Welche Zukunft wollen wir?

Die Rio+20-Konferenz soll die UN-Nachhaltigkeits-Architektur reformieren

Steffen Bauer

Dr. Steffen Bauer, geb. 1973, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung ›Umweltpolitik und Ressourcenmanagement‹ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

20 Jahre nach dem monumentalen ›Erdgipfel‹ von Rio de Janeiro findet im Juni 2012 erneut ein UN-Weltgipfel statt, um die internationale Gemeinschaft dem Ideal nachhaltiger Entwicklung näher zu bringen. Neben den Perspektiven für eine globale ›Green Economy‹ wird es dabei einmal mehr um institutionelle Reformen der UN-Umwelt-Architektur gehen. Soll in dieser Frage endlich ein großer Wurf gelingen, bietet die ›Rio+20‹-Konferenz eine einmalige Gelegenheit.

Die Diskussion um die Notwendigkeit institutioneller Reformen der an der Schnittstelle von Umwelt und Entwicklung arbeitenden Organe der Vereinten Nationen ist so alt wie diese Organe selbst. Im Mittelpunkt stehen dabei zumeist das UN-Umweltprogramm (UNEP) und die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).

Im Zuge der im Jahr 2006 unter UN-Generalsekretär Kofi Annan angestrengten Reformen zur Erhöhung der ›systemweiten Kohärenz‹ der Vereinten Nationen in Fragen von Entwicklung, humanitärer Hilfe und Umwelt[1] überprüfte die Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren unter dem Stichwort ›International Environmental Governance‹ (IEG) ihre umweltpolitische Leistungsfähigkeit. Sie konzentrierte sich dabei auf pragmatische, in kleinen Schritten umsetzbare Reformmaßnahmen in ausgewählten Bereichen.[2] Dabei wurde deutlich, dass eben jene Strategie der kleinen Schritte nicht ausreicht, um die strukturellen Anpassungsleistungen zu erbringen, mit denen die Vereinten Nationen den Anforderungen eines zunehmenden globalen ökologischen Problemdrucks entsprechen könnten.[3]

Eine am institutionellen Fundament ansetzende Reform ist aber auf Ebene der einschlägigen Akteure, wie etwa der CSD, des UNEP-Verwaltungsrats oder auch der unter der Ägide des UNEP tagenden Globalen Umweltministerkonferenz, praktisch undenkbar. Es war daher nur konsequent, die Frage nach dem institutionellen Rahmen nachhaltiger Entwicklung zu einem Schwerpunkt der anstehenden UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development – UNCSD) zu machen, wie sie nun auf höchster politischer Ebene als Rio+20-Konferenz erneut in Rio de Janeiro, Brasilien, zusammentritt.[4]

Um die Erwartungshaltung und Erfolgsaussichten der Konferenz besser einordnen zu können, ist es wichtig, sich die Entstehungsgeschichte der UN-Umweltinstitutionen in Erinnerung zu rufen. Anschließend sollen die gegenwärtigen Reformoptionen und die damit verbundenen politischen Zielvorstellungen bewertet werden, um schießlich einen Ausblick auf die Erfolgschancen einer umfassenden Reform zu geben.

Entstehungsgeschichte der UN-Umwelt-Architektur

Die Anfänge einer genuinen UN-Umweltpolitik lassen sich bis in die sechziger Jahre zurückverfolgen, als zunächst die UNESCO im Kontext der naturwissenschaftlichen Biosphären-Forschung darauf reagierte, dass viele Umweltprobleme grenzüberschreitender Natur sind und sich somit einer wirksamen nationalen Bearbeitung entziehen. Gemeinhin gilt jedoch die UN-Konferenz über die menschliche Umwelt (UNCHE), die im Jahr 1972 in Stockholm stattfand und die zur Gründung des UNEP führte, als Geburtsstunde einer eigenen UN-Umwelt-Architektur.[5]

Zwei mit der formalen Gründung des UNEP[6] 1972 einhergehenden Entscheidungen prägen bis heute die politischen Diskussionen um die Funktionsfähigkeit der umweltpolitischen ›Ankerinstitu-

1 Eine UNO. Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für systemweite Kohärenz auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, United Nations, New York 2006, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.

2 Vgl. Steffen Bauer, Reform der kleinen Schritte, Politische Ökologie, 26. Jg., H. 112/113, 2008, S. 102–103.

3 Vgl. Nils Simon/Marianne Beisheim/Steffen Bauer, Können die das? Wer die grüne Transformation der Weltwirtschaft voranbringen will, muss die Vereinten Nationen umbauen, Bonn 2011; Frank Biermann et al., Transforming Governance and Institutions for Global Sustainability, Earth System Governance Working Paper No. 17, Lund 2011; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten 2011, Berlin 2011.

