ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Beisheim, Marianne; Lode, Birgit; Simon, Nils

Research Report

Rio+20-Realpolitik und die Folgen für "Die Zukunft, die wir wollen"

SWP-Aktuell, No. 39/2012

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Beisheim, Marianne; Lode, Birgit; Simon, Nils (2012) : Rio+20-Realpolitik und die Folgen für "Die Zukunft, die wir wollen", SWP-Aktuell, No. 39/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255059

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

SWP
1962–2012

Rio+20-Realpolitik und die Folgen für »Die Zukunft, die wir wollen«

Marianne Beisheim / Birgit Lode / Nils Simon

Vom 20. bis 22. Juni 2012 fand in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Nachhaltige Entwicklung statt (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD, auch Rio+20-Konferenz). Während die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer bei den VN (G77) ihre Forderungen in den meisten Formulierungen des Abschlussdokuments wiederfand, kritisierten die Europäische Union und viele Nichtregierungsorganisationen die Reformvorschläge als nicht weitgehend genug und zu unverbindlich. Gastgeberland Brasilien hatte den Kompromisstext kurz vor der Konferenz in einem überraschenden Akt realpolitischer Verhandlungsführung auf den Tisch gelegt und dann fast unverändert durchgebracht – und damit trotz schwieriger Vorverhandlungen zumindest eine Einigung in Rio erzielt. Die Abschlusserklärung »The Future We Want« spiegelt aber nur den Minimalkonsens der Staatengemeinschaft zur internationalen Nachhaltigkeitspolitik wider. Deutschland und die Europäische Union sollten nun daran arbeiten, in den Folgeprozessen doch noch mehr zu erreichen.

Das Schlussdokument der Rio+20-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung wurde im Konsens angenommen. Noch in der Woche vor der Konferenz war die dritte und letzte der drei offiziellen Sitzungen des Vorbereitungskomitees ohne fertigen Entwurf für diese Abschlusserklärung zu Ende gegangen; mehr als die Hälfte des Textes war zu dieser Zeit noch umstritten. Am Wochenende vor dem Beginn der eigentlichen Konferenz übernahm dann die brasilianische Regierung die Führung der weiteren informellen Vorverhandlungen. Sie schwächte die strittigen Stellen im Textentwurf erheblich ab oder strich sie ganz. Nach kurzen Unterredungen erklärte sie die Diskussion über den Text einen Tag vor der offiziellen Eröffnung der Konferenz für beendet. Damit hatten die mehr als 100 Staats- und Regierungschefs keine kritischen Entscheidungen über offen gebliebene Inhalte mehr zu treffen. Der Preis hierfür ist, dass das Dokument lediglich Minimalkompromisse enthält, die den drängenden Umwelt- und Entwicklungsproblemen nicht gerecht werden.

Viele Konferenzteilnehmer wurden von dieser Verhandlungsstrategie überrascht und interpretierten sie als Reaktion auf die 2009 gescheiterte Kopenhagener Klima-

Die Autoren arbeiten in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Dr. Marianne Beisheim und Dr. iur. Birgit Lode sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, Nils Simon ist Promotionsstipendiat

konferenz oder die 2011 ergebnislos beendete Sitzung der VN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD). Auch in Rio bestand die Gefahr, dass die Konferenz nach den schwierigen Vorverhandlungen ohne gemeinsames Abschlussdokument bleiben und damit scheitern würde.

Mit dem von Brasilien vorgelegten Kompromissvorschlag waren insbesondere die Delegierten der Europäischen Union (EU) unzufrieden, allen voran Janez Potočnik, EU-Umweltkommissar und Verhandlungsführer der Delegation. Wie zahlreiche EU-Mitgliedstaaten hatte auch er deutlich ambitioniertere Zielsetzungen verfolgt. Noch vehementer kritisierten Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, dass das Dokument zu viele vage und unverbindliche Formulierungen enthalte, nicht wie erhofft wirksame Instrumente zur Implementierung nachhaltiger Entwicklung festlege und daher nicht geeignet sei, den Herausforderungen globaler Nachhaltigkeitspolitik wirksam zu begegnen. Dennoch entschlossen sich die EU-Staaten, der Schlusserklärung zuzustimmen, da sie aus ihrer Sicht hinreichend positive Elemente beinhalte, die zudem in den Folgeprozessen weiter verhandelt werden können und sollen. Nun richtet sich die Aufmerksamkeit aller Akteure auf diese Prozesse.

