afrikanischen Staaten noch zögern, lassen sich einige Argumente für eine UNEO präsentieren.<sup>43</sup> Dazu gehört, dass die UNEO Vertretern von Staaten wie auch der Zivilgesellschaft einen besseren Zugang zum komplexen IEG-System verschaffen könnte, wenn sie wie erhofft als Gravitationszentrum wirkte und schrittweise zum bedeutendsten Diskussions- und Verhandlungsraum für globale Umweltgovernance avancierte. Zudem hätten die Stimmen der Entwicklungsländer in einer Versammlung mit universeller Mitgliedschaft mehr Gewicht. Hervorheben ließe sich schließlich auch die höhere Leistungsfähigkeit einer personell und finanziell

<sup>41</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations and Third Intersessional Meeting: 19–27 March 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (30.3.2012) 24; IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (7.5.2012) 35.

<sup>42</sup> Siehe Council of the European Union, *Rio+20: Pathways to a Sustainable Future*, Council Conclusions, 3152th Environment Council Meeting, Brüssel, 9.3.2012; Africa Regional Preparatory Conference for the UNCSD, *Africa Consensus Statement to Rio+20*, Addis Abeba, 25.10.2011, E/ECA/CFSSD/7/Min./3, Art. 53–54.

<sup>43</sup> Nils Meyer-Ohlendorf/Markus Knigge, *Potential Benefits for Developing Countries. Design Options for a UNEO*, Berlin: Ecologic, 24.1.2005.

wachsenden UNEO. Sie könnte ärmere Länder bei Aufbau und Weiterentwicklung umweltpolitischer Kapazitäten besonders wirkungsvoll unterstützen.

Andere Staaten haben ihrerseits Alternativvorschläge unterbreitet, die entweder Kompromisse zwischen den beiden Optionen UNEP-Upgrade und UNEO darstellen oder neue Denkansätze zur Geltung bringen sollen. Japan und Südkorea etwa haben sich laut Entwurf des Ergebnisdokuments vom März 2012 für eine Weltumweltorganisation als »möglichen Endpunkt« eines längeren Reformprozesses ausgesprochen, was Russland und den USA zu weit, der EU dagegen nicht weit genug geht. Die Schweiz hat sich mit Liechtenstein und Mexiko intensiv einer möglichen Aufwertung von UNEP unterhalb der Schwelle einer VN-Sonderorganisation gewidmet. Die EU wäre bereit, Bestandteile davon in ihren Vorschlag zu übernehmen, während Kanada Vorbehalte angemeldet hat und Russland und die USA den Vorschlag prinzipiell abgelehnt haben. Die G77 und China haben sich während der Verhandlungen von Ende April bis Anfang Mai 2012 zunächst für die universelle Mitgliedschaft im UNEP-Verwaltungsrat ausgesprochen. Kurz darauf scherte die Afrikanische Gruppe allerdings aus diesem Konsens aus und befürwortete, wie oben beschrieben, die Gründung einer UNEO.<sup>44</sup> Die Ukraine wiederum hat das von der EU eingereichte Konzept noch überboten und neben einer Weltumweltorganisation gar eine Weltumweltverfassung ins Gespräch gebracht, was allerdings Japans, Kanadas und Russlands Widerspruch weckte.<sup>45</sup> Den Verfahrensvorschlag von Europäischer Union und Ukraine, eine zwischenstaatliche Kommission mit der Aushandlung eines UNEO-Gründungsvertrages zu beauftragen, lehnten abermals die USA, Kanada und Russland ab, unterstützt von Japan.

### Fazit: Die UNEO als Ziel

In Rio könnte und sollte die lange erfolglos von der Staatengemeinschaft diskutierte Aufwertung von UNEP zu einer vollwertigen VN-Sonderorganisation (UNEO) beschlossen werden. Damit ließen sich nicht mit einem Schlag alle Probleme der internationalen Umweltgovernance lösen. Eine UNEO böte aber sehr viel bessere institutionelle und völkerrechtlich verankerte Grundlagen dafür, dem globalen Umweltschutz zusätzlichen Schub zu verleihen, den er in den kommenden Jahren dringend benötigt. Aufbauend auf den Kompetenzen des VN-Umweltprogramms könnte die UNEO das wichtigste Forum für internationale Umweltverhandlungen werden. Würden neue multilaterale Umweltabkommen künftig unter dem Dach der UNEO geschlossen, könnte die ungebremst fortschreitende Fragmentierung des Umweltgovernance-Systems gestoppt werden. Wegen ihrer

<sup>44</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012« [wie Fn. 41].

<sup>45</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations and Third Intersessional Meeting: 19–27 March 2012« [wie Fn. 41], S. 8; siehe auch *Submission of Ukraine for Rio+20 Compilation Text*, <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/689InputRio20 Ukraine.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/689InputRio20%20Ukraine.pdf)> (Zugriff 5.4.2012).

größeren Kapazitäten könnte die UNEO weitaus aktiver als bisher UNEP auf blinde Flecken im internationalen Umweltschutz hinweisen und staatliches Handeln anmahnen, und sie könnte künftige Herausforderungen früher erkennen und auf die Agenda setzen. Wenn die UNEO die dafür nötigen finanziellen und völkerrechtlichen Mittel bekäme, könnte sie das vor 40 Jahren beschlossene Mandat von UNEP endlich wirkungsvoll umsetzen, laut dem es die maßgebliche umweltpolitische Instanz im VN-System sein soll. In Verbindung mit einer ambitionierten Green Economy Roadmap und unterstützt von einem zentral positionierten Rat für Nachhaltige Entwicklung wäre die Gründung einer UNEO das »Best case«-Szenario für die Rio-Konferenz. Da diese eine einmalige Gelegenheit für den lange erhofften Durchbruch bietet, sollte die EU mit ihren Verbündeten versuchen, diese Option so lange wie möglich zu verfolgen.

Sollte die Reform jedoch an der Frage des völkerrechtlichen Status als VN-Sonderorganisation zu scheitern drohen, könnte die EU auf diesen Bestandteil ihrer Forderungen verzichten und stattdessen anstreben, ein mit möglichst umfassenden Kompetenzen ausgestattetes »UNEP 2.0« unterhalb der Generalversammlung zu installieren. Dessen universelle Mitgliedschaft wäre ein beachtlicher Schritt zu mehr Sichtbarkeit der internationalen Umweltgovernance und käme funktional einer Weltumweltorganisation sehr nahe. Es wäre dann an den Europäern, durch weiter steigende finanzielle Zuwendungen an das neue UNEP zu zeigen, dass man nicht nur »institutionelle Flickschusterei« betreiben will, wie ein Kritiker der UNEO-Idee einmal anmerkte,<sup>46</sup> sondern dass ein ernsthaftes politisches Bekenntnis hinter dem Engagement für eine Weltumweltorganisation steckt.

<sup>46</sup> Adil Najam, »Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Will Not Improve Environmental Governance«, in: Biermann/Bauer (Hg.), *A World Environment Organization* [wie Fn. 24], S. 235–256.

## 5. Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung: Relaunch für die globale Nachhaltigkeits- politik

Marianne Beisheim / Birgit Lode / Nils Simon

Auf der Rio+20-Konferenz 2012 (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSDD) sollen nicht nur die inhaltlichen Fragen nachhaltiger Entwicklung, sondern auch die Reform der mit Nachhaltigkeitsthemen befassten VN-Institutionen (das Institutional Framework for Sustainable Development, IFSD) diskutiert werden. In ihrer gegenwärtigen Form sind die zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen nicht in der Lage, die notwendigen Umbaumaßnahmen in Richtung einer Green Economy<sup>1</sup> hinreichend zu unterstützen. Die lange überfälligen Reformen sollen dafür sorgen, dass Nachhaltigkeitsthemen im VN-System besser sichtbar und wirkungsmächtiger positioniert werden. Schon lange wird erwogen, das VN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme, UNEP) als Umweltsäule der Nachhaltigkeitsarchitektur auszubauen.<sup>2</sup> Die für Rio+20 erörterten Reformen gehen aber noch darüber hinaus; so sollen sie sich etwa auch auf die politisch schwache VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) erstrecken.

Im Vorbereitungsprozess der Rio+20-Konferenz stand die Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen zunächst im Schatten der Diskussion über die Green Economy. Doch spätestens seit Mitte 2011, als hochrangige Vertreter von Mitgliedstaaten, VN-Institutionen und Zivilgesellschaft im indonesischen Solo über das IFSD-Thema berieten, kam die Reformdebatte in Schwung.<sup>3</sup> Seither wird die Aufwertung der CSD zu einem Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC) als weiterer, zentraler Reformbaustein hoch gehandelt. Rasch fand der Vorschlag prominente Fürsprecher. Sha Zukang, VN-Untergeneralsekretär für Wirtschafts- und Sozialfragen und UNCSDD-Generalsekretär, hat die Idee sogar zu einer der Schlüsselfragen erkoren, die es im Vorfeld der Konferenz zu besprechen gelte.<sup>4</sup> Auch unter NGOs – sowohl aus dem Norden wie aus dem Süden – findet der Vorschlag Unterstützung.<sup>5</sup>

1 Vgl. dazu Kapitel 2, S. 18ff.

2 Vgl. dazu Kapitel 4, S. 44ff.

3 Vgl. *Chair's Summary, High Level Dialogue on Institutional Framework for Sustainable Development*, 19.–21.7.2011, Solo, Indonesia, Punkte Nr. 12 und 20, <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Chairs%20Summary%20from%20Solo%20meeting.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Chairs%20Summary%20from%20Solo%20meeting.pdf)> (Zugriff 12.3.2012).

