



## Die Zukunft der UN-Nachhaltigkeits-Architektur – Erwartungen an den „Rio+20“-Gipfel

### Zusammenfassung

Zwei Themenkomplexe stehen im Fokus des bevorstehenden UN-Gipfels über Nachhaltige Entwicklung („Rio+20“): die Aussichten für eine globale „Green Economy“ im Kontext von Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung sowie der institutionelle Rahmen der Vereinten Nationen (UN) im Bereich nachhaltige Entwicklung. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich im Vorfeld des Gipfels stark auf das Thema „grünes Wirtschaften“ und die Formulierung globaler „Sustainable Development Goals“ (SDGs). Die Weiterentwicklung der institutionellen Nachhaltigkeitsarchitektur der UN darf demgegenüber keine nachgeordnete Frage bleiben. Sie ist vielmehr Voraussetzung dafür, die visionären *Green Economy*-Ideen für das Alltagsgeschäft der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit greifbar zu machen und etwaige SDGs weltweit umsetzen zu können.

„Rio+20“ sollte in diesem Sinne 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 im Wortsinne nachhaltige globale Entwicklung ist ohne den verantwortungsvollen Umgang mit knappen Naturressourcen und der wirksamen Anpassung an den Klimawandel schlechterdings unmöglich. Dagegen helfen wirksame Umweltpolitik und vorausschauendes Re-

sourcenmanagement, zumal unter Armutbedingungen, unmittelbar, die Lebensqualität und die Entwicklungsperspektiven der betroffenen Menschen zu verbessern.

Die zur Disposition stehende Neuausrichtung der umwelt- und entwicklungspolitischen UN-Institutionen wird somit zum Lackmustest für die zukünftige Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und zum Gradmesser für die Ernsthaftigkeit der Staatenwelt hinsichtlich der angestrebten Transformation der Weltwirtschaft. Ein hochrangiger Rat für Nachhaltige Entwicklung und eine mit politischem Gewicht gestärkte Umweltorganisation könnten dafür instrumentell sein, wenn sie nicht auf Symbolpolitik beschränkt bleiben. Es bedarf dazu der unmissverständlichen politischen Rückendeckung der Staats- und Regierungschefs, zwischenstaatlichen Einvernehmens über die Entwicklung effizienterer Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse, wirksamerer Umsetzungs- und Überwachungsinstrumente sowie zuverlässiger finanzieller Mittel in ausreichender Größenordnung. Dabei muss sich jedwede neue oder reformierte Institution in das UN-Institutionengefüge insgesamt einpassen und bereits laufende Reformprozesse zur „systemweiten Kohärenz“ berücksichtigen. Nur so können die Vereinten Nationen dauerhaft in die Lage versetzt werden, die von ihnen eingeforderte Unterstützung eines globalen Transformationsprozesses im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu leisten.

### Die Ausgangslage: Komplexe Institutionenlandschaft an der Schnittstelle von Umwelt und Entwicklung

Die Notwendigkeit institutioneller Reformen der an der Schnittstelle von Umwelt und Entwicklung agierenden UN-Institutionen wird praktisch seit deren jeweiliger Gründung diskutiert. Das liegt zum Einen an der komplexen institutionellen Architektur des UN-Systems. Es besteht aus einer Vielzahl weitgehend autonomer Organisationen, die von keiner hierarchischen Steuerungsinstanz zu kohärentem und synergetischem Handeln auf Politikfeld- oder Länderebene verpflichtet werden können. So führen über dreißig UN-Organisationen eigenständige operative Tätigkeiten in Entwicklungsländern durch. Deren jeweilige Aufsichtsgremien setzen sich zwar ähnlich zusammen, aber einheitliche, systemweite Positionierungen der Mitgliedstaaten bleiben die Ausnahme von der Regel, nicht zuletzt weil die Federführung innerhalb der Mitgliedstaaten häufig bei verschiedenen Ministerien liegt.

Zwar besitzen die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen politische Weisungsbefugnis gegenüber Fonds und Programmen wie etwa dem UN-Entwicklungsprogramm UNDP; die Sonderorganisationen, wie etwa die Welternährungsorganisation FAO, sind allerdings deutlich unabhängiger. Trotz übergreifender politischer Referenzsysteme wie insbesondere den Millenniumsentwicklungszielen bleibt es also äußerst schwierig, ein synergetisches und in sich stimmiges Vorgehen der einzelnen UN-Organisationen zu erreichen. So fließt viel politische und administrative Energie in inter- wie intrasektorale Koordinierungsgremien wie etwa die *United Nations Development Group* (UNDG) oder die *Environmental Management Group* (EMG).