4 Mandat der Konferenz siehe: UN-Dok. A/RES/64/236 v. 24.12.2009. Webseite der Konferenz: http://www.uncsd2012.org/rio20/

5 Vgl. Lorraine Elliott, The United Nations' Record on Environmental Governance: An Assessment, in: Frank Biermann/Steffen Bauer (Eds.), A World Environment Organization, Aldershot 2005, S. 27–56; Elizabeth R. DeSombre, Global Environmental Institutions, London 2006.

6 Siehe UN Doc. A/RES/2997(XXVII) v. 15.12.1972.

tion‹ der Vereinten Nationen.[7] Zum einen wurde beschlossen, das UNEP als ein dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) nachgeordnetes Programm mit einem nur ›kleinen Sekretariat‹ einzurichten und zum anderen, dass eben dieses Sekretariat seinen Sitz im kenianischen Nairobi, also in einem Entwicklungsland, haben sollte. Die somit stets auch um das UNEP kreisenden Debatten über die institutionelle Architektur der Vereinten Nationen an den Schnittstellen zwischen Umwelt- und Entwicklungspolitik, verlaufen seit Jahrzehnten in einer Art Wellenbewegung.

Stockholm, Rio, Johannesburg: drei Wellen der Reformdebatte

Diese Wellenbewegung lässt sich bis zu Beginn des Jahrtausends grob in drei Phasen unterteilen. Sie waren geprägt von der Gründungsphase des UNEP zu Beginn der siebziger Jahre, den institutionellen Nachwehen des ersten Rio-Gipfels Mitte der neunziger Jahre sowie den zwiespältigen Ergebnissen des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung von Johannesburg im Jahr 2002.[8]

Die zu Beginn der siebziger Jahre geführte Diskussion, mit welchem Stellenwert das Thema Umwelt in das Institutionengefüge der Vereinten Nationen zu integrieren sei, wurde zunächst durch die Einrichtung des UNEP unterbrochen. Wenn es auch damals schon entschiedene Befürworter eines weiterreichenden Ansatzes, etwa durch Schaffung einer eigenständigen Sonderorganisation nach dem Vorbild der Internationalen Arbeitsorganisation, gab, so galt es nach den in Stockholm erreichten Kompromissen abzuwarten, ob und wie sich das UNEP-Sekretariat fernab des New Yorker UN-Hauptsitzes bewähren würde.[9] Konflikte zwischen entwicklungspolitischen Zielen und den Erfordernissen grenzüberschreitendem Umwelt- und Naturschutzes spielten dabei noch eine nachgeordnete Rolle. Der von Indira Gandhis Diktum, wonach Armut der größte Umweltverschmutzer sei, geprägte Interessengegensatz zwischen Entwicklungs- und Industrieländern trat aber bereits in Stockholm deutlich zutage.[10] Er sollte die einschlägigen Debatten und Prozesse unter dem Dach der Vereinten Nationen fortan maßgeblich bestimmen.

Als sich die Staaten 1992 in Rio einvernehmlich auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung einschworen, wurde der dahinterliegende Nord-Süd-Gegensatz formal befriedet. Die im Brundtland-Bericht von 1987 vorgelegte Definition nachhaltiger Entwicklung wurde zum Paradigma für die Arbeit der Vereinten Nationen.[11] Die Frage, wie das Konzept in nationale Politik umgesetzt werden kann, wurde in Rio aber ebenso wenig beantwortet wie die damit verbundene Frage, wo es in den UN an den Schnittstellen zwischen Umwelt- und Entwicklungspolitik verortet werden sollte.

Zunächst wurde mit der Einrichtung der CSD unter dem ECOSOC eine weitere institutionelle Ebene eingezogen und durch die Verabschiedung beziehungsweise Vorbereitung eigenständiger Umweltabkommen von hoher entwicklungspolitischer Relevanz[12] der institutionellen Fragmentierung des Politikfelds Vorschub geleistet.[13] Dies kam einer relativen Abwertung des UNEP gleich, was in Wechselwirkung mit einer zeitweisen Führungskrise des UNEP-Sekretariats zur zweiten Welle der umweltpolitisch motivierten Reformdiskussion führte.[14] Dabei rückte die Frage in den Mittelpunkt, wie das UNEP substanziell gestärkt werden könne oder ob es besser durch eine Weltumweltorganisation ersetzt werden sollte.[15]

In Folge des Berichts einer durch UN-Generalsekretär Annan eingesetzten Arbeitsgruppe[16] und der Berufung Klaus Töpfers zum UNEP-Exekutivdirek-

Als sich die Staaten 1992 in Rio einvernehmlich auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung einschworen, wurde der dahinterliegende Nord-Süd-Gegensatz formal befriedet.