4 Vgl. International Institute for Sustainable Development (IISD) Reporting Services, »UNCSDD Informal Consultations, Wednesday, 25 January 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (26.1.2012) 14, <[www.iisd.ca/vol27/enb2714e.html](http://www.iisd.ca/vol27/enb2714e.html)> (Zugriff 14.3.2012).

5 Vgl. Jan-Gustav Strandenaes, *A Council for Sustainable Development: A Possible Outcome of the Rio+20 Process*, Prepared for Stakeholder Forum for a Sustainable Future (sdg 2012),

## Die Nachhaltigkeitskommission: Enttäuschte Hoffnungen

Die CSD wurde im Anschluss an die VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 gegründet. Die Kommission soll die Umsetzung der damals getroffenen Beschlüsse überwachen, darunter die der Agenda 21 und der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung.<sup>6</sup> Außerdem soll die CSD politische Führung übernehmen, was den 2002 verabschiedeten Johannesburgener Aktionsplan betrifft. Beides gelingt ihr immer weniger.<sup>7</sup>

Die CSD ist eine von neun Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC). Eine Nachhaltigkeitsinstitution mit den oben genannten Aufgaben müsste jedoch deutlich höherrangig angesiedelt sein und mehr Autorität erhalten, um wirklich effektiv sein zu können.<sup>8</sup> Zwar dürfte der Hauptgrund für den geringen Erfolg der CSD darin liegen, dass die betreffenden Staaten sich in vielen Fragen nachhaltiger Entwicklung nicht einig sind, vor allem hinsichtlich der Mittel und Wege der Umsetzung, und kaum politischen Willen zeigen, hier die Initiative zu ergreifen. Dennoch sollten internationale Institutionen sich nicht davon abbringen lassen, mit Hilfe von Verhandlungen Kompromisse zu entwickeln und den politischen Willen zu stärken, sie auch umzusetzen. Um dies zu leisten, müssen sie aber auch entsprechend ausgestattet werden. Aufzuwerten sind ihr Status, ihre Ressourcen und ihre politischen Instrumente.<sup>9</sup> Dies betont auch das hochrangige VN-Expertengremium zu Globaler Nachhaltigkeit (High-Level Panel on Global Sustainability, GSP) in seinem jüngst erschienenen Bericht und plädiert für einen »fresh start«.<sup>10</sup>

Erste Reformbemühungen hatte es zuvor schon gegeben. So wurde 2002 beschlossen, mit für jeweils zwei Jahre geltenden thematischen Schwerpunkten zu arbeiten. Diese Strategie ermöglichte zwar die gewünschte inhaltliche Konzentration, schmälerte aber die Fähigkeit der CSD, flexibel auf aktuelle Entwicklungen einzugehen. Deshalb konnte die Kommission nur noch wenig zum Agenda-Setting beitragen und verlor folgerichtig an

24.8.2011; Jens Martens, *Rio +20. Die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung 2012. Hintergründe – Konflikte – Perspektiven*, Bonn/Osnabrück, Februar 2012, S. 28f; South Centre, *Proposals on the Institutional Framework for Sustainable Development*, Genf, November 2011 (Climate Policy Brief Nr. 7).

<sup>6</sup> VN Dok. A/RES/47/191 (1993), 29.1.1993.

<sup>7</sup> Vgl. Daniel Mittler, »Schwach, schwächer, CSD? Die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen 15 Jahre nach Rio«, in: *Vereinte Nationen*, 56 (2008) 1, S. 16–19; Steven Bernstein/Jutta Brunnée, *Options for Broader Reform of the Institutional Framework for Sustainable Development (IFSD): Structural, Legal, and Financial Aspects*, Report Prepared for the Secretariat of the UNCSD, Toronto: University of Toronto, 2011.

<sup>8</sup> Vgl. für eine ähnliche Einschätzung Stine Madland Kaasa, »The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain Its Accomplishments?«, in: *Global Environmental Politics*, 7 (August 2007) 3, S. 107–129 (125).

<sup>9</sup> Vgl. auch Frank Biermann u.a., *Transforming Governance and Institutions for Global Sustainability. Key Insights from the Earth System Governance Project*, Lund/Amsterdam, November 2011 (Earth System Governance Working Paper Nr. 17).

<sup>10</sup> United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet. A Future Worth Choosing*, New York: United Nations, 2012, S. 77f.

Bedeutung.<sup>11</sup> Besonders ernüchternd ist, dass die Entscheidungen und Empfehlungen der CSD weder bei anderen VN-Institutionen noch bei ihren Mitgliedstaaten auf viel Resonanz stießen.<sup>12</sup>

So verwundert es nicht, dass sich mit der Zeit immer weniger hochrangige Politiker bei den Zusammenkünften der Kommission einfanden: Sprachen auf ihrer 15. Sitzung im Jahr 2007 noch 107 Minister, waren es auf der 19. Sitzung im Mai 2011 (CSD-19) gerade noch 16.<sup>13</sup> Zudem endete mit der CSD-19 erneut eine Sitzung der Kommission ergebnislos<sup>14</sup> – ein weiterer Beleg dafür, wie notwendig eine grundlegende Reform ist. Dabei waren sich die Delegierten inhaltlich sogar einig, sowohl hinsichtlich eines Zehnjahres-Rahmenprogramms zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern als auch in anderen Bereichen des lange vorbereiteten Themenclusters Verkehr, Chemikalien, Abfallmanagement und Bergbau. Dennoch gelang es nicht, einen gemeinsamen Abschlusstext zu verabschieden.<sup>15</sup> Damit markierte die CSD-19 den vorläufigen Tiefpunkt einer Institution, die zwanzig Jahre direkt nach der ersten Rio-Konferenz aus der Taufe gehoben worden war und hohe Erwartungen geweckt hatte.

### Reformziele

Eine durchsetzungsfähige Nachhaltigkeitsarchitektur sollte zwei Funktionen erfüllen. Gefragt ist erstens eine hochrangige und die Initiative ergreifende politische Steuerung (leadership, political guidance). Die Vereinten Nationen können nur das umsetzen, wozu sie von ihren Mitgliedstaaten ermächtigt werden. An den Sitzungen sollten Entscheidungsträger teilnehmen, die die Befugnis haben, über anspruchsvolle, möglichst bindende Ziele einschließlich eines Umsetzungsfahrplans zu verhandeln (targets and timetables). Damit soll verhindert werden, dass die Beteiligten im Kampf um einen Minimalkonsens oder schon im Gerangel um Sprachregelungen stecken bleiben. Zweitens müssen getroffene Entscheidungen endlich zuverlässiger umgesetzt werden. Dazu bedarf es effektiver Mechanismen, die die Umsetzung begleiten und mit deren Hilfe sich überprüfen lässt, ob die vereinbarten Regeln auch eingehalten werden (monitoring, compliance management).

<sup>11</sup> Vgl. Steinar Andresen, »The Effectiveness of UN Environmental Institutions«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007) 4, S. 317–336.

<sup>12</sup> Vgl. Bernstein/Brunnée, *Options for Broader Reform* [wie Fn. 7], S. 34f.

<sup>13</sup> UNCSD Secretariat, *IFSD: Issues Related to an Intergovernmental Body on SD*, Oktober 2011 (Rio 2012 Issues Brief Nr. 3), S. 5.

<sup>14</sup> IISD Reporting Services, »Summary of the Nineteenth Session of the Commission on Sustainable Development: 2–14 May 2011«, *Earth Negotiations Bulletin*, 5 (16.5.2011) 304, <[www.iisd.ca/download/pdf/enb05304e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb05304e.pdf)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>15</sup> Ebd. Der Beschluss scheiterte an Fragen der Finanzierung und Technologiekoope-ration, einer alten Nord-Süd-Konfliktlinie und an einer vor allem von einer Gruppe arabischer Staaten eingeforderten stärkeren Betonung der Rechte von Personen, die in besetzten Gebieten leben – einer eigentlich nicht im Zentrum stehenden, jedoch stark politisierten Frage.