Zum Anderen gründet sich der Reformbedarf auf der thematisch breiten Nachhaltigkeitsagenda, die seit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992 das grundsätzliche Zusammendenken von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten menschlicher Entwicklung zum Wohle gegenwärtiger wie zukünftiger Generationen erfordert. Trotz einiger übergreifender Initiativen werden Entwicklung und Umwelt aber im UN-System weiterhin meist in sektoral agierenden Organisationen verfolgt. Zielkonflikte zwischen der Entwicklungs- und der Umweltagenda sind dabei allgegenwärtig, wobei Umweltthemen häufig verlieren.

2006 begann ein Reformprozess, um die „systemweite Kohärenz“ der Vereinten Nationen zu stärken und dadurch ihre entwicklungspolitische und umweltpolitische Leistungsfähigkeit zu steigern. Weil dabei aber große Interessensunterschiede zwischen Entwicklungsländern

und Industriestaaten bestehen, lag der Fokus bislang auf pragmatischen, inkrementell umsetzbaren Reformschritten.

Allerdings wird immer offensichtlicher, dass eben jener Inkrementalismus nicht ausreicht, um die strukturellen Anpassungsleistungen zu erbringen, mit denen die UN den Anforderungen eines wachsenden globalen ökologischen Problemdrucks entsprechen könnten. Die Evaluierung der „*Delivering as One*“-Initiative, bei der die UN neue Wege der strategischen Zusammenarbeit erprobt hat, macht sehr deutlich, dass die Arbeitsweise der jeweiligen Hauptquartiere in New York und Genf dabei strukturelle Grenzen setzt. Es bedarf politischer Führung der Mitgliedstaaten, um diese zu überwinden.

Eine solche, am institutionellen Fundament ansetzende Reform ist kaum im „Normalbetrieb“ der Vereinten Nationen zu leisten. Deshalb ist es richtig und wichtig, dass die Reform der einschlägigen Institutionen – insbesondere der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) und des Umweltprogramms UNEP – nun auf der Agenda des auf höchster politischer Ebene tagenden Rio+20-Gipfels steht.

Im Januar 2012 wurde ein erster Vorschlag für ein Abschlussdokument der Rio+20 Konferenz vorgelegt („Zero-Draft“). Das „*The Future We Want*“ betitelte Dokument enthält explizite Vorschläge zur Reform der institutionellen Nachhaltigkeitsarchitektur. Die Verhandlungen darüber lassen auch wenige Wochen vor dem Gipfel noch keinen beschlussfähigen Konsens für die unterschiedlichen Alternativen erkennen. Was ist angesichts der verfahrenen Verhandlungssituation konkret zu erwarten?

### Ein neuer Rat für Nachhaltige Entwicklung

Die Schaffung eines hochrangigen Rates für Nachhaltige Entwicklung könnte zum sichtbarsten institutionellen Ergebnis eines gelungenen Gipfels und zum Herzstück der reformierten Nachhaltigkeitsarchitektur werden. Das wäre aber nur dann ein Fortschritt, wenn ein solcher Rat die Schwächen der gegenwärtigen CSD überwindet, indem er so ausgestaltet würde, dass er fortan zwei zentrale Funktionen erfüllen kann. Erstens, den einschlägigen UN-Institutionen politisch 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 Prüfverfahren verfügen, idealerweise ergänzt durch Sanktionsmechanismen.

Mit Blick auf die ohnehin schwierige Konsensfindung besteht ein wesentlicher Vorteil dieses Modells zum einen darin, dass es keine Änderung der UN-Charta erfordern würde. Diese würde den Prozess unweigerlich

verzögern, da jedwede Charta-Änderung von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten inklusive der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder ratifiziert werden müsste. Zum anderen weist es eine gewisse Nähe zu dem schon länger kursierenden Vorschlag des Gastgeberlandes Brasilien auf, eine „umbrella organization“ zu schaffen, unter deren Dach die Fäden der einschlägigen umwelt- und entwicklungspolitischen UN-Institutionen zusammen laufen sollen. Damit könnte wichtige Unterstützung aus den Reihen der Entwicklungsländer gewonnen werden.

Als Präzedenzfall gilt die Einrichtung des Menschenrechtsrats, der 2006 die lange in der Kritik stehende UN-Menschenrechtskommission ersetzte. Die gegebenenfalls notwendige Auflösung der CSD ist aber keineswegs gewiss. Das akute Versagen der Kommission, die bei ihrer jährlichen Sitzung im Mai 2011 zum wiederholten Male nicht in der Lage war, sich auf eine Abschlusserklärung zu verständigen, sollte vielerorts die Bereitschaft gesteigert haben, den Rio-Gipfel für einen radikalen Schritt zu nutzen. Dabei wird darauf zu achten sein, die strukturellen Schwächen der Kommission und ihren Hang zur reflexartigen Polarisierung zwischen „Nord“ und „Süd“ nicht in ein reformiertes Format zu importieren. Die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, etwa nach dem Vorbild der Globalen Umweltfazilität oder eines Zweikammern-Systems, in dem neben den letztlich entscheidungsverantwortlichen Mitgliedstaaten auch die von den Ratsentscheidungen betroffenen UN-Institutionen gehört würden, zeigen Wege auf, altbekannten Problemen entgegenzusteuern.