7 Vgl. Steffen Bauer, UNEP, in: Katja Freistein/Julia Leininger (Hrsg.), Handbuch Internationale Organisationen, München 2011, S. 241–247; Maria Ivanova, Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 7. Jg., 3/2007, S. 337–361.

8 Vgl. Steffen Bauer/Frank Biermann, The Debate on a World Environment Organization: An Introduction, in: Biermann/Bauer (Eds.), (Anm. 5), S. 1–23.

9 Vgl. Bauer/Biermann, a.a.O. (Anm. 8), S. 3–4; Maria Ivanova, UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location, Global Environmental Politics, 10. Jg., 1/2010, S. 30–59.

10 Vgl. Indira Gandhi, Life is One and the World is One, Prime Minister Indira Gandhi Speaks to Plenary, in: Center for Economic and Social Information at United Nations European Headquarters (ed.): Only One Earth. United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, Genf 1972, S. 18.

11 Der (nach seiner Vorsitzenden Gro Harlem Brundtland benannte) Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED) definierte nachhaltige Entwicklung als »Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können«, WCED, Unsere Gemeinsame Zukunft, Greven 1987.

12 Zu nennen sind hier die Klimarahmenkonvention (UNFCCC), die Artenschutzkonvention (CBD) und die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD).

13 Vgl. WBGU, Welt im Wandel – Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, Hauptgutachten 2004, Berlin 2005; Steinar Andresen, Global Environmental Governance: UN Fragmentation and Co-ordination, in: Olav Schram Stokke/Oystein B. Thommessen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, London 2001, S. 19–31.

14 Vgl. Richard Sandbrook, New Hopes for the United Nations Environment Programme?, Global Environmental Change, 9. Jg., 2/1999, S. 171–174.

15 Vgl. Bauer/Biermann, a.a.O. (Anm. 8).

16 Bericht der Arbeitsgruppe, UN Doc. A/53/463 v. 6.10.1998.

tor wurde im Jahr 1998 das UNEP-Sekretariat umstrukturiert sowie eine UN-weite ›Environmental Management Group‹ unter der Ägide des UNEP-Exekutivdirektors eingerichtet.[17] Zugleich wandte sich das UNEP nun stärker als zuvor entwicklungspolitischen Fragen zu. So betonte es die armutsmindernden Potenziale der Umweltpolitik (›environment for development‹) und suchte die Zusammenarbeit mit einschlägigen UN-Programmen, insbesondere dem Entwicklungsprogramm (UNDP) und UN-Habitat. Das UNEP ging gefestigt in das neue Jahrtausend, während die seiner nachgeordneten Bedeutung im UN-System zugrunde liegenden strukturellen Probleme bestehen blieben.[18]

Die CSD könnte durch einen höherrangigen ›Nachhaltigkeitsrat‹ ersetzt werden.

Die Reformdiskussion flaute daher nur vorübergehend ab und nahm im Nachgang zu dem aus umweltpolitischer Sicht enttäuschend verlaufenden Nachhaltigkeitsgipfel von Johannesburg 2002 wieder Fahrt auf.[19] Diese dritte Welle gipfelte im Jahr 2007 in einer von Frankreich angeführten Initiative, die explizit die Aufwertung des UNEP zu einer Umwelt-Sonderorganisation (United Nations Environment Organisation – UNEO) zum Ziel hatte. Dieser Initiative schlossen sich 45 weitere Staaten in einer ›Gruppe von Freunden einer UNEO‹ an. Obwohl die Initiative ihr eigentliches Ziel zunächst verfehlte, setzte sie wichtige Impulse für den konstruktiven Fortgang der Reformdiskussion in den letzten Jahren.[20]

Rio+20: Scheitelpunkt der vierten Welle

Im Kontext der Reforminitiativen Kofi Annans, der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen von Johannesburg, dem französischen UNEO-Vorstoß und der konkreten Aussicht auf die Rio+20-Konferenz entstand ein Momentum, das durchaus als eine sich stetig aufbauende vierte Welle reformorientierter Anstrengungen betrachtet werden kann. Dabei sind weniger die wiederkehrenden Beteuerungen der Regierungsvertreter bemerkenswert, die Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Umweltpolitik problemgerecht stärken zu wollen, als die Ernsthaftigkeit und Sachlichkeit, mit der zuletzt konkrete Handlungsoptionen erörtert und inhaltliche Differenzen minimiert wurden. Vor diesem Hintergrund bietet die Rio+20-Konferenz der Staatengemeinschaft die einmalige Chance, die notwendigen Reformen in Gang zu bringen. Der umweltpolitische Handlungsbedarf ist enorm; zudem verpflichten das Erbe des historischen ›Erdgipfels‹ und die Symbolkraft, nun erneut in Rio zusammenzukommen, die Staaten geradezu zum Erfolg. Wann also sollte der große Wurf gelingen, wenn nicht in Rio 2012?