Im Vorbereitungsprozess der Rio+20-Konferenz wurden mehrere Optionen ausgelotet, die den skizzierten beiden Zwecken dienen und Nachhaltigkeitsgovernance stärken könnten: eine Reform des ECOSOC,<sup>16</sup> eine regelmäßige hochrangige Befassung der Generalversammlung mit Nachhaltigkeitsthemen, ein eigener Hochkommissar<sup>17</sup> oder die Aufwertung der CSD.<sup>18</sup> Alle Reformvorschläge haben zum Ziel, die Nachhaltigkeitspolitik im VN-System wirkungsvoller zu positionieren. Statt aber neue Institutionen zu schaffen, sollten bestehende Einrichtungen so umgebaut werden, dass sie ihre Aufgaben besser erfüllen können, vor allem was politische Führung und Umsetzung betrifft.<sup>19</sup> Zu Beginn des Rio-Prozesses 1992 wurde der CSD aufgetragen, die politische Führung bei der Umsetzung einer integrierten Nachhaltigkeitspolitik zu übernehmen. Dies sollte für die ökologische, die soziale und die ökonomische Dimension nachhaltiger Entwicklung gelten. Es ist höchste Zeit, dass die CSD in die Lage versetzt wird, diese Aufgabe auch zu erfüllen. Bislang ist sie nur ein Nebenorgan unterhalb des ECOSOC, das diesem berichtet und daher unter dessen Schwäche leidet.<sup>20</sup> So kann der ECOSOC zwar Empfehlungen abgeben und Übereinkommen entwerfen, aber keine bindenden Entscheidungen treffen. Er berichtet an die VN-Generalversammlung (United Nations General Assembly, UNGA), das politische Hauptorgan der Vereinten Nationen. Eine zentrale VN-Nachhaltigkeitsinstitution mit einem gestärkten Mandat sollte daher direkt bei der UNGA angesiedelt werden.

## Der Rat für Nachhaltige Entwicklung im Zero Draft

Im Anfang Januar 2012 veröffentlichten sogenannten Zero Draft der Abschlusserklärung des Rio-Gipfels finden sich zwei Optionen für die Reform der CSD.<sup>21</sup> Als eine Lösung wird vorgeschlagen, die Kommission zu stärken. Arbeitsweise, Agenda und Arbeitsprogramm sollen zielgerichteter, ihre Entscheidungen wirksamer umgesetzt werden. Letzteres soll ein

**16** Dieser Vorschlag wird in den Verhandlungen vor allem von Mexiko und Kanada unterstützt. Vgl. IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSO Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012«, *Earth Negotiations Bulletin*, 27 (7.5.2012) 35, <[www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf](http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2735e.pdf)> (Zugriff 8.5.2012).

**17** Vgl. z.B. den Vorschlag für einen High Commissioner for Future Generations; siehe dazu Halina Ward, *Committing to the Future We Want: A High Commissioner for Future Generations at Rio+20*, Foundation for Democracy and Sustainable Development/World Future Council, März 2012 (Discussion Paper).

**18** Für nähere Informationen zu den Optionen siehe Marianne Beisheim/Birgit Lode/Nils Simon, *Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung. Vor der Rio-Konferenz 2012: Optionen zur Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2011 (SWP-Aktuell 46/2011); Bernstein/Brunnée, *Options for Broader Reform* [wie Fn. 7]; Strandenaes, *A Council for Sustainable Development* [wie Fn. 5].

**19** Vgl. dazu auch Joachim Müller, »United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together«, in: *Journal of International Organizations Studies*, 1 (2010) 1, S. 29–56.

**20** Thomas G. Weiss, *ECOSOC Is Dead, Long Live ECOSOC*, New York: Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2010.

**21** UN, *The Future We Want*, Zero Draft der UNCSO-Abschlusserklärung (Stand 10.1.2012).

Überprüfungsprozess (review) gewährleisten, der allerdings nicht verpflichtend, sondern freiwillig ist.

Alternativ wird im Zero Draft vorgeschlagen, dass die CSD in einen mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten Rat für Nachhaltige Entwicklung (SDC) überführt wird. Aufgabe dieses hochrangigen Gremiums wäre es, die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung in den VN zusammenzuführen und die Umsetzung der Beschlüsse auf allen Ebenen zu fördern. Anders als beim ersten ist bei diesem zweiten Vorschlag nicht ausdrücklich von einem Überprüfungsprozess die Rede. Da diese zweite Variante jedoch die stärkere Reformoption ist und nach dem Vorbild der Reform der VN-Menschenrechtskommission (United Nations Commission on Human Rights, UNCHR) diskutiert wird, liegt es nahe, dass ein solcher Prozess auch Bestandteil eines SDC wäre.

Im letzten Absatz des Abschnitts über den SDC wird der Präsident der Generalversammlung aufgerufen, offene, transparente und inklusive Verhandlungen zu führen. Darin sollen zentrale Strukturelemente eines SDC herausgearbeitet werden: Mandat, Modalitäten, Funktionen, Größe, Zusammensetzung, Mitgliedschaft, Arbeitsmethoden und Verfahrensweisen. Noch vor dem Ende der 67. Sitzung der Generalversammlung soll ein erster Bericht dazu vorliegen, also bereits Mitte September 2012.

An den Eingaben der Mitgliedstaaten für die Abschlusserklärung des Rio-Gipfels lässt sich ablesen, dass eine ganze Reihe von ihnen die Einrichtung eines SDC ausdrücklich befürworten, unter anderem Indonesien, Korea, Australien, Guatemala und Norwegen. Weitere Staaten, Institutionen und wichtige gesellschaftliche Gruppen (major groups)<sup>22</sup> erwähnen den Vorschlag zumindest, wobei Details zur institutionellen Ausgestaltung oft noch fehlen oder diffus sind. Wie die laufenden Verhandlungen nach Maßgabe des Zero Draft zeigen, ist es wichtig, den SDC nicht als neue, zusätzliche Struktur zu denken, sondern zu verdeutlichen, dass es um eine Aufwertung der CSD innerhalb der VN geht. Geschieht dies nicht, dürften die üblichen Vorbehalte – unter anderem der USA – gegenüber einem vermeintlichen Ausbau der VN laut werden. Bei den Verhandlungen im Sinne des Zero Draft in New York hat die EU ihre bisherige Zurückhaltung aufgegeben und unterstützt den Vorschlag nun, ebenso wie Norwegen und Japan. Zwar konzentriert die EU sich weiterhin darauf, UNEP zu einer VN-Sonderorganisation (specialized agency) auszubauen, sieht die Aufwertung der CSD zum SDC jedoch als Chance, beide Ziele strategisch miteinander zu verbinden. Die G77/China konnte lange keinen Konsens erzielen und

<sup>22</sup> Gemäß Agenda 21 sind die Major Groups neun wichtige Gruppen, die eine besondere Rolle für nachhaltige Entwicklung spielen. Dabei handelt es sich um (1) Frauen, (2) Kinder und Jugendliche, (3) indigene Bevölkerungsgruppen und ihre Gemeinschaften, (4) Nichtregierungsorganisationen, (5) Kommunen, (6) Arbeitnehmer und Gewerkschaften, (7) Privatwirtschaft, (8) Wissenschaft und Technik, (9) Bauern. Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for Sustainable Development, *Major Groups*, <[www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_mg/mg\\_index.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_mg/mg_index.shtml)> (Zugriff 13.3.2012).

forderte noch im Mai 2012 recht unspezifisch ein hochrangiges zwischenstaatliches Forum, das unter anderem auf der CSD aufbaut.<sup>23</sup>

## Einrichtung, Mitgliedschaft, Stimmrechte und Aufgaben

Was die Ausgestaltung des Rates anbelangt, enthält der Zero Draft nur dürftige Anhaltspunkte, da die beteiligten Staaten sich wie gesagt über Details nicht einig sind. Inspiration könnte ein interessanter Präzedenzfall liefern: 2006 wurde die VN-Menschenrechtskommission, wie die CSD eine Fachkommission des ECOSOC, durch den VN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council, HRC) ersetzt, der nunmehr als Nebenorgan unterhalb der VN-Generalversammlung angesiedelt ist. Diesem Vorbild folgend könnte auch die CSD als Sustainable Development Council bei der VN-Generalversammlung positioniert werden.<sup>24</sup> Das ließe sich verhältnismäßig einfach durch eine Resolution der Generalversammlung bewerkstelligen. Eine langwierige Änderung der VN-Charta wäre nicht nötig.<sup>25</sup> Der neue SDC könnte Empfehlungen direkt an die Generalversammlung aussprechen, die diese dann bestätigen müsste. Die Umsetzung entsprechender Resolutionen könnte dann wiederum der SDC übernehmen. Er könnte mehrmals jährlich und gleichzeitig mit dem ECOSOC tagen, abwechselnd in New York und Genf. Auf diese Weise ließe sich die Abstimmung innerhalb der Vereinten Nationen verbessern.

Über die Abgabe von Empfehlungen der Kommission entscheiden bislang ihre 53 Mitglieder.<sup>26</sup> Jedes Mitglied hat eine Stimme; formal genügt die einfache Mehrheit der Stimmen,<sup>27</sup> in der Praxis arbeitet die CSD mit dem Konsensprinzip. Wie zuvor in der CSD oder aktuell im HRC sollten auch die Sitze im SDC nach einem geographisch ausgeglichenen Schlüssel vergeben werden.<sup>28</sup> Jedes Mitglied hätte wiederum eine Stimme.