### Eine gewichtigere UN-Umweltorganisation

Das UNEP wurde 1972 als ein dem ECOSOC nachgeordnetes Programm mit einem explizit „kleinen Sekretariat“ mit Sitz im kenianischen Nairobi gegründet. Diese Entscheidungen prägen bis heute die Kritik an seiner unzureichenden Leistungsfähigkeit. Um die resultierende Unwucht in der UN-Nachhaltigkeitsarchitektur zu korrigieren, bedarf es aber einer starken umweltpolitischen „Ankerinstitution“.

In einem aufwendigen zwischenstaatlichen Konsultationsprozess wurden in den vergangenen Jahren konkrete Handlungsoptionen im Sinne einer funktionalen Stärkung des UNEP erörtert und inhaltliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten minimiert. Festgefahrene Meinungsunterschiede über das ob und wie einer umweltpolitischen Organisationsreform wurden dabei zu Gunsten der Maxime „*form follows function*“ hintangestellt und ein breiter Konsens darüber erreicht, grundsätzlich mehr Geld für die UN-Umweltinstitutionen zu mobilisieren, ihre wissenschaftlichen Grundlagen zu verbessern und ihre vielfältige Arbeit stärker als bisher zu bündeln und zu koordinieren.

Der Zero-Draft stellte auf dieser Grundlage explizit die Alternativen eines durch universelle Mitgliedschaft und

„signifikant steigende“ Finanzierung gestärkten UNEP einerseits und die Schaffung einer auf dem UNEP aufbauenden Umweltsonderorganisation UNEO andererseits gegenüber. Offen ist aber weiterhin, auf welcher Grundlage der vermeintliche Konsens über die Notwendigkeit grundlegender versus inkrementeller Reformen steht.

Die über die Jahre erreichte Annäherung in wesentlichen funktionalen Fragen hat dazu geführt, dass die Reihen der Befürworter einer Sonderorganisation heute geschlossen erscheinen. Nicht nur die EU hat sich auf eine einheitliche Position pro UNEO verständigt, sondern auch die afrikanischen Staaten haben sich erstmals einvernehmlich für einen solchen Schritt ausgesprochen und sind aus dem etablierten Verhandlungsblock der G-77 & China ausgeschert. Wie die bisherigen Verhandlungen zeigen, lassen sich die erklärten Gegner weitreichender institutioneller Reformen davon im Zweifel aber nicht beeindrucken. Sie scheuen einen Souveränitätstransfer zu Gunsten einer starken internationalen Umweltbehörde und können sich auf ihre im Konsensprinzip angelegte Vetomacht zurückziehen.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine symbolische Stärkung des UNEP, die in der Substanz hinter den funktionalen Ansprüchen der Reformbefürworter zurück bleibt, ein wahrscheinliches Verhandlungsergebnis. Damit wäre die von der Organisationsform letztlich unabhängige Chance verspielt, die umweltpolitische Autorität der Vereinten Nationen im erforderlichen Maß zu stärken.

### Die operative Seite der Nachhaltigkeitspolitik

Neben institutionellen Detailfragen neuer oder reformierter Institutionen werden die Mitgliedstaaten auch klären müssen, ob und wie die Arbeit der internationalen Finanzierungsinstitutionen und anderer mit operativen Aufgaben betrauter UN-Institutionen von veränderten institutionellen Rahmenbedingungen betroffen sein werden. So gehört es zu den auffälligsten Auslassungen des Zero-Drafts, das speziell das UN-Entwicklungsprogramm UNDP mit keiner Silbe erwähnt wird.

Das UNDP, das in den meisten Entwicklungsländern eigene Büros unterhält und als operativer Arm der Vereinten Nationen unmittelbar an der Umsetzung zahlreicher Programme und Projekte beteiligt ist, verfügt nicht nur gegenüber den umweltpolitischen Institutionen der Vereinten Nationen über klare komparative Vorteile. Die meisten UN-Institutionen sind zur Umsetzung operativer Maßnahmen mehr oder weniger stark auf die Zusammenarbeit mit dem UNDP angewiesen, da es vor Ort Koordinationsaufgaben für das UN-System als Ganzes wahrnimmt und dies auch weiterhin tun sollte. UNDP ist seinerseits an zahlreichen Vorhaben beteiligt, die von unmittelbarer umweltpolitischer Relevanz sind,

z. B. im Wassersektor und bei der Bekämpfung der Energiearmut.