Das UNEP könnte zu einer Sonderorganisation mit universeller Mitgliedschaft aufgewertet werden.

Daher ist zu erwarten, dass die anstehende UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung zum Scheitelpunkt der vierten Welle wird. Dabei stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage der vermeintliche Konsens über die Notwendigkeit grundlegender versus kleinteiliger Reformen steht und welche konkreten Erwartungen sich daraus ableiten lassen.

›The Future We Want‹: Ambitionen zu Beginn des ›Rio-Jahres‹ 2012

Zu Beginn des Jahres legten die beiden Ko-Vorsitzenden der Kommission für Nachhaltige Entwicklung einen ersten Entwurf für das Abschlussdokument vor: den ›Zero Draft‹. Das Kapitel des Entwurfs zu den angestrebten institutionellen Reformen macht Hoffnung, dass weitreichende Beschlüsse tatsächlich möglich sind. Das mit ›The Future We Want‹ betitelte Dokument enthält explizite Vorschläge, etwa die CSD durch einen höherrangigen ›Nachhaltigkeitsrat‹ zu ersetzen und das UNEP zu einer Sonderorganisation mit universeller Mitgliedschaft aufzuwerten.[21]

Allerdings werden die Delegierten der Mitgliedstaaten erst in den kommenden Monaten konkret über diese Textvorlage verhandeln, die keine Entscheidungen präjudiziert. Die ambitionierten Vorschläge bilden nur das eine Ende des Verhandlungsspektrums ab. Am anderem Ende sind die altbekannten Konsensformeln zu finden, die als Rückfalloption gescheiterter Verhandlungen kaum mehr als ein schales ›Weiter so!‹ erwarten lassen.

Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung

Die Schaffung eines hochrangigen, dem UN-Menschenrechtsrat nachempfundenen, Rates für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council), könnte gegebenenfalls zum sichtbarsten institutionellen Ergebnis eines gelungenen Gipfels

17 Siehe UN-Dok. A/RES/53/242 v. 28.7.1999. Vgl. auch Steffen Bauer, The Secretariat of the United Nations Environment Programme: Tangled Up in Blue, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Eds.), Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies, Cambridge 2009, S. 169–201.

18 Bauer, The Secretariat, a.a.O. (Anm. 17).

19 Vgl. Andreas Rechkemmer/Falk Schmidt, Für eine neue globale Umweltarchitektur. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen muss reformiert werden, Vereinte Nationen (VN), 52. Jg., 6/2004, S. 201–206.; Bauer/Biermann, a.a.O. (Anm. 8), WBGU, Hauptgutachten 2004, a.a.O. (Anm. 13).

20 Bauer, Reform, a.a.O. (Anm. 2); vgl. Denys Gauer, Initiative to Establish a UN Environment Organization, in: Andreas Rechkemmer (Ed.), UNEO – Towards an International Environment Organization, Baden-Baden 2005, S. 152–154.

21 The Future We Want, Zero Draft Outcome Document, 10.1.2012, hier insbesondere Kapitel IV. Institutional Framework for Sustainable Development, http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&type=12&nr=324&menu=23. Weitere Dokumente sind zu finden auf der Webseite der Konferenz: http://www.uncsd2012.org/rio20/

und zum Herzstück der reformierten Nachhaltigkeits-Architektur werden.[22] Das wäre vor allem dann ein Fortschritt, wenn der Rat so ausgestaltet würde, dass er fortan zwei wesentliche Funktionen erfüllen kann: erstens, den einschlägigen UN-Institutionen autoritative Anleitung in Fragen der Politikintegration zu geben, um eine systemweit ausgewogene Balance zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Belangen zu erreichen und diese mit verbindlichen Zielvorgaben abzusichern. Damit verbunden müsste er, zweitens, über wirksame Überwachungs- und Prüfmechanismen verfügen.[23]

Der besondere Charme dieses Vorschlags liegt zum einen darin, dass er keine Änderung der UN-Charta erfordern würde, wie dies etwa bei der ebenfalls diskutierten Umgestaltung des ECOSOC völkerrechtlich zwingend wäre. Zum anderen kommt er dem schon länger kursierenden Vorschlag des Konferenz-Gastgeberlands Brasilien entgegen, eine ›umbrella organization‹ zu schaffen, unter deren Dach die Fäden der einschlägigen umwelt- und entwicklungspolitischen UN-Institutionen zusammenlaufen sollen.[24] Dies könnte für die Verhandlungsdynamik von Vorteil sein.