Darüber hinaus könnte man erwägen, innovative Verfahrensregeln einzuführen, um Blockaden zu verhindern und einseitige Entscheidungen zu vermeiden. Grundsätzlich sollten auch die Mitglieder des SDC weiterhin anstreben, Empfehlungen einstimmig abzugeben, um ihnen mehr Gewicht zu verleihen. Kommt kein Konsens zustande, sollten Entscheidun-

<sup>23</sup> Ein »high-level political forum with an intergovernmental character, building on existing relevant structures or bodies, including the CSD«; vgl. IISD Reporting Services, »Summary of the UNCSD Informal Informal Consultations: 23 April – 4 May 2012« [wie Fn. 16], S. 7.

<sup>24</sup> Vgl. Beisheim/Lode/Simon, *Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung* [wie Fn. 18], S. 3.

<sup>25</sup> Vgl. zur Schaffung des VN-Menschenrechtsrates VN Dok. A/RES/60/251(2006), 3.4.2006. Im Gegensatz dazu benötigen Änderungen der VN-Charta eine Zweidrittelmehrheit in der VN-Generalversammlung 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.

<sup>26</sup> VN Dok. A/RES/47/191(1993), 29.1.1993, Ziff. 6.

<sup>27</sup> Ebd., Ziff. 8, lit. (c) in Verbindung mit VN Dok. E/5715/Rev.2(1992), Regel 60.

<sup>28</sup> Vgl. VN Dok. A/RES/47/191(1993), 29.1.1993, Ziff. 6 bzw. VN Dok. A/RES/60/251(2006), 3.4.2006, Ziff. 7.

gen in wichtigen Fragen nur mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder getroffen werden können, so wie es auch in der Generalversammlung gehandhabt wird.<sup>29</sup> Denkbar wäre, mit finanziellen Kosten verbundene Beschlüsse an eine doppelte Mehrheit zu koppeln, wie es in der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) gängige 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.<sup>30</sup> Darüber hinausgehend ist auch vorstellbar, Stimmrechte an solche Anspruchs- und Interessengruppen (stakeholder) zu vergeben, die von Beschlüssen besonders betroffen sind.<sup>31</sup> So könnte man den neun wichtigen gesellschaftlichen Gruppen (major groups) bei bestimmten Entscheidungen Stimmanteile zugestehen.

Der SDC sollte nicht nur die bisherigen Aufgaben der CSD übernehmen. Er sollte auch das Mandat erhalten, politische Initiativen zur Verregelung von bis dato vernachlässigten Themen und neuen Herausforderungen (remaining gaps, new and emerging issues) zu starten, ganz im Sinne des Anliegens der Rio+20-Konferenz, solche Themen verstärkt aufzugreifen. Weiterhin sollte er dafür sorgen, dass vorbildliche Verfahrensweisen (best practices) nationaler Nachhaltigkeitspolitiken verbreitet werden. Hierzu könnte man ihm die Verantwortung für die im Zero Draft angesprochene internationale Plattform zum Wissensaustausch (international knowledge-sharing platform) übertragen, die Wege zu einer Grünen Ökonomie aufzeigt.<sup>32</sup> Wünschenswert in diesem Zusammenhang wäre, wenn der SDC interessierten Ländern den Zugang zu Finanzmitteln und geeigneten »grünen« Technologien vermitteln könnte. Entwicklungs- und Schwellenländer sind besonders an Verbesserungen bei Kapazitätsaufbau und Technologietransfer interessiert, so dass hierüber ihre Unterstützung für den SDC mobilisiert werden könnte. Dazu müsste der Rat nicht unbedingt eigene Kapazitäten aufbauen. Er sollte aber in der Lage sein, Empfehlungen an die im VN-System zuständigen Organisationen, Programme und Fonds auszusprechen, die betreffenden Vorhaben zu prüfen und diese auch zu bearbeiten, wenn deren Mandat dies erlaubt.

### **Eine zweite Kammer: Verbesserte Koordination und Integration**

Will der SDC seine Aufgaben effizient und kohärent erfüllen, ist kluge Koordination zwischen den zahlreichen Sonderorganisationen, Programmen und Kommissionen der Vereinten Nationen unerlässlich. Einige wichtige

<sup>29</sup> Vgl. Art. 18 Abs. 2 VN-Charta.

<sup>30</sup> GEF, *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*, Washington, D.C., März 2008, Ziff. 25, lit. (c), (i), <[www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF\\_Instrument\\_March08.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Instrument_March08.pdf)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>31</sup> Ein Beispiel hierfür sind die Stimmrechte von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labor Organization, ILO).

<sup>32</sup> UN, *The Future We Want* [wie Fn. 21], Ziff. 33.

Schritte dazu wurden bereits getan. Zentrales Koordinationsgremium der VN ist der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-System (Chief Executives Board for Coordination, CEB) mit seinen 28 Mitgliedern, überwiegend Sonderorganisationen.<sup>33</sup> Die 32 Mitglieder zählende VN-Entwicklungsgruppe (United Nations Development Group, UNDG), 1997 als eigenständige Koordinierungsstelle der Entwicklungszusammenarbeit gegründet, ist mittlerweile als eines von drei hochrangigen Komitees in den Koordinierungsrat integriert worden. Nach wie vor eigenständig wirkt hingegen die 44-köpfige Umweltmanagementgruppe (Environment Management Group, EMG).<sup>34</sup> Zusätzlich existieren weitere Koordinationsmechanismen wie UN Water, UN Energy und UN Oceans. So ergibt sich das Bild einer fragmentierten Landschaft von Gremien, die die programmatische Abstimmung verbessern sollen, was aber dadurch erschwert wird, dass Mitgliedschaften sich überlappen und Abgrenzungen unklar sind.<sup>35</sup>

Deshalb müsste ein Rat für Nachhaltige Entwicklung die unterschiedlichen Koordinationsstellen wirkungsvoller verzahnen. Dies könnte mit Hilfe eines innovativen Drei-Kammern-Systems erreicht werden. Die Staatenkammer (state chamber) wäre der Raum für zwischenstaatliche Verhandlungen und Abstimmungen. Hier würden Vertreter der Mitgliedstaaten debattieren und Beschlussempfehlungen für die VN-Generalversammlung erarbeiten. In der Organisationenkammer (organization chamber) kämen die relevanten VN-Einrichtungen zusammen. Sie könnte Ausschüsse bilden, die sich Sachthemen widmen. Das würde dazu beitragen, die VN-Entwicklungs- und die Umweltmanagementgruppe zu vereinen, die bisher getrennt tagen, und auch dazu, UN Water, UN Energy und UN Oceans zu integrieren. So ließe sich die programmatische Arbeit zu Nachhaltigkeitsthemen innerhalb der Vereinten Nationen besser aufeinander abstimmen. Durch regelmäßig stattfindende gemeinsame Sitzungen beider Kammern könnte überdies der Austausch zwischen Staatengemeinschaft und VN-System verbessert werden, so dass die VN ihre Aufgaben passgenauer erfüllen könnte. Schließlich könnten die neun wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und weitere externe Experten in einer dritten Kammer (stakeholder chamber) institutionell enger eingebunden werden.

Weiterhin gilt es, endlich die Kluft zwischen internationalen Finanzinstitutionen (International Financial Institutions, IFIs), multilateralen Entwicklungsbanken (Multilateral Development Banks, MDBs) und den übrigen Institutionen des VN-Systems zu überwinden. Soll Entwicklungsländern eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht werden, brauchen sie maßgeschneiderte Unterstützung, vor allem um kleine und mittlere Investitionsvorhaben zu finanzieren. Genau hier liegen die komparativen Vorteile der IFIs, nämlich ihre Erfahrung beim Aufbau von Kapazitäten (capacity development) und ihre Kompetenz bei der Ausgestaltung von

<sup>33</sup> Das CEB wurde 1948 als Administrative Committee on Coordination (ACC) gegründet.

<sup>34</sup> Vgl. VN Dok. A/RES/53/242(1999), 10.8.1999, und VN Dok. UNEP/GCSS.VIII/8(2004), 17.5.2004, Appendix I, Terms of Reference of the Environment Management Group.

<sup>35</sup> Vgl. Müller, »United Nations System Coordination« [wie Fn. 19].

Finanzgeschäften und beim globalen Wissenstransfer.<sup>36</sup> So wurde schon 2002 im Johannesburger Aktionsplan gefordert, im und über das VN-System hinaus die Zusammenarbeit mit und unter IFIs, GEF und Welt-handelsorganisation (World Trade Organization, WTO) auszubauen.<sup>37</sup> Auch im Zero Draft wird gefordert, Nachhaltigkeitsfragen angemessen zu berücksichtigen, und zwar bei IFIs – insbesondere der Weltbank (World Bank, WB) und dem Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF) –, regionalen Entwicklungsbanken, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) und der WTO. Im Zero Draft wird anerkannt, dass die programmatische Ausrichtung der genannten Institutionen überarbeitet werden muss, um die Entwicklungsländer bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung wirkungsvoller zu unterstützen.<sup>38</sup> Allerdings fehlt der Hinweis, dass hierfür auch Kooperation und Koordination vonnöten sind – zum einen innerhalb der genannten Institutionen, zum anderen auch über diese hinweg mit jenen Institutionen, die sich schwerpunktmäßig mit nachhaltiger Entwicklung befassen.