Die Zukunft, die wir wollen

Die 283 Paragraphen des in der offiziellen Version 53 Seiten umfassenden Abschlussdokuments verteilen sich auf sechs Kapitel. Gleich zu Beginn des ersten (Our Common Vision) wird die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt der gemeinsamen Vision und aller Anstrengungen nachhaltiger Entwicklung gestellt. Dies war ein zentrales Anliegen der Entwicklungs- und Schwellenländer.

In diesem und im nächsten Kapitel (Renewing Political Commitment) werden die bisherigen Beschlüsse des Rio-Prozesses bestätigt, darunter auch die Prinzipien der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992. Das ist positiv, hatten doch Beobachter zwischenzeitlich befürchtet, die Rio-Konferenz von 2012 könnte sogar hinter die Ergebnisse derjenigen von 1992 zurückfallen (»Rio minus 20«). Die beiden folgenden Kapitel beschäftigen sich mit den Hauptthemen der Konferenz: dem Übergang zu einer grünen Ökonomie im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung (III) und dem institutionellen Rahmen für nachhaltige Entwicklung (IV). Kapitel V, in dem für ausgewählte Themenbereiche ein Aktionsprogramm formuliert wird, enthält auch die Paragraphen zu den globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs). Im sechsten und letzten Kapitel geht es um die Mittel für die Umsetzung der Beschlüsse.

Grüne Wirtschaft: Priorität Wachstum

In Rio sollte sich die Staatengemeinschaft unter anderem darauf verständigen, wie nachhaltige Entwicklung im alltäglichen Wirtschaften umgesetzt werden soll. Dafür wurden im Vorfeld des Rio-Gipfels konkrete Instrumente diskutiert: Saubere Technologien sollten stärker gefördert, umweltschädliche Steuern und Subventionen abgebaut, nicht nachhaltige Produktions- und Konsumtionsmuster verändert und der vielfältige wirtschaftliche Nutzen der Natur anerkannt werden. Anders als beabsichtigt, ist das Kapitel »Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication« nun jedoch einer der am wenigsten konkret formulierten Teile der Abschlusserklärung. Die Delegierten konnten sich weder auf ein globales Bekenntnis zu einer grünen Ökonomie noch auf maßgebliche Schritte oder Instrumente für deren Umsetzung einigen. Im einleitenden Paragraphen wird lediglich sehr offen festgehalten, grüne Wirtschaft sei *ein* bedeutendes Mittel, nachhaltige Entwicklung zu erreichen, das »Politikoptionen bereithalten könnte«, aber »kein rigides Set von Regeln« darstellen solle. In der Folge beschränkt sich das Abschluss-

dokument darauf, Merkmale des freiwilligen Übergangs zu einer grünen Wirtschaft aufzulisten.

All dies erklärt sich auch damit, dass die durch die G77 vertretenen Staaten sich nicht vorschreiben lassen wollen, wie sie sich zu entwickeln haben. Darüber hinaus konnten die Vorbehalte vieler Schwellen- und Entwicklungsländer gegenüber dem Konzept – befürchtet wurden sowohl ein grüner Protektionismus als auch neue Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit – bis zuletzt nicht entkräftet werden.

Die deutlich weiter reichenden Pläne der EU für eine »Green Economy Roadmap« inklusive Zeitplänen und Zielindikatoren sind damit zunächst vom Tisch. Aus der Roadmap wurde im Verhandlungsprozess zunächst ein »Mechanismus«, der im endgültig verabschiedeten Paragraphen 66 nur mehr eine unverbindliche, wenig spezifische Aufforderung an »das VN-System« beinhaltet, auf Nachfrage einen »Matching«-Prozess in Gang zu setzen, der Staaten mit Informationen über mögliche Partner, Best Practices, anwendbare Instrumente und andere technische Details versorgt.