Die parallel diskutierte Auflösung der CSD ist keineswegs gewiss, obwohl die Kommission vielen Beobachtern und Staatenvertretern als wenig konstruktiver Papiertiger gilt. Zudem dürfte ihr wiederholtes Unvermögen, selbst einfache Abschlusserklärungen zu verabschieden, vielerorts die Bereitschaft gesteigert haben, die Rio+20-Konferenz für einen radikalen Schritt zu nutzen.[25] Dabei wird darauf zu achten sein, die strukturellen Schwächen der Kommission und ihren Hang zur Politisierung nicht in ein reformiertes Format zu übernehmen. Auch in dieser Hinsicht mag der Menschenrechtsrat gleichermaßen als Präzedenzfall und mahnendes Beispiel dienen.[26] Die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, etwa nach dem Vorbild der Globalen Umweltfazilität, oder eines Zwei-Kammer-Systems, in dem neben den letztlich entscheidungsverantwortlichen Mitgliedstaaten auch die von den Ratsentscheidungen betroffenen UN-Institutionen gehört würden, zeigen Wege auf, wie altbekannte Probleme überwunden werden könnten.[27]

UNEP 2.0 oder UNEO?

Die das UNEP betreffenden Vorschläge bauen auf einem mehrjährigen zwischenstaatlichen Konsultationsprozess auf. Der ›Zero Draft‹ stellt hier explizit die Alternativen eines durch universelle Mitgliedschaft und »signifikant steigende« Finanzierung gestärkten UNEP einerseits und die Schaffung einer auf dem UNEP aufbauenden Sonderorganisation (UNEO) andererseits gegenüber.[28]

Die Ko-Vorsitzenden verdichten damit die Ergebnisse der Konsultationen: des ›Belgrad-Prozesses‹ von 2009, der ›Nusa Dua‹-Erklärung des Globalen Umweltministerforums 2010 sowie insbesondere des ›Nairobi-Helsinki-Outcome‹ einer weiteren, auf dem Belgrad-Prozess aufbauenden hochrangigen Konsultativgruppe. Dieser Vorlauf hatte zu einer bemerkenswerten Annäherung hinsichtlich der Erwartungen geführt, welche die Staatengemeinschaft an die Institutionen internationaler Umweltpolitik hat.[29] Dadurch konnten festgefahrene Meinungsunterschiede über das Ob und Wie einer umweltpolitischen Organisationsreform zugunsten der Maxime ›form follows function‹ überwunden werden. So wurde unter anderem ein breiter Konsens darüber erreicht, die UN-Umweltinstitutionen finanziell besser auszustatten, ihre wissenschaftlichen Grundlagen zu verbessern und ihre vielfältige Arbeit stärker als bisher zu bündeln und zu koordinieren.[30] Die daraus erwachsenden institutionellen Herausforderungen konnten schrittweise auf eine überschaubare Zahl konkreter Optionen eingeengt werden.[31]

Der neue ›Nachhaltigkeitsrat‹ sollte autoritative Anleitung in Fragen der Politikintegration geben.

Die erklärten Gegner einer starken Umwelt-Sonderorganisation werden sich davon kaum beeindrucken lassen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass die über Jahre erreichte Annäherung in wesentlichen strukturellen Fragen dazu geführt hat, dass die Reihen der Reformbefürworter vor der Rio+20-Konferenz geschlossener erscheinen als je zuvor. Nicht nur die Europäische Union hat sich auf eine einheitliche Position pro UNEO verständigt, sondern auch die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission für Afrika haben sich erstmals einvernehmlich für eine entsprechende Sonderorganisation ausge-

Die Reihen der Reformbefürworter erscheinen vor der Rio+20-Konferenz geschlossener als je zuvor.

22 Vgl. Marianne Beisheim/Birgit Lode/Nils Simon, Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung. Vor der Rio-Konferenz 2012: Optionen zur Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen, SWP-Aktuell 46, Berlin, September 2011.

23 Beisheim/Lode/Simon, a.a.O. (Anm. 22), S. 2; vgl. The Future We Want, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 49 alt., 49 alt.bis.

24 Vgl. Nils Simon, Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Reformprozesse und Handlungsoptionen vor der Rio-Konferenz 2012, SWP-Studie S 30, Berlin, Dezember 2010, S. 31.