Auch diese übergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit könnte bei der Organisationenkammer des SDC angesiedelt werden. Dort könnte sich ein Ausschuss mit den finanziellen Fragen nachhaltiger Entwicklung befassen (Sustainable Development Financing Group, SD Finance). Diesem sollten die bereits in der Umweltmanagementgruppe vertretenen Institutionen angehören, also WB, IMF, GEF, UNCTAD und WTO. Daneben sollten im Ausschuss aber auch die vier großen regional tätigen Entwicklungsbanken vertreten sein: die Afrikanische Entwicklungsbank (African Development Bank, AfDB), die Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) und die Inter-amerikanische Entwicklungsbank (Inter-American Development Bank, IADB). Mit ihrer Hilfe könnte es dem Ausschuss gelingen, die ökologischen und sozialen Aspekte nachhaltiger Entwicklung umfassend mit ihren wirtschaftlichen Aspekten zu verzahnen. Die in der ersten Kammer des SDC entwickelten gemeinsamen Positionen zu Nachhaltigkeitsfragen würden an dessen zweite Kammer weitergegeben. Dort würde die SD Finance die Positionen auf ihre finanziellen Implikationen untersuchen.

### **Verbesserte Partizipation, Zugang zu Informationen und Gerichten**

Der dritte Aufgabenbereich der CSD ist die Förderung der gesellschaftlichen Beteiligung und seit 2002 auch der Multi-Stakeholder-Partner-

<sup>36</sup> Ähnlich Kirk Herbertson, *Greening the International Financial Institutions (IFIs): Finance for the Next Decade's Sustainable Development*, Stakeholder Forum for a Sustainable Future (sdg 2012), S. 8, <[www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Greening%20the%20IFIs%20FINAL.pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Greening%20the%20IFIs%20FINAL.pdf)> (Zugriff 19.3.2012).

<sup>37</sup> VN Dok. A/CONF.199/20(2002), 4.9.2002, Kapitel I, 2., Ziff. 140, lit. (b).

<sup>38</sup> UN, *The Future We Want* [wie Fn. 21], Ziff. 54.

schaften.<sup>39</sup> Die Beteiligung der neun wichtigen gesellschaftlichen Gruppen<sup>40</sup> zählt zu den positiv bewerteten Tätigkeiten der CSD. Die Reform der Kommission oder ihre Umwandlung in einen SDC böte die Chance, diese Mitwirkung auszuweiten.<sup>41</sup>

Schon heute sind mehr als 2000 gesellschaftliche Organisationen in die Prozesse der CSD eingebunden.<sup>42</sup> Zudem verfügt die Kommission über wirkungsvolle Mechanismen, um gesellschaftliche Akteure aktiv einzubeziehen.<sup>43</sup> Diese Instrumente gilt es auszubauen, erweisen sich gesellschaftliche Akteure doch immer wieder als treibende Kraft in Verhandlungen. Oft sind sie es, die innovative Vorschläge einbringen, und weil sie nah an der Basis sind, können sie eine breitere Öffentlichkeit mobilisieren, wenn es um die Verabschiedung und Umsetzung internationaler Abkommen geht.

Im Vorfeld der Rio+20-Konferenz setzt sich eine Allianz zivilgesellschaftlicher Gruppen dafür ein, Grundsatz 10 (Principle 10) der Rio-Erklärung von 1992 mehr Geltung zu verschaffen.<sup>44</sup> Sie verlangen, dem dort niedergelegten unverbindlichen Prinzip mit Hilfe einer globalen Konvention zu Rechtskraft zu verhelfen und damit ein internationales Recht auf Zugang zu Informationen, auf Beteiligung und in diesem Zusammenhang auf den Zugang zu Gerichten zu schaffen.<sup>45</sup> Auch der Zero Draft enthält Formulierungen, die sich auf Grundsatz 10 beziehen, doch sind sie eher vage.<sup>46</sup> Vorschläge für konkrete Folgemaßnahmen fehlen bislang.

<sup>39</sup> Vgl. VN Dok. A/RES/47/191(1993), 29.1.1993, Ziff. 3, lit. (f); UNCSD Sekretariat, *IFSD* [wie Fn. 13], S. 2f.

<sup>40</sup> Vgl. Fn. 22.

<sup>41</sup> Vgl. auch Jan-Gustav Strandenaes, *A Sustainable Development Council: A Possible Outcome of the Rio plus 20 Conference*, Draft Version, 2012, S. 9.

<sup>42</sup> UN DESA, NGO Branch, *Sustainable Development Major Groups*, <<http://esango.un.org/civilsociety/displaySusDevSearch.do?method=search&sessionCheck=false>> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>43</sup> Ausführlicher dazu siehe Beisheim/Lode/Simon, *Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung* [wie Fn. 18], S. 5.

<sup>44</sup> »Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.« Vgl. VN Dok. A/CONF.151/26(Vol. I) (1992), 12.8.1992, Annex I, Principle 10, deutsche Fassung unter <[www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/rio.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/rio.pdf)> (Zugriff 14.5.2012).

<sup>45</sup> Dies fordern internationale Netzwerke zivilgesellschaftlicher Organisationen (*Article 19* und *The Access Initiative*), vgl. David Banisar/Sejal Parmar/Lalanath de Silva/Carole Excell, *Moving from Principles to Rights. Rio 2012 and Ensuring Access to Information, Public Participation, and Access to Justice for Everyone*, Juli 2011 <[www.accessinitiative.org/sites/default/files/Moving%20from%20Principles%20to%20Rights.pdf](http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Moving%20from%20Principles%20to%20Rights.pdf)> (Zugriff 14.5.2012).

<sup>46</sup> UN, *The Future We Want* [wie Fn. 21], Ziff. 17f und 58.

Es empfiehlt sich, dieses Anliegen stärker an die diskutierten IFSD-Reformen anzubinden und handfeste Forderungen im Hinblick auf Zugang, Beteiligung und Rechenschaftsmechanismen beim SDC zu stellen. Schneller und umfassender Zugang zu Informationen und Verhandlungsprozessen könnte gewährleistet werden, indem Akkreditierungsverfahren vereinfacht und von allen in der zweiten Kammer des SDC vertretenen VN-Institutionen abgestimmt gehandhabt werden. Wie bereits bei UNEP sollte statt eines politisch besetzten Gremiums das SDC-Sekretariat nach vorab festgelegten Kriterien über die Akkreditierung entscheiden, um politische Einflussnahme zu verhindern. Ein Treuhandfonds sollte Mittel für die Partizipation von Organisationen aus dem globalen Süden bereitstellen, etwa für Reisekosten und den Zugang zu Livestream-Übertragungen. Darüber hinaus sollte bereits die SDC-Gründungsresolution verbindliche Regeln für die grundsätzliche Teilnahme von Vertretern wichtiger gesellschaftlicher Gruppen an Sitzungen enthalten – außer wenn mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten dies zu Sitzungsbeginn ablehnt. Alle Dokumente, die die Verhandlungen betreffen, sollten vor und während diesen online zugänglich sein.

Weiterhin wäre zu überlegen, einer begrenzten Anzahl zivilgesellschaftlicher Vertreter einen Beobachterstatus im SDC-Lenkungsorgan zu verleihen, wie es bereits bei UNAIDS und dem VN-Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) der Fall ist.<sup>47</sup> Auch wenn diese kein Stimmrecht erhielten, wären selbst begrenzte Rede- und Eingaberechte ein großer Fortschritt. Die Repräsentanten könnten von der dritten Kammer für wichtige gesellschaftliche Gruppen im SDC bestimmt werden, der sie dann auch Bericht erstatten würden. Die dritte Kammer, der weitere externe Fachleute wie beispielsweise Abgesandte nationaler Nachhaltigkeitsräte angehören könnten, sollte parallel zu den laufenden Verhandlungen tagen. In der Kammer könnten Vertreter der neun wichtigen gesellschaftlichen Gruppen auch Formulierungsvorschläge für Dokumente erarbeiten sowie vorliegende Entwürfe diskutieren und beides anschließend im Verhandlungsprozess kommentieren.

Schließlich könnte ein eigens an den SDC angegliederter unabhängiger Rechenschaftsmechanismus dafür sorgen, dass den Zugangs- und Partizipationsrechten der Zivilgesellschaft notfalls auf dem Wege eines Beschwerdeverfahrens zur Geltung verholfen wird. In Anlehnung an das sogenannte Compliance Committee der Aarhus-Konvention<sup>48</sup> könnte ein Gremium außergerichtlich prüfen, ob die Verfahrensregeln des SDC eingehalten

<sup>47</sup> Vgl. UN ECOSOC Resolution 1995/2, 3.7.1995, Ziff. 7 und Annex; World Food Programme (WFP), *General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board*, November 2010, »Rules of Procedure«, Regel XV, Ziff. 4, <[http://one.wfp.org/aboutwfp/how\\_run/GeneralRegulations\\_E.pdf](http://one.wfp.org/aboutwfp/how_run/GeneralRegulations_E.pdf)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>48</sup> Vgl. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, 25.6.1998, Artikel 15, <[www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf)> (Zugriff 13.3.2012).

wurden.<sup>49</sup> Dieser Überprüfung ließe sich die Möglichkeit vorschalten, zunächst eine unabhängige Ombudsperson anzurufen, die eine informelle einvernehmliche Lösung anstrebt.