Weitere in Rio erzielte Fortschritte hin zu einer grünen Ökonomie werden erst auf den zweiten Blick sichtbar. Aus Paragraph 38 lässt sich herauslesen, dass breiter angelegte Wohlstandsindikatoren nötig sind, die die Maßzahl Bruttoinlandsprodukt ergänzen. Diese Erkenntnis zeichnete sich bereits 2009 in den Ergebnissen des Berichts der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission ab oder auch mit der Einsetzung der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« des Deutschen Bundestages 2010. Nun wird dieser Wandel in der Wahrnehmung wirtschaftspolitisch relevanter Kennzahlen auf multilateraler Ebene bestätigt und die VN-Statistikkommission aufgefordert, ein Arbeitsprogramm zu konzipieren.

Darüber hinaus haben parallel zur Konferenz verlaufende Prozesse neue Finanzierungszusagen sowie Partnerschaften auf den Weg gebracht. Dazu gehört etwa die Ankündigung der acht größten multilateralen Entwicklungsbanken, ein auf zehn Jahre angelegtes Investitionspaket für öffentliche Verkehrsmittel in Höhe von 175 Milliarden US-Dollar aufzulegen. Die Weltbank ihrerseits ließ in Rio verlauten, sie werde im Rahmen ihrer Beteiligung an der von VN-Generalsekretär Ban Ki-moon ins Leben gerufenen Initiative »Sustainable Energy for All« ihre bisherige Kreditlinie für Energieprojekte über acht Milliarden US-Dollar jährlich verdoppeln und dabei einen Schwerpunkt auf kohlenstoffarme Technologien setzen. Ebenfalls in Rio wurde eine Reihe neuer Programme und Partnerschaften auf zwischenstaatlicher und subnationaler Ebene bekanntgegeben, darunter zahlreiche Süd-Süd-Kooperationen.

Stärkung der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen

Um den Wandel in Richtung grüner Ökonomie und nachhaltiger Entwicklung besser unterstützen und begleiten zu können, sollten in Rio auch institutionelle Reformen beschlossen werden. Hierfür standen zunächst große Pläne im ersten Entwurf (Zero Draft) des Abschlussdokuments: die Aufwertung des VN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme, UNEP) zu einer vollwertigen VN-Sonderorganisation (United Nations Environment Organization, UNEO) und die Umgestaltung der CSD zu einem tatkräftigen Rat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council, SDC). Beide Reformvorschläge gerieten jedoch schnell unter Druck: Viele Länder lehnten die sich abzeichnenden Mehrkosten ab, und einige Staaten wie vor allem die USA, Kanada und Russland stellten sich gegen die Einrichtung von aus ihrer Sicht »neuen« VN-Institutionen.

Im Schlussdokument der Konferenz wird nun vorgeschlagen, die VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen aufzuwerten, ohne jedoch ihren Status entscheidend zu verbessern. UNEP soll zwar nicht den Status einer

Sonderorganisation erhalten, doch sollen seinem Verwaltungsrat in Zukunft alle VN-Mitgliedstaaten angehören können. Statt wie bislang 58 Mitglieder soll UNEP also künftig eine universelle Mitgliedschaft haben. Aufgestockt werden soll auch der mit drei Prozent am Gesamtbudget bisher verschwindend geringe Anteil an UNEPs Finanzmitteln, die aus dem originären Haushalt der VN kommen. Konkrete Zahlen werden jedoch nicht genannt, so dass dies nun im New Yorker Verteilungskampf entschieden werden muss. Außerdem wird UNEP ermächtigt, eine führende Rolle bei der Entwicklung »VN-System-weiter Umweltstrategien« zu spielen. Ob die »Konsolidierung der Funktionen am Hauptsitz in Nairobi« bei gleichzeitiger »Stärkung der regionalen Präsenz« gelingt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen müssen. Jedenfalls ermöglicht dieser Passus, dass UNEP künftig Schwellen- und Entwicklungsländer besser unterstützt.