25 Vgl. International Institute for Sustainable Development (Ed.), Summary of the Nineteenth Session of the Commission on Sustainable Development: 2–14 May 2011, Earth Negotiations Bulletin, Vol. 5, Summary Issue No. 304, 2011, S. 12–15. Daniel Mittler, Schwach, schwächer, CSD? Die Kommission für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen 15 Jahre nach Rio, VN, 56. Jg., 1/2008, S. 16–19.

26 Vgl. Theodor Rathgeber, Verharren auf dem Unfertigen: Die Ergebnisse des ersten Überprüfungsprozesses des UN-Menschenrechtsrats sind mager, VN, 59. Jg., 5/2011, S. 215–220.

27 Beisheim/Lode/Simon, a.a.O. (Anm. 22), S. 4.

28 The Future We Want, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 51, 51.alt.

29 Simon, a.a.O. (Anm. 24).

30 Vgl. Bauer, UNEP, a.a.O. (Anm. 7), S. 245; Simon, a.a.O. (Anm. 24).

31 Vgl. Simon, a.a.O. (Anm. 24), S. 21ff.

sprochen.[32] Zudem hat das Treffen der Regierungschefs des Commonwealth einen pointierten gemeinsamen Appell von Wissenschaftlern führender Think Tanks aus Industrie- und Entwicklungsländern, die sich nachdrücklich für weitreichende institutionelle Reformen aussprechen, im Wortlaut in seinen offiziellen Jahresbericht übernommen.[33]

Es gehört zu den auffälligsten Auslassungen des ›Zero Draft‹, dass das UNDP mit keiner Silbe erwähnt wird.

Offene Detailfragen

Viele Fragen, die jedwede Reformentscheidung nach sich ziehen würde, bleiben offen. Der Teufel steckt wie immer im Detail. So antizipiert der ›Zero Draft‹ bereits, dass Mandat, Mitgliedschaft und Operationalisierung eines Nachhaltigkeitsrats gegebenenfalls Gegenstand gesonderter Verhandlungen sein müssten.[34] Konkrete Vorschläge, wie etwa die Beteiligung der Zivilgesellschaft oder die finanzielle Ausstattung des Rates sinnvoll organisiert werden könnten, liegen vor.[35] Wenn auch deren Praxistest noch aussteht, können die Vorschläge sich doch auf wesentliche Erkenntnisse jahrelanger Fachdebatten um die Ausgestaltung und Wirksamkeit umweltpolitischer Institutionen und institutionelle Besonderheiten, etwa in der Welthandelsorganisation, der ILO oder der Globalen Umweltfazilität, stützen.[36]

Neben institutionellen Detailfragen wird dabei auch zu klären sein, ob und wie die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen und anderer mit operativen Aufgaben betrauter UN-Institutionen von veränderten institutionellen Rahmenbedingungen betroffen sein werden.[37] So gehört es zu den auffälligsten Auslassungen des ›Zero Draft‹, dass speziell das UNDP mit keiner Silbe erwähnt wird.

Das UNDP im Windschatten?

Das UNDP, das in den meisten Entwicklungsländern eigene Büros unterhält und als operativer Arm der Vereinten Nationen unmittelbar an der Umsetzung zahlreicher entwicklungspolitischer Programme und Projekte beteiligt ist, verfügt nicht nur gegenüber den umweltpolitischen Institutionen der Vereinten Nationen über klare komparative Vorteile.[38] Die meisten UN-Institutionen sind zur Umsetzung operativer Maßnahmen vor Ort mehr oder weniger auf die Zusammenarbeit mit dem UNDP angewiesen – und das nicht erst seit der »Eine UNO«-Initiative zur Umsetzung der Reformen für eine systemweite Kohärenz.[39]

Generell lässt sich einwenden, dass die im ›Zero Draft‹ potenziell angelegten Reformen deutlich hinter dem zurückbleiben, was vielen Beobachtern als notwendig erscheint.

Das UNDP ist seinerseits an zahlreichen Vorhaben beteiligt, die von unmittelbarer umweltpolitischer Relevanz sind, etwa im Wassersektor und bei der Energieversorgung. Gerade in diesen Handlungsfeldern treten häufig Zielkonflikte zwischen sozioökonomischen Ambitionen und umweltpolitischen Erfordernissen auf. Die systematische und einheitliche Berücksichtigung umwelt- und klimapolitischer Erwägungen bleibt hier eine drängende Aufgabe.[40] Dies betrifft freilich nicht nur das UNDP, sondern ist symptomatisch für das sogenannte ›Mainstreaming‹ übergeordneter Ziele in der Entwicklungszusammenarbeit.[41] Umso wichtiger wird es sein, dass eine wie auch immer geartete Umstrukturierung des institutionellen Rahmenwerks hier umfassende und konkrete Hilfestellungen bietet und nicht inkohärente Praktiken und überkommene Strukturen festigt.