Allgemein ist darüber hinaus wünschenswert, dass möglichst viele gesellschaftliche Akteure an den im SDC verankerten Review- und Compliance-Mechanismen mitwirken. Dies sollte durch unabhängige gesellschaftliche Monitoring-Aktivitäten vorbereitet oder ergänzt werden.<sup>50</sup>

## Peer-Review-Mechanismus

Im Zero Draft wird ein freiwilliger Überprüfungsprozess (voluntary review process) in Betracht gezogen, der helfen soll, Nachhaltigkeitsziele und -abkommen künftig zuverlässiger umzusetzen. Ein solches Instrument hätte den Vorteil, dass es auch jene Staaten akzeptieren könnten, die sich gegenüber anderen Kontrollinstrumenten bislang noch skeptisch zeigen. Allerdings bringt die Freiwilligkeit des Instruments auch Probleme mit sich, wie die Erfahrungen mit dem freiwilligen nationalen Berichtsverfahren (national voluntary reporting) der CSD belegen. Weil die Qualität der Berichte zu wünschen übrig lässt, werden sie in den Review-Prozessen der CSD kaum genutzt.<sup>51</sup>

Zu bevorzugen wäre darum ein universeller Peer-Review-Mechanismus, wie ihn auch der VN-Menschenrechtsrat anwendet. Dieser bedient sich seit 2006 der sogenannten Universellen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review, UPR).<sup>52</sup> Im Abstand von ab Juni 2012 viereinhalb Jahren wird dabei die Lage der Menschenrechte in allen VN-Mitgliedstaaten unter die Lupe genommen.<sup>53</sup> Die wiederkehrenden Prüfungen ermöglichen eine anlassunabhängige Kontrolle; die Verbindlichkeit des Verfahrens ist mittlerweile allgemein anerkannt und unbestritten.<sup>54</sup> Daher können sich Staaten diesem Kontrollinstrument inzwischen faktisch kaum mehr entziehen. In Anlehnung an die Praxis beim HRC sollte man auch beim SDC die Mitgliedschaft eines Staates daran knüpfen, dass er innerhalb der Mitgliedschaftsperiode das Peer-Review-Verfahren durchläuft.<sup>55</sup> Ein solcher Glaub-

<sup>49</sup> Vgl. auch *Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums*, Almaty, 25.-27.3.2005, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5.

<sup>50</sup> So könnten NGOs und Öffentlichkeit sich an sogenannten Citizen-MRV-Aktivitäten (Measurement, Reporting, Verification) beteiligen; vgl. Jacob Werksman/Joseph Foti, *Improving Public Participation in International Environmental Governance*, Nairobi: UNEP, Dezember 2011 (Discussion Paper, Perspectives Nr. 1), S. 10f.

<sup>51</sup> Vgl. UNCSD Sekretariat, *IFSD* [wie Fn. 13], S. 2; Kaasa, »UN Commission on Sustainable Development« [wie Fn. 8], S. 112f.

<sup>52</sup> VN Dok. A/RES/60/251(2006), 3.4.2006.

<sup>53</sup> Vgl. VN Dok. A/HRC/RES/16/21(2011), 12.4.2011, Annex; siehe auch UN Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Basic Facts about the UPR*, <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>54</sup> Human Rights Watch, *Curing the Selectivity Syndrome. The 2011 Review of the Human Rights Council*, New York 2010, S. 12, <[www.hrw.org/reports/2010/06/24/curing-selectivity-syndrome-0](http://www.hrw.org/reports/2010/06/24/curing-selectivity-syndrome-0)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>55</sup> Vgl. VN Dok. A/RES/60/251(2006), 3.4.2006, Ziff. 9.

würdigkeitstest könnte darüber hinaus den durchaus erwünschten Nebeneffekt haben, nicht ernsthaft an Nachhaltigkeitspolitik interessierte »Bremerstaaten« von einer Bewerbung um eine Mitgliedschaft abzuschrecken.

Peer Reviews können und sollen die Umsetzung nicht erzwingen, wohl aber befördern.<sup>56</sup> Sie finden auf Augenhöhe statt und setzen auf konstruktive Lernprozesse, um Qualität zu sichern und Bewusstsein zu schaffen. Dabei sollten sie möglichst offen gestaltet werden und die Vielfalt der Probleme bei der Umsetzung berücksichtigen. Nicht Bestandteil des Verfahrens sind abschließende, rechtlich bindende Beurteilungen oder von höherer Ebene ausgehende Sanktionen.

Grundsätzlich wird bei Peer-Review-Verfahren zwischen Experten- und Stakeholder-Peer-Reviews unterschieden.<sup>57</sup> Erstere werden regelmäßig von Vertretern aus Verwaltung und Politik übernommen,<sup>58</sup> an der zweiten Variante sind hingegen auch Peers aus relevanten gesellschaftlichen Gruppen beteiligt. Wie beim UPR des VN-Menschenrechtsrates sollten die Peer Reviews des SDC offen sein für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure. Dies stellt sicher, dass die Prüfverfahren für die breitere Öffentlichkeit transparent bleiben. Beim HRC können zudem NGOs zu Berichten beitragen und an den Sitzungen der Arbeitsgruppen teilnehmen; der betroffene Mitgliedstaat kann zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern sogar ausdrücklich weitergehende Rechte wie etwa ein Rederecht einräumen.<sup>59</sup> Die Arbeitsgruppensitzungen finden außerdem nicht nur zumeist öffentlich statt, sondern werden auch live übertragen und aufgezeichnet.<sup>60</sup> All dies wäre auch ein Vorbild für den SDC. Erfahrungen mit dem UPR zeigen jedoch auch, dass die Verfahren nicht unbedingt in New York stattfinden sollten, da dies die Staaten tendenziell zu einem Schaulaufen verleitet.

Ein universeller Peer-Review-Mechanismus für den SDC könnte helfen, das Bewusstsein der internationalen Staatengemeinschaft für Nachhaltigkeitsfragen zu schärfen und die Umsetzung nationaler und regionaler Nachhaltigkeitspolitiken voranzutreiben. Eine breite Beteiligung der neun von der CSD anerkannten wichtigen Gruppen würde gewährleisten, dass die Ergebnisberichte der Überprüfungen ausgiebig diskutiert werden. Im Idealfall würde der daraus resultierende Erwartungsdruck mit dafür sorgen, dass die Empfehlungen anschließend rasch umgesetzt werden.

<sup>56</sup> UNCSD Sekretariat, *Lessons from the Peer Review Mechanism*, Juli 2011 (Rio 2012 Issues Brief Nr. 2), <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Issuesbrief.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Issuesbrief.pdf)> (Zugriff 13.3.2012).

<sup>57</sup> Joachim H. Spangenberg/Ingeborg Niestroy, »Policy Learning durch Peer Reviews«, in: Reinhard Steurer/Rita Trattning (Hg.), *Nachhaltigkeit regieren. Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken*, München 2010, S. 215ff.

<sup>58</sup> Darunter fällt etwa die Überprüfung der entwicklungspolitischen Ziele und Leistungen der VN (Annual Ministerial Review, AMR). Sie findet bei ECOSOC-Jahrestagungen auf höchster Ebene statt.

<sup>59</sup> Janine Osthoff, *Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat?*, Baden-Baden 2012, S. 127ff.

<sup>60</sup> Vgl. United Nations Webcast, *Video On-demand, Human Rights Council*, <[www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html](http://www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html)> (Zugriff 13.3.2012).

## Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung

Partnerschaften sind ein weiteres Umsetzungsinstrument, das gestärkt werden sollte. Anlässlich der Johannesburger Konferenz 2002 hatten die VN Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingeladen, mit Partnerschaftsinitiativen dazu beizutragen, die bislang vereinbarten Ziele nachhaltiger Entwicklung schneller umzusetzen. Diese Partnerschaften sollen Wissen über nachhaltiges Wirtschaften verbreiten, freiwillige Standards und Zertifizierungsinstrumente entwickeln oder eigenständige Projekte finanzieren und verwirklichen.<sup>61</sup> Der CSD war damals aufgetragen worden, die Partnerschaften zu begleiten. 2012 sollen in Rio die Partnerschaften für Nachhaltige Entwicklung auf einem parallel stattfindenden Partnership Forum wiederbelebt werden.<sup>62</sup>

Seit eine Datenbank bei der CSD eingerichtet wurde, haben sich 349 Nachhaltigkeitspartnerschaften dort registrieren lassen.<sup>63</sup> Wie effektiv sie sind, ist allerdings umstritten. In der Einladung zum Partnership Forum in Rio 2012 werden sie als »one of the most participatory and effective mechanisms to implement sustainable development« bezeichnet.<sup>64</sup> Kritische NGOs werfen vielen Partnerschaften dagegen vor, privatwirtschaftliche Aktivitäten oder gar profitorientierte Privatisierungsabsichten mit einem grünen Image zu verbrämen (greenwashing). Wissenschaftliche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass mehr als die Hälfte der Partnerschaften in der CSD-Datenbank inaktiv oder dysfunktional sind.<sup>65</sup> Folgerichtig sollte in Rio beschlossen werden, dass die VN die Partnerschaften künftig besser betreuen und evaluieren. Auch das hochrangige VN-Expertengremium zu Globaler Nachhaltigkeit (High-Level Panel on Global Sustainability) fordert in seinem Bericht eine verbesserte institutionelle Architektur »[that e]ncourages innovative partnerships among various stakeholders in priority areas and reviews their implementation«.<sup>66</sup>

Ein neu zu schaffender SDC könnte Partnerschaften von Anfang an intensiver begleiten. Schon für deren Auswahl sollten dem Sekretariat des Rats präzise und transparente (Nachhaltigkeits-)Kriterien an die Hand

<sup>61</sup> Vgl. Marianne Beisheim, *Partnerships for Sustainable Development. Why and How Rio+20 Must Improve the Framework for Multi-stakeholder Partnerships*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (Research Paper 3/2012).