Die UNEP-Reform soll auf der nächsten Sitzung der VN-Generalversammlung von dieser verabschiedet und zuvor weiter konkretisiert werden. Unter anderem ist in Rio offen geblieben, ob ein zahlenmäßig kleineres Exekutivgremium den fortan universell zusammengesetzten Verwaltungsrat ergänzen soll, wie dies bei vielen VN-Sonderorganisationen üblich ist. Auf einen neuen Namen für das Umweltprogramm konnte man sich nicht verständigen. Das wäre vor allem den USA zu nah an der Aufwertung zur Sonderorganisation gewesen. Die afrikanischen Staaten, die sich in den Monaten vor der Rio-Konferenz ausdrücklich für eine UNEO ausgesprochen hatten, haben sich am Ende mit dem gefundenen Kompromiss zufriedengegeben und es vorgezogen, sich während der offiziellen Konferenz nicht mehr offen gegen den mit der G77 abgestimmten Kompromiss zu stellen.

Statt die CSD in einen höherrangigen VN-Nachhaltigkeitsrat umzuwandeln, wurde entschieden, ein »universelles, zwischenstaatliches, hochrangiges politisches Forum« für nachhaltige Entwicklung einzurichten. Im Herbst 2013 soll dieses das erste Mal tagen und in der Folge die CSD ablösen. Uneinigkeit herrscht nach wie vor darüber, wie die neue Institution heißen und ausgestaltet werden soll. Immerhin wurden eine universelle Mitgliederstruktur festgelegt und mögliche Funktionen benannt. Die Aufgaben des Forums (wie beispielsweise politische Führung, Integration, Kooperation und Koordination) sind jedoch recht vage formuliert. Zudem wurde der von vielen als zentral angesehene Review-Prozess gestrichen. Hier wird wieder der Unwille vieler Länder offenbar, sich international überwachen zu lassen. Kurz vor Schluss der Verhandlungen wurde aus der Formulierung, das Forum »werde« (will) diese Funktionen übernehmen, auch noch das unverbindlichere »könne« (could). Die Funktionen müssen also erneut verhandelt werden.

Auch die Positionierung des Forums im VN-System ist weiterhin unbestimmt. In den Vorverhandlungen setzten sich einige Delegierte dafür ein, das neue Gremium nach dem Vorbild des VN-Menschenrechtsrats direkt bei der VN-Generalversammlung anzusiedeln. Eine Mehrheit votierte jedoch dafür, das Forum unter dem VN-Wirtschafts- und Sozialrat zu belassen. Dies wäre aber keine optimale Lösung, da nur eine direkte Angliederung an die Generalversammlung den Umweg über den jetzt schon überlasteten Wirschafts- und Sozialrat vermeidet. Im Abschlussdokument wird diese Frage vertagt; die genaue institutionelle Form und weitere organisatorische Aspekte sollen in zwischenstaatlichen Verhandlungen unter der Generalversammlung bis Herbst 2013 geklärt werden. Noch besteht also die Möglichkeit, sowohl das Format als auch das politische Mandat des neuen Gremiums mitzugestalten.

Es gelang nicht, einen Hochkommissar oder eine Ombudsperson für zukünftige Generationen zu berufen. Allerdings wird der VN-Generalsekretär eingeladen, einen Bericht zu intergenerationeller Solidarität und den Bedürfnissen zukünftiger Generationen zu präsentieren. So bleibt das Thema zumindest auf der Agenda.