Generell lässt sich einwenden, dass die im ›Zero Draft‹ potenziell angelegten Reformen deutlich hinter dem zurückbleiben, was vielen Beobachtern als notwendig erscheint.[42] Sie entsprächen bestenfalls den Mindestanforderungen, wie sie etwa der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) im niedrigsten von drei »Ambitionsniveaus« ausbuchstabiert hat.[43] Ungleich ambitionierter wäre es, Hand an die UN-Charta zu legen und die UN dahingehend rundzuerneuern, die »planetarischen Leitplanken durchgängig

32 Council of the European Union, Rio+20: Towards Achieving Sustainable Development by Greening the Economy and Improving Governance. Conclusions of the 3118th Environment Council Meeting, Luxemburg, 10.10.2011; Africa Consensus Statement to Rio+20, UN Doc. E/ECA/CFSSD/7/Min./3 v. 25.10.2011, Abs. 53–54.

33 Steffen Bauer/Marianne Beisheim et al., Now is the Time! Why ›Rio+20‹ Must Succeed, Bonn und Berlin 2011; Commonwealth Heads of Government Meeting 2011, Reference Report, London 2011, S. 182–183.

34 The Future We Want, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 49 alt.ter.

35 Beisheim/Lode/Simon, a.a.O. (Anm. 22).

36 Biermann/Bauer (Eds.), a.a.O. (Anm. 5); vgl. W. Bradnee Chambers/Jessica F. Green (Eds.), Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms, Tokio 2005; Oran Young/Leslie A. King/Heike Schroeder (Eds.), Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications and Research Frontiers, Cambridge 2008; Frank Biermann/Bernd Siebenhüner/Anna Schreyögg (Eds.), International Organizations in Global Environmental Governance, London 2009.

37 Vgl. The Future We Want, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 54–56.

38 Vgl. Julia Leininger/Silke Weinlich, UNDP, in: Freistein/Leininger, a.a.O. (Anm. 7), S. 233–240.

39 Vgl. Frank Biermann/Steffen Bauer, UNEP und UNDP. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten 2004 ›Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik‹, Berlin 2004; Silke Weinlich, Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, Bonn 2010.

40 Steffen Bauer, »Admit that the Waters Around You Have Grown«. Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen, VN, 56. Jg., 1/2008, S. 8.

41 Vgl. Joyeeta Gupta/Nicolien van der Grijp (Eds.), Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation. Theory, Practice and Implications for the European Union, Cambridge 2010.

42 Vgl. Frank Biermann, Planetary Boundaries and Earth System Governance: Exploring the Links, Earth System Governance Working Paper No. 18, Lund and Amsterdam 2011; WBGU, Hauptgutachten 2011, a.a.O. (Anm. 3).

43 WBGU, Hauptgutachten 2011, a.a.O. (Anm. 3), S. 332ff.

zu einem handlungsleitenden Motiv zu erheben, dessen universelle Verfolgung Umwelt- und Klimaschutz zur Stabilisierung des Erdsystems ebenso gewährt wie Frieden, Sicherheit und Entwicklung.«[44] Dies wird kurzfristig niemand ernsthaft erwarten, wenngleich die Forderung als normativer Fluchtpunkt nicht weniger berechtigt erscheint als etwa die Forderung nach einer Abschaffung des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats.

Die Rio+20-Konferenz sollte zumindest den Rahmen bieten, in dem die Staats- und Regierungschefs der Weltöffentlichkeit ultimativ eingestehen, dass der vermeintliche Widerspruch zwischen Umwelt und Entwicklung ein Konstrukt ist, das zum Wohle aller überwunden werden muss. Eine wirklich nachhaltige globale Entwicklung ist ohne den verantwortungsvollen Umgang mit den begrenzten natürlichen Ressourcen des Planeten und der erfolgreichen Anpassung an bereits nicht mehr zu vermeidende Auswirkungen des Klimawandels unmöglich. Darüber hinaus können zielgerichtete Umweltpolitik und vorausschauendes Ressourcenmanagement unmittelbar die Lebensqualität und die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Menschen verbessern helfen.

Ausblick

Die Rio+20-Konferenz dürfte für die Vereinten Nationen in jedem Fall zu einer Zäsur werden. Im Guten, wenn hinsichtlich der lange angemahnten institutionellen Reformen endlich ein großer Wurf gelingt. Im Schlechten, wenn die einmalige Chance dieses Gipfels durch Formelkompromisse und ›business as usual‹ vertan wird.