<sup>62</sup> Im Programm ist die Rede von »reenergize, revitalize and strengthen«; vgl. UNCSD Sekretariat, *Partnership Forum at Rio+20*, <[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/476FLYER%20FOR%20BRIEFING%2013%20MARCH%202012.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/476FLYER%20FOR%20BRIEFING%2013%20MARCH%202012.pdf)> (Zugriff 14.3.2012).

<sup>63</sup> UN DESA, Division for Sustainable Development, *Partnerships for Sustainable Development – CSD Partnerships Database*, <<http://webapps01.un.org/dsd/partnerships/public/welcome.do>> (Zugriff 14.3.2012).

<sup>64</sup> UNCSD Sekretariat, *Partnership Forum at Rio+20* [wie Fn. 62].

<sup>65</sup> Vgl. Philipp Pattberg u.a. (Hg.), *Public-Private Partnerships for Sustainable Development. Emergence, Influence and Legitimacy*, Cheltenham/Northampton, MA 2012; London School of Economics and Political Science, *Global PPP Project Platform*, <<http://globalppps.org/V1/index.php>> (Zugriff 14.2.2012).

<sup>66</sup> UN Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet* [wie Fn. 10], S. 77.

gegeben werden, nach denen die Partnerschaften evaluiert werden. Dazu sollte der SDC die Initiativen verpflichten, mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht abzuliefern, der entlang dieser Kriterien strukturiert ist. Im Prinzip findet sich dies bereits in den 2003 von der CSD verabschiedeten Leitlinien für Partnerschaften. Die Empfehlung wurde jedoch nie konsequent umgesetzt und seitens der Partnerschaften größtenteils ignoriert, ohne dass dies Konsequenzen gehabt hätte.<sup>67</sup> Das sollte sich ändern: Untätige Initiativen sollten zunächst nochmals kontaktiert und bei weiterhin ausbleibender Reaktion ausgeschlossen werden. Alle eingehenden Berichte sollten auf der Website des SDC veröffentlicht und mit einer Kommentarfunktion versehen werden. Auf diese Weise könnte die Zivilgesellschaft ihre Überwachungsfunktion gut sichtbar ausüben.

Die Erkenntnisse aus der Evaluierung könnten auch in die Ausgestaltung künftiger Initiativen einfließen. Dies hätte den erwünschten Effekt, erfolgreichen Modellen größere Breitenwirkung zu verschaffen (scaling up).

## Finanzierung

Um die Koordination weltweiter Nachhaltigkeitsinitiativen und den Wandel zu einer globalen Green Economy vorantreiben zu können, sollte ein neuer Rat für Nachhaltige Entwicklung über eigenständig verwaltete finanzielle Mittel verfügen. Dabei sollte kein neuer Fonds ins Leben gerufen, sondern auf bereits vorhandene Mechanismen zurückgegriffen werden.

Es böte sich an, die Globale Umweltfazilität (GEF) zum Finanzierungsmechanismus des SDC umzubauen. Auch wenn sie sich bisher ausschließlich auf den Umweltbereich konzentriert, finanziert sie doch zahlreiche Projekte, die sich auf alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung erstrecken.<sup>68</sup> Zu den zehn Institutionen, die aktuell die Umsetzung GEF-finanzierter Projekte verwalten, zählen nicht nur die in den Statuten der GEF genannten eigentlichen Träger der GEF (Implementing Agencies) – UNEP, UNDP und WB –, sondern auch vier regionale Entwicklungsbanken

<sup>67</sup> UN ECOSOC, *The Implementation Track for Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation: Future Programme, Organisation and Methods of Work of the Commission on Sustainable Development*. Draft Resolution Recommended by the Commission for Adoption by the Council, 14.5.2003, <[www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf)> (Zugriff 15.2.2012).

<sup>68</sup> Vgl. GEF, *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*, Washington, D.C., Oktober 2011, I. 2f. In ihren Bemühungen, in nationales Recht umgesetzt und dann auch angewandt zu werden, haben sich die von der GEF geförderten multilateralen Umweltabkommen mehrdimensionalen Ansätzen gegenüber geöffnet. Je mehr sie dies taten, desto stärker veränderte sich auch der Charakter der GEF. Die laufenden Programme zur Anpassung an den Klimawandel und zur nachhaltigen Waldnutzung etwa gehen weit über das hinaus, was unter »klassischem« Umweltschutz zu verstehen wäre. Die GEF selbst sieht sich inzwischen sogar als Institution, die globale Sicherheit befördert; vgl. GEF, *Contributing to Global Security: GEF Action on Water, Environment and Sustainable Livelihoods*, März 2012. Auch wenn dies der GEF in erster Linie mehr Legitimation verschaffen soll, unterstreicht es den mehrdimensionalen Charakter der Fazilität.

als weitere ausführende Institutionen.<sup>69</sup> Insofern befindet sich die GEF an der Schnittstelle sozialer, ökologischer und ökonomischer Ziele nachhaltiger Entwicklung.

Ihre spezifische rechtliche Struktur und wechselhafte Geschichte machen es zwar nicht ganz leicht, aber auch nicht unmöglich, die GEF institutionell neu zu beheimaten.<sup>70</sup> Um sie als Finanzierungsmechanismus des SDC zu etablieren, müsste das GEF-»Instrument« geändert werden, also die »Verfassung« der Fazilität. Hierfür wäre ein Konsens in der 182 Mitglieder zählenden GEF-Versammlung (GEF Assembly) erforderlich. Voraussetzung dafür wiederum wäre, der GEF-Rat (GEF Council) schlägt dies vor und UNEP, UNDP und die Weltbank stimmen diesem Vorschlag zu und verwirklichen ihn.<sup>71</sup> Um die institutionelle Integration abzuschließen, wäre es indes konsequent, wenn der Nachhaltigkeitsrat die Funktion des GEF-Rats übernehme, während die GEF-Versammlung in ihrer gegenwärtigen Form und Funktion bestehen bleiben könnte. Die nächste planmäßige GEF-Versammlung ist für 2013/2014 vorgesehen. Dies gäbe dem bis dahin weiterhin halbjährlich tagenden 32-köpfigen GEF-Rat Zeit, eine Umstrukturierung vorzubereiten.

Unabhängig davon, ob die GEF zum Fonds des SDC umgewandelt oder eine andere Lösung gefunden wird, muss eine reformierte Finanzarchitektur für nachhaltige Entwicklung auf drei grundsätzliche Trends in diesem Feld reagieren. Erstens ist seit den 1990er Jahren eine zunehmende *Spezialisierung* zu beobachten. Geberländer bevorzugen Programme, die mit fest umrissenen Aufgaben ein vorab definiertes Ziel verfolgen. Spürbar zugenommen hat in diesem Zusammenhang die Zweckbindung (earmarking) von Mitteln, die internationalen Organisationen überwiesen werden.<sup>72</sup> Der zweite Trend besteht in der erheblich häufigeren *Bilateralisierung* von Finanzströmen. Dies bedeutet, dass jeweils zwei Länder direkte Transfers untereinander vereinbaren und damit multilaterale Fonds umgehen.<sup>73</sup> Drittens leidet die Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Entwicklung unter eklatanter *Unterfinanzierung*. Dies gilt auch für den Teilbereich Umweltschutz.<sup>74</sup> Auch die GEF ist mit derzeit gut 1 Milliarde US-Dollar pro

<sup>69</sup> Vgl. GEF, *Instrument* [wie Fn. 68], III.22 und III.28; GEF, *GEF Agencies*, <[www.thegef.org/gef/gef\\_agencies](http://www.thegef.org/gef/gef_agencies)> (Zugriff 16.3.2012).

<sup>70</sup> Laurence Boisson de Chazournes, »The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution«, in: *Review of European Community & International Environmental Law*, 14 (November 2005) 3, S. 193–201.

<sup>71</sup> Vgl. GEF, *Instrument* [wie Fn. 68], IX.34.

<sup>72</sup> Muhammad Yussuf/Juan Luis Larrabure/Cihan Terzi, *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations: Impact on Programme Delivery and Resource Mobilization Strategies*, Genf: Joint Inspection Unit, 2007, S. iii.