Unter Federführung von EU-Umweltkommissar Potočnik will die EU in den Folgeprozessen weitergehende institutionelle Reformen erreichen. Da sie bislang am Widerstand derer scheiterte, die auf ihre Souveränität pochen oder nicht mehr zahlen wollen, muss sie nun weitere Überzeugungsarbeit leisten, um Allianzpartner zu gewinnen. Die Verhandlungen des Abschlussdokuments haben gezeigt, dass die Entwicklungs- und Schwellenländer »Aufsichtsbehörden« ablehnen, die sie kontrollieren und in ihrer Entwicklung behindern könnten. Die EU sollte gemeinsam mit diesen Staaten Reformmodelle erarbeiten, die deren Vorbehalte entkräften und ihren Interessen entgegenkommen. In diesem Sinne reformierte VN-Institutionen könnten den betroffenen Ländern endlich den Zugang zu finanziellen Hilfen und technologischen Innovationen verschaffen, den sie für eine umweltverträgliche Entwicklung nachdrücklich fordern und dringend benötigen. Viele Industrieländer wollen oder können angesichts der Krisen im eigenen Land keine zusätzlichen Beiträge zur Verfügung stellen. Ihnen sollte vor Augen geführt werden, dass sich die Reformen für sie trotz der Mehrkosten mittel- und langfristig lohnen, wenn diese dazu beitragen, dass getroffene Entscheidungen schließlich auch umgesetzt und so auf lange Sicht Folgekosten für Mensch und Umwelt vermieden werden können.

Alte und neue Politikfelder: Ein Rahmen für zukünftige Aktionen

Ein Hauptziel der Rio+20-Konferenz war es, die Staaten erneut auf eine nachhaltige Entwicklung zu verpflichten. Verbleibende Lücken (remaining gaps) bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung und neue Herausforderungen (new and emerging challenges) sollten besprochen und angegangen werden. Diese Aspekte werden in Kapitel V des Abschlussdokuments für 26 Politikfelder und Querschnittsbereiche thematisiert. Allerdings geht der Text nur an einigen wenigen Stellen über bisherige Vereinbarungen hinaus. So wird beispielsweise nach langjähriger Diskussion der Zehnjahresrahmen für Programme zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern verabschiedet (10-Year Framework of Programmes for Sustainable Consumption and Production) – allerdings mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Freiwilligkeit der Programme.

Zum Thema »Ozeane und Meere«, für das sich vor allem Umweltorganisationen stark machten, wurden einige wichtige, mit spezifischen Zielvorgaben und Zeitplänen versehene Folgeprozesse angestoßen. Spätestens bis Herbst 2015 soll ein »international instrument« unter der VN-Seerechtskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) entwickelt werden, um eine gravierende Lücke von UNCLOS zu schließen: die bisher nicht geregelte Erhaltung und nachhaltige Nutzung der marinen biologischen Vielfalt in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsbefugnisse. Die VN-Generalversammlung soll hierzu noch vor Ende ihrer 69. Tagung im September 2015 aktiv werden. Außerdem verpflichtet sich die Staatengemeinschaft, bis 2025 Maßnahmen zu ergreifen, um im Meer treibende Abfälle signifikant zu reduzieren und so schädliche Auswirkungen auf Küstengebiete und Meeresumwelt zu vermeiden. Eine dritte Erklärung mit konkreten Zielen und Zeitplänen findet sich in Paragraph 168 des Rio-Schlussdokuments. Dort bekennen sich die VN-Mitgliedstaaten dazu, ihre Bemühungen zu verstärken und Maßnahmen einzuleiten, um die globalen Fischbestände bis 2015 auf einer solchen Höhe zu erhalten oder auf diese zurückzuführen, die den höchstmöglichen Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield, MSY) sichert. Dieses Ziel wird zwar bereits im Johannesburger Aktionsplan von 2002 genannt, wurde nun aber mit einem konkreten Zeithorizont versehen.

Der ebenfalls von vielen Umweltorganisationen geforderte Beschluss zum Abbau schädlicher Subventionen für fossile Energien fällt schwach aus: Länder werden

»eingeladen«, darüber nachzudenken, diese Subventionen zu »rationalisieren«.

Sustainable Development Goals – Zielkatalog bis 2015

In der Abschlusserklärung wird auch der Vorschlag aufgegriffen, einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu formulieren. Kolumbien und Guatemala hatten dies in Anlehnung an die VN-Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) angeregt und vorgeschlagen, dass die SDGs für alle Länder der Erde gelten sollten. Diese Idee entwickelte sich vor der Konferenz zum Hoffnungsträger.