Grund zur Skepsis gibt es genug – auch jenseits der vollen Verhandlungsagenda. Der weltpolitische Kontext hat UN-Großereignisse, mit Ausnahme des den ›Erdgipfel‹ beflügelnden ›wind of change‹ der frühen neunziger Jahre, selten mit Rückenwind versehen. Gegenwärtig scheint der Gegenwind aber besonders heftig. Die EU-Staaten dürften angesichts der europäischen Finanz- und Schuldenkrise zögerlich sein, großzügige Finanzierungszusagen in die Verhandlungswaagschale zu werfen. Damit steht die bewährte Strategie in Frage, im Zweifel inhaltliche Zugeständnisse der Entwicklungsländer zu erkaufen. Skeptischer noch stimmt die zeitliche Überschneidung mit der heißen Phase des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfs. Auch wenn Präsident Obama sich gerade im Umweltbereich von der republikanischen Opposition abzugrenzen hofft[45], ist kaum zu erwarten, dass sich die USA in Rio für weitreichende Reformen einsetzen werden. Schon eine nur hingenommene Stärkung der Vereinten Nationen wäre Wasser auf die Mühlen der Opposition, von multilateralen Finanzierungszusagen in Zeiten der Budgetkrise ganz zu schweigen.

Nichts dergleichen darf jedoch den Staaten als Entschuldigung für ein erneutes Aussetzen umfassender institutioneller Reformen dienen: Die im Vorfeld des Gipfels »ebenso explizite wie einvernehmliche Schwerpunktsetzung auf institutionelle Rahmenbedingungen [würde] vor den Augen der Weltöffentlichkeit ad absurdum geführt«.[46] Zumal eine grundlegende Reform des institutionellen Rahmens für nachhaltige Entwicklung kein Selbstzweck ist. Sie würde vielmehr den visionären Ideen einer ›grünen Ökonomie‹,[47] die bislang den politischen Ausblick auf Rio+20 dominieren, überhaupt erst das nötige Fundament liefern. Die entschlossene Neuausrichtung der umwelt- und entwicklungspolitischen Institutionen der Vereinten Nationen ist also geradezu ein Lackmustest für die Ernsthaftigkeit der angestrebten Transformation der Weltwirtschaft. Mit kleinteiligen Änderungen am Status quo werden die Vereinten Nationen schlicht nicht in der Lage sein, die von ihnen eingeforderte Unterstützung eines solchen Transformationsprozesses zu leisten.

Die Rio+20-Konferenz dürfte für die Vereinten Nationen in jedem Fall zu einer Zäsur werden.

Es ist daher ermutigend, dass die derzeit auf den Verhandlungstischen liegenden Optionen zumindest teilweise über die altbekannte Politik der kleinen Schritte hinausweisen. Die nun anstehenden Verhandlungen über den ›Zero Draft‹ sollten zwingend im Sinne der ambitionierteren Vorschläge genutzt werden, damit die Rio+20-Konferenz entsprechende Beschlüsse fassen kann, hinter denen die Staatengemeinschaft im Alltagsgeschäft nach der Konferenz nicht mehr zurückbleiben kann.

Elementare Bausteine eines Reformpakets müssen sein: eine im Zentrum des UN-Systems hoch angesiedelte und politisch sichtbare Nachhaltigkeitsinstitution sowie ein gestärktes und institutionell entsprechend verankertes umweltpolitisches Mandat der Vereinten Nationen, gepaart mit unmissverständlicher politischer Rückendeckung der Staats- und Regierungschefs, einer Verständigung auf die Entwicklung effizienterer Verhandlungsprozesse und wirksamerer Umsetzungsinstrumente sowie die Zusage zuverlässiger finanzieller Mittel in ausreichender Größenordnung. Nur dann ist zu erwarten, dass die Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen dem Paket zustimmen und den UN einen zukunftsweisenden institutionellen Rahmen für nachhaltige Entwicklung geben können. Sollte die Rio+20-Konferenz daran scheitern, wären die Vereinten Nationen in Gefahr, ihre Bedeutung als Wegbereiter einer nachhaltigen globalen Entwicklung zu verlieren.

Es ist ermutigend, dass die derzeit auf den Verhandlungstischen liegenden Optionen über die altbekannte Politik der kleinen Schritte hinausweisen.

44 WBGU, Hauptgutachten 2011, a.a.O. (Anm. 3), S. 335.

45 Vgl. Reymer Klüver, Der Präsident wird grün, Süddeutsche Zeitung, 20.1.2012.

46 WBGU, Hauptgutachten 2011, a.a.O. (Anm. 3), S. 334.

47 Vgl. auch den Beitrag von Barbara Unmüßig in diesem Heft, S. 3–9.