Gerade in diesen, auch für die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele zentralen Handlungsfeldern, treten häufig Zielkonflikte zwischen sozioökonomischen Ambitionen und umweltpolitischen Erfordernissen auf. Die systematische und konsistente Berücksichtigung umwelt- und klimapolitischer Erwägungen bleibt hier eine drängende Aufgabe. Dies betrifft freilich nicht nur das UNDP, sondern ist symptomatisch für das „Mainstreaming“ übergeordneter Ziele in der operativen Entwicklungszusammenarbeit und hinsichtlich der Verfahren zur Stärkung der systemweiten Kohärenz. Eine wie auch immer geartete Reorganisation der Nachhaltigkeitsarchitektur muss hierfür umfassende und konkrete Hilfestellungen leisten und zumindest vermeiden, inkohärente Strukturen zu festigen. Daraus folgt, die gegebene Länderpräsenz der Vereinten Nationen inhärent auf Nachhaltigkeit auszurichten und nicht etwa zusätzliche sektorale Einheiten zu schaffen.

### Ausblick am Vorabend des Gipfels

Viele der Fragen, die jedwede Reformentscheidung nach sich ziehen würde, bleiben offen. Die harten und wenige Wochen vor Beginn des Gipfels noch einmal verlängerten Verhandlungsrunden zeigen, wie sehr der Teufel im Detail steckt. Am Ende der zweiten (und ursprünglich als abschließend gedachten) Verhandlungsrunde wurde lediglich zu 21 der insgesamt über 400 Paragraphen des Verhandlungstexts eine vorläufige Einigung erzielt.

Die Hoffnungen ruhen nun auf einem außerplanmäßigen zusätzlichen Anlauf, zu dem die Verhandlungsdele-

gationen unmittelbar vor Beginn des Gipfels zusammenkommen, um doch noch eine Einigung auf ein gehaltvolles Abschlussdokument zu erzielen. UN-Generalsekretär Ban Ki Moon hat die Staatenvertreter in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass der Rio+20-Gipfel eine „once in a generation“-Gelegenheit darstelle, grundsätzliche Missstände in der Nachhaltigkeitsarchitektur der Vereinten Nationen zu beheben.

Die Zeit drängt. Budgetrestriktionen und sonstige Bedenken dürfen den Staaten nicht als Entschuldigung für ein erneutes Aussetzen tief greifender Reformen dienen, wenn nicht die im Vorfeld des Gipfels getroffene Schwerpunktsetzung auf institutionelle Rahmenbedingungen zur Farce werden soll. Es lässt hoffen, dass das zur Verhandlung stehende Abschlussdokument zumindest in Teilen über den altbekannten Inkrementalismus hinausweist. Eine hoch angesiedelte und politisch sichtbare Nachhaltigkeitsinstitution im Zentrum des UN-Systems sowie eine institutionell gestärkte umweltpolitische Ankerorganisation könnten die komplexe Institutionenlandschaft spürbar zum Besseren verändern.

Nun gilt es, die historische Chance des Rio+20-Gipfels im Sinne der ambitionierteren Vorschläge zu nutzen und konkrete Schritte auszuhandeln, hinter denen die Staatengemeinschaft im Alltagsgeschäft nach dem Gipfel nicht mehr zurück bleiben kann. Sollten die Regierungen an dieser Aufgabe tatsächlich scheitern, würden die Vereinten Nationen als unerlässlicher Wegbereiter nachhaltiger Entwicklung schweren Schaden nehmen und die Weltgemeinschaft eine wichtige Chance vertan haben, glaubwürdige Verantwortung für die Entwicklungschancen zukünftiger Generationen zu zeigen.

### Literatur

- Bauer, S. (2012): Welche Zukunft wollen wir? Die Rio+20-Konferenz soll die Nachhaltigkeits-Architektur der Vereinten Nationen reformieren, in: *Vereinte Nationen* 60 (1), 10–15
- (s. a.): Strengthening the United Nations, in: R. Falkner (Hrsg.), *Handbook of global climate and environmental policy*, Blackwell: London (forthcoming)
- Beisheim, M. / B. Lode / N. Simon (2011): Ein Rat für Nachhaltige Entwicklung: Vor der Rio-Konferenz 2012: Optionen zur Reform der UN-Nachhaltigkeitsinstitutionen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- Weinlich, S. (2010): Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, Bonn: DIE (Studies 55)



**Dr. Steffen Bauer**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung IV:  
Umweltpolitik und Ressourcenmanagement  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



**Dr. Silke Weinlich**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Käte Hamburger Kolleg /  
Centre for Global Cooperation Research  
Universität Duisburg-Essen