Das Rio-Abschlussdokument sieht nun vor, hierzu einen inklusiven, transparenten zwischenstaatlichen Prozess in Gang zu bringen. Im Verlauf des Prozesses soll ein Katalog globaler Ziele nachhaltiger Entwicklung zusammengestellt werden, der alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung einschließlich ihrer Wechselwirkungen abdeckt. Ein auch für gesellschaftliche Vertreter offenes Findungsverfahren soll dafür sorgen, dass die Ziele unterschiedliche nationale Gegebenheiten, Kapazitäten und Prioritäten berücksichtigen. Überdies sollen sie mit internationalem Recht sowie bestehenden Verpflichtungen und Ergebnissen der großen Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialgipfel vereinbar sein, so mit den in der Abschlusserklärung des ersten Rio-Gipfels 1992 enthaltenen 27 »Rio-Prinzipien«, der ebenfalls 1992 verabschiedeten Agenda 21 und dem 2002 in Johannesburg angenommenen »Plan of Implementation«. Spätestens mit Beginn der diesjährigen 67. Vollversammlung der VN-Generalversammlung im Herbst 2012 soll eine Arbeitsgruppe eingerichtet sein, die aus 30 von den VN-Mitgliedstaaten benannten Vertretern besteht. Diese Arbeitsgruppe soll relevante Anspruchs- und Interessengruppen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und VN-System umfassend einbeziehen und zur 68. Sitzung der VN-Generalversammlung im September 2013 einen Bericht vorlegen, der einen konkreten Vorschlag für einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele enthält. Die Generalversammlung soll diesen dann »gebührend würdigen und entsprechende weitere Schritte unternehmen«, so Paragraph 248 der Abschlusserklärung. Im Idealfall könnte die Generalversammlung daher bereits im Herbst 2014 einen 2015 in Kraft tretenden SDG-Katalog annehmen. Dies ist jedoch keinesfalls sicher, geschweige denn zwingend. Zudem sieht das Rio-Abschlussdokument vor, dass der SDG-Prozess kohärent und koordiniert mit dem »Post-2015«-Entwicklungsprozess zur Fortschreibung der MDGs ablaufen soll, ohne mit diesem zu konkurrieren. Der vorgegebene Zeitplan macht dies zumindest möglich. Angesichts der Erfahrungen mit den schwierigen Verhandlungen in Rio kann man aber bezweifeln, dass es gelingt, sich so zeitig auf einen Katalog weltweit gültiger Nachhaltigkeitsziele zu einigen, dass der Post-2015-Prozess nicht verzögert wird. Viele Länder haben außerdem in den Unterredungen deutlich gemacht, dass sie einen Prozess wie bei der Festlegung und Ausarbeitung der MDGs – also unter starker Führung der VN – nicht mehr akzeptieren wollen.

Da ist es wenig ermutigend, dass sich die Delegierten in Rio auch nicht auf Themengebiete für die SDGs verständigen konnten und wollten. Im Abschlussdokument heißt es lediglich, dass sich die SDGs auf sogenannte Priority Areas zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung konzentrieren sollen, geleitet von den im Abschlussdokument benannten Gebieten. Dieses geht jedoch wie gesagt auf 26 Themenfelder ein, gibt also kaum eine klare Marschroute vor. Hinsichtlich konkreter Zielvorgaben und Indikatoren schreibt Paragraph 250 immerhin fest, dass diese für die Messbarkeit von Fortschritten erforderlich seien.