<sup>73</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *2011 DAC Report on Multilateral Aid*, DCD/DAC(2011)21/FINAL, Paris, 8.11.2011, bes. S. 41.

<sup>74</sup> Maria Ivanova, *Financing International Environmental Governance: Lessons from the United Nations Environment Programme*, Boston: University of Massachusetts, Oktober 2011 (Governance and Sustainability Issue Brief Nr. 1).

Jahr nicht hinreichend ausgestattet.<sup>75</sup> Reformvorschläge müssen diese Trends berücksichtigen und einen besonderen Schwerpunkt auf eine bessere finanzielle Ausstattung legen. Dafür müssen unter anderem neue Geldquellen erschlossen und innovative Finanzierungsmechanismen entworfen werden.

Notwendig ist ferner, Transparenz über laufende bi- und multilaterale Geldtransfers zu schaffen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung könnte sich dieser Aufgabe annehmen, indem er als Clearingstelle fungiert. So würde deutlich werden, ob die tatsächlichen Finanzflüsse quantitativ der Höhe eingegangener Verpflichtungen und qualitativ den Beschlüssen der Umwelt- und Nachhaltigkeitskonferenzen entsprechen. Im Laufe der Zeit könnte der SDC aufgrund der so gewonnenen statistischen Kompetenz in eine normative, agendasetzende Rolle hineinwachsen, indem er die erhobenen Daten interpretiert und beispielsweise auf das Missverhältnis zwischen notwendigen Maßnahmen und tatsächlicher Finanzierung oder Mittelverwendung hinweist.

Gelänge es, dem SDC erstens die Verfügungsgewalt über ein aufgestocktes GEF-Budget zuzuweisen und ihn zweitens in die zentrale Position bei Informationsbeschaffung und -verarbeitung zu manövrieren, wäre dies ein klarer Fortschritt und würde auch für mehr Effizienz sorgen.

### Neustart mit dem Rat

Wenn in Rio beschlossen würde, dass ein Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC) als Nebenorgan der Generalversammlung die politisch schwache CSD ersetzen soll, wäre dies nicht nur ein Erfolg der Konferenz, sondern vor allem ein Beitrag zu einer verbesserten VN-Nachhaltigkeitsarchitektur. Das wäre ein »fresh start« im Sinne des hochrangigen VN-Expertengremiums zu Globaler Nachhaltigkeit.<sup>76</sup>

In der Abschlusserklärung der Rio+20-Konferenz sollte der VN-Generalversammlung daher empfohlen werden, eine Resolution zu verabschieden, mit der sie die Einrichtung eines SDC als ihr Nebenorgan beschließt und in der sie gleichzeitig den ECOSOC auffordert, die CSD aufzulösen. Der VN-Generalsekretär sollte schnellstmöglich eine hochrangige Expertenkommission einsetzen, die bis zum nächsten Treffen der Generalversammlung im Herbst 2012 Vorschläge für die Ausgestaltung des SDC formuliert. Trotz der Kürze der Zeit ist dies durchaus möglich, wenn man sich an einem VN-internen Vorbild orientiert, nämlich der Aufwertung der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat. So würde die Generalversammlung in die Lage versetzt, noch in diesem Jahr zumindest die Eckdaten der Reform zu debattieren, bevor sie dann idealerweise schon im

<sup>75</sup> Bislang finanziert sich die GEF über freiwillige Beiträge, die in verschiedene Fonds fließen. Der GEF Trust Fund ist der größte von ihnen. Seit Bestehen der Fazilität ist er von 39 Geberländern mit insgesamt 15,225 Milliarden US-Dollar ausgestattet worden. Siehe GEF, *GEF-Administered Trust Funds*, <[www.thegef.org/gef/trust\\_funds](http://www.thegef.org/gef/trust_funds)> (Zugriff 3.5.2012).

<sup>76</sup> Vgl. UN Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability, *Resilient People, Resilient Planet* [wie Fn. 10], S. 77f.

kommenden Jahr eine im Detail ausgearbeitete und abgestimmte SDC-Gründungsresolution verabschieden könnte.

Gewiss würde der SDC die Beitragskosten auch für Deutschland im Vergleich zur CSD moderat steigen lassen, insbesondere für das Review-Verfahren. Das würde sich jedoch auszahlen, wenn der SDC die Mitgliedstaaten dazu brächte, den bislang weitgehend wirkungslosen Entscheidungen der CSD endlich auch Taten folgen zu lassen – Taten, die hohe Folgekosten durch Umweltschäden und andere nicht nachhaltige Politiken verhindern könnten.

Deutschland und die EU sollten den Umbau der CSD zu einem Rat für Nachhaltige Entwicklung entschlossen fördern. Dies würde den Entwicklungsländern signalisieren, dass die Europäer nicht nur die Umweltsäule der Vereinten Nationen stärken, sondern den gesamten institutionellen Rahmen für Nachhaltige Entwicklung konsequent und umfassend ausbauen wollen. Auf dieser Basis könnte im Vorfeld der Konferenz eine Allianz geschmiedet werden, die beide Bausteine der IFSD-Reform in Rio unterstützt: die Aufwertung UNEPs zu einer VN-Sonderorganisation und die Umwandlung der CSD in einen Rat für Nachhaltige Entwicklung als Nebenorgan der Generalversammlung.

# Anhang

## Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
AfDB	African Development Bank (Afrikanische Entwicklungsbank)
AMR	Annual Ministerial Review
BSP	Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity-building
CEB	Chief Executives Board for Coordination (Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der VN)
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission für Nachhaltige Entwicklung)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
EMG	Environment Management Group (Umweltmanagementgruppe)
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G77	Gruppe der 77
GC	Governing Council (Verwaltungsrat)
GDP	Gross Domestic Product (Bruttoinlandsprodukt)
GEF	Global Environment Facility (Globale Umweltfazilität)
GEGs	Global Environmental Goals (Globale Umweltziele)
GESDPE	Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication (Grüne Wirtschaft im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung)
GMEF	Global Ministerial Environment Forum (Globales Umweltministerforum)
GSP	High-Level Panel on Global Sustainability (Hochrangiges Expertengremium der VN zu Globaler Nachhaltigkeit)
GW	Gigawatt
HDI	Human Development Index
HRC	United Nations Human Rights Council (Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen)
IADB	Inter-American Development Bank (Inter-Amerikanische Entwicklungsbank)
IEG	International Environmental Governance (Internationale Umweltgovernance)
IFIs	International Financial Institutions (Internationale Finanzinstitutionen)
IFSD	Institutional Framework for Sustainable Development (Institutioneller Rahmen für Nachhaltige Entwicklung)
IGES	Institute for Global Environmental Strategies (Hayama, Japan)
IISD	International Institute for Sustainable Development (Winnipeg, Manitoba, Canada)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
JPoI	Johannesburg Plan of Implementation (Aktionsplan des Weltgipfels in Johannesburg)
MDBs	Multilateral Development Banks (multilaterale Entwicklungsbanken)
MDGs	Millennium Development Goals (Millenniums-Entwicklungsziele)

MEAs	Multilateral Environmental Agreements (multilaterale Umweltabkommen)
MPI	Multidimensional Poverty Index (Multidimensionaler Armutsindex)
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PrepCom	Preparatory Committee (Vorbereitungsausschuss)
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
SDC	Sustainable Development Council (Rat für Nachhaltige Entwicklung)
SDGs	Sustainable Development Goals (Globale Nachhaltigkeitsziele)
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
UGR	Umweltökonomische Gesamtrechnung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung)
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment (Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen)
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights (Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen)
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development (Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNDG	United Nations Development Group (Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UNEO	United Nations Environment Organization (Umweltorganisation der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNGA	United Nations General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UPR	Universal Periodic Review (Universelle Periodische Überprüfung)
VN	Vereinte Nationen
WB	World Bank (Weltbank)
WEO	World Environment Organization (Weltumweltorganisation)
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

## Autoren und Autorinnen

### **Dr. Marianne Beisheim**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Dr. Susanne Dröge**

Leiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Birgit Lode**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

### **Nils Simon**

Promotionsstipendiat in der Forschungsgruppe Globale Fragen

## Lektürehinweise

### **SWP-Themendossier:**

#### **Rio plus 20 – UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung 2012**

[www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/rio-plus-20.html](http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/rio-plus-20.html)

*Nils Simon*

#### **Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert:**

##### **Herausforderungen, Reformprozesse und Handlungsoptionen vor der Rio-Konferenz 2012**

SWP-Studie 30/2010, Dezember 2010, 35 Seiten

[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010\\_S30\\_sin\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S30_sin_ks.pdf)

*Marianne Beisheim*

#### **Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften?**

##### **Chancen und Grenzen am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften**

SWP-Studie 20/2011, August 2011, 30 Seiten

[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2012\\_RP03\\_bsh.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP03_bsh.pdf)

*Marianne Beisheim*

#### **Partnerships for Sustainable Development**

##### **Why and How Rio+20 Must Improve the Framework for Multi-stakeholder Partnerships**

SWP Research Paper 3/2012, February 2012, 30 Pages

[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2012\\_RP03\\_bsh.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP03_bsh.pdf)