Die unpräzisen Vorgaben des Abschlusstextes sind einerseits ein bedauerlicher Ausdruck des mangelnden Konsenses der Staatengemeinschaft über die zentralen Ziele nachhaltiger Entwicklung. Andererseits eröffnet der angestoßene Prozess

nun Spielräume für die Erarbeitung eines Katalogs globaler Nachhaltigkeitsziele. Deutschland könnte dazu beitragen, Ziele und Indikatoren für den Nexus zwischen Wasser-, Energie- und Ernährungssicherheit zu formulieren und dazu die Erkenntnisse der Bonner Konferenz von 2011 nutzen. Dabei könnten auch die deutschen Erfahrungen mit der Energiewende eingebracht werden, für die sich viele Staaten interessieren.

Deutschland und die EU sollten sich zudem dafür einsetzen, dass das neu zu schaffende hochrangige politische Forum für nachhaltige Entwicklung die regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der SDGs koordiniert oder eventuell selbst übernimmt und der VN-Generalversammlung hierüber regelmäßig Bericht erstattet.

Mittel für die Umsetzung

Wie schon so oft bei multilateralen Konferenzen waren auch in Rio die Verhandlungen zu den »Means of Implementation« besonders heikel. Viele Geberländer hatten vorab klargestellt, dass sie keine neuen Finanzmittel zur Verfügung stellen werden, was die Gespräche von vornherein erschwerte. Ein Lichtblick ist der angekündigte zwischenstaatliche Prozess unter der VN-Generalversammlung, in dessen Verlauf eine Bestandsaufnahme sowohl der finanziellen Bedürfnisse als auch der vorhandenen Instrumente stattfinden soll. In einem darauf aufbauenden Bericht sollen bis 2014 Vorschläge für eine effektive Finanzierungsstrategie für nachhaltige Entwicklung unterbreitet werden.

Technologietransfer und Kapazitätsaufbau waren weitere Themen, die den Entwicklungs- und Schwellenländern am Herzen lagen. Im Text wird dazu aufgefordert, die vorliegenden Beschlüsse umzusetzen und Modelle dafür zu erarbeiten, aber es werden keine konkreten neuen Verpflichtungen benannt.

Im letzten Paragraphen der Abschlusserklärung wird der Generalsekretär eingeladen, ein Register für die anlässlich der UNCSD abgegebenen freiwilligen Verpflichtungen zu nachhaltiger Entwicklung anzulegen. Die UNCSD-Webseite listet bislang mehr als 700 »voluntary commitments« auf, deren Investitionszusagen sich laut VN auf 513 Milliarden US-Dollar summieren sollen. Daher wurden nach der Konferenz Stimmen laut, die das wichtigste Resultat von Rio+20 nicht im Abschlussdokument sehen, sondern in den Vorreiteraktivitäten einzelner Staaten, Unternehmen und anderer Akteure und Institutionen. Wie seriös und verlässlich diese Zusagen tatsächlich sind, muss sich noch erweisen. Bereits auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 waren Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung als freiwillige Instrumente zur Umsetzung der Beschlüsse des Rio-Prozesses ins Leben gerufen wurden. Sie wurden in einer Datenbank der CSD registriert, jedoch ohne weitere Begleitung seitens der VN. Die Erfahrung mit diesen Partnerschaften legt nahe, dass Folgeprozesse notwendig sind, die die Zusagen nicht nur registrieren, sondern deren Umsetzung auch verfolgen und auswerten. Im Verlauf dieser Prozesse sollte die Datenbank zu den Nachhaltigkeitspartnerschaften aktualisiert und in ein verbessertes Register integriert werden.

Allianzen für erfolgreiche Folgeprozesse schmieden

In den Vorverhandlungen zum Rio-Gipfel wurde deutlich, dass es den Delegierten vor allem an Vertrauen in den politischen Willen der jeweils anderen Seite fehlte, das Ruder in Richtung nachhaltige Entwicklung herumzureißen. Statt mutige Reformen vorzubereiten, feilten die Verhandler an der Formulierung des kleinsten gemeinsamen Nenners. So wurde verpasst, das Rio+20-Momentum und die Entscheidungskompetenz der versammelten Staats- und Regierungschefs zu nutzen, um einen zukunftsweisenden Aktionsplan für nachhaltige Entwicklung zu verabschieden.

Das Abschlussdokument lässt vieles offen. Dies ist einerseits zu kritisieren, lässt

andererseits aber auch Raum für Verbesserungen und eröffnet Chancen, die teils wenig ambitionierten Ergebnisse im Nachhinein aufzuwerten. Auch VN-Generalsekretär Ban Ki-moon wirbt für eine positive Aufnahme der Gipfelergebnisse und anhaltendes Engagement bei den Prozessen, die jetzt folgen würden, um das Abschlussdokument mit Leben zu füllen.

Rio+20 wurde als Konferenz angekündigt, die die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung voranbringen sollte. Im Nachhinein kann man sich die Frage stellen, ob das Format einer Weltkonferenz hierfür überhaupt geeignet ist. In den 1990er Jahren haben VN-Konferenzen zwar erfolgreich die politische Agenda und Schwerpunktsetzung der Weltgemeinschaft verändert. Ein Höhepunkt dieses Prozesses war die Festlegung der Millenniumsentwicklungsziele. Doch schon 2002 in Johannesburg misslang es, einen mit wirksamen Anreizen und Instrumenten versehenen Aktionsplan für die Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik aufzustellen. In Rio 2012 kam hinzu, dass Wirtschaftswachstum als Mittel für Entwicklung und Armutsbekämpfung in den Vordergrund rückte; dies vor allem aufgrund des Macht- und Bedeutungszuwachses der Schwellenländer, die sich hierfür eingesetzt haben. Das Abschlussdokument lässt erkennen, dass sich in der internationalen Nachhaltigkeitspolitik das Ziel Umweltschutz auch weiterhin gegenüber den Zielen Wachstum und sozialem Fortschritt behaupten muss. Semantisch spiegelt sich das in Paragraph 4, in dem nicht ein *nachhaltiges* Wachstum (*sustainable* growth), sondern *anhaltendes* Wirtschaftswachstum (*sustained* growth) gefordert wird. Dies macht noch einmal klar, dass sich die Idee einer grünen Wirtschaft in Rio nicht durchgesetzt hat und dass viele Staaten nach wie vor jegliche Einflussnahme auf die nationalen Entwicklungsprioritäten und -modelle ablehnen.

Angesichts dessen müssen Deutschland und die EU sich darauf einstellen, dass man mit klugen Konzepten allein weder in den Post-Rio-Prozessen noch in anderen multilateralen Foren wie etwa den Klimaverhandlungen wird punkten können. In den nächsten beiden Jahren werden alle Schlüsselthemen der Konferenz in intergouvernementalen VN-Prozessen weiter verhandelt. Die erfolgreiche Ausgestaltung der »Zukunft, die wir wollen« liegt damit wieder in den Händen der VN-Mitgliedstaaten.

Deutschland und die EU sollten ihre ambitionierten Pläne nicht in die Schublade legen. Vielmehr sollten sie für deren Umsetzung im Zuge der Rio-Folgeprozesse Allianzen schmieden. Allianzpartner könnten sowohl Vorreiterstaaten sein, wie zum Thema grüne Wirtschaft beispielsweise Südkorea, als auch besonders betroffene Staaten wie Südafrika oder Mosambik, die an einer aktiven Zusammenarbeit zum Thema interessiert sind. Um diese und weitere Allianzpartner zu gewinnen, müssen konkrete Anreize erarbeitet und muss Überzeugungsarbeit geleistet werden, dass eine nachhaltige Entwicklung möglich ist und sich langfristig auszahlt. Das nötige Vertrauen ließe sich am besten aufbauen, indem gezeigt wird, dass Nachhaltigkeitspolitiken im eigenen Lande erfolgreich umgesetzt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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

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

ISSN 1611-6364

Für weitere Informationen zum Thema siehe auch:

Marianne Beisheim, Susanne Dröge (Hg.)
UNCSD Rio 2012: Zwanzig Jahre Nachhaltigkeitspolitik – und jetzt ran an die Umsetzung?
SWP-Studie 10/2012, Mai 2012
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S10_bsh_dge.pdf>