

UNO-Nachhaltigkeitskonferenz 2012: Was erwartet die Schweiz von Rio+20?

Im Juni 2012 werden sich Staatsoberhäupter, Regierungschefinnen und -chefs sowie Ministerinnen und Minister in Rio de Janeiro für eine weitere UNO Nachhaltigkeitskonferenz treffen. Die Schweiz sieht diesen Anlass als Chance, das internationale Engagement für die Nachhaltige Entwicklung zu stärken, konkrete Politiken und Massnahmen zu beschliessen, die institutionelle Architektur zu reformieren und einen Prozess zur Begleitung und Unterstützung der Umsetzung zu initiieren.



Aus Sicht der Schweiz ist Rio+20 eine ideale Gelegenheit, um zu unterstreichen, dass Schutz der Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Wohlfahrt keine sich gegenseitig blockierende Ziele sind, sondern nur gemeinsam effektiv und langfristig realisiert werden können. Im Bild: Wasserkiosk in Kenia. Foto: Keystone

Der Weg zu Rio+20

Die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, welche 1992 in Rio de Janeiro stattgefunden hat, gilt allgemein als grosser Erfolg und Meilenstein der Nachhaltigkeitspolitik. Es ist somit naheliegend, 20 Jahre nach Rio die internationale Gemeinschaft erneut auf das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung zu verpflichten. Die Rio-Konferenz fand 20 Jahre nach der UNO-Konferenz über die Umwelt des Menschen statt, welche 1972



Botschafter
Franz Xaver Perrez
Chef Abteilung Internationales Bundesamt für Umwelt BAFU, Leiter der Schweizer Delegation für die Rio+20-Verhandlungen

in Stockholm zum ersten Mal auf globaler Ebene Umweltfragen thematisiert hatte. Was oft ausgeblendet wird: Die Rio-Konferenz wurde unmittelbar nach ihrem Abschluss zum Teil heftig kritisiert, weil sie Umweltanliegen durch Entwicklungsinteressen relativiert habe. Die Bezugnahme der Welt Nachhaltigkeitskonferenz von 2012 auf Rio 1992 und nicht auf Stockholm 1972 ist jedoch weniger als ein politisches Signal im Sinne des Priorisierens von Entwicklungs- gegenüber Umweltanliegen zu verstehen, sondern vielmehr als Bekräftigung des Engagements für das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung. Zudem reflektiert sie den Wunsch Brasiliens, eine führende Rolle im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung und der internationalen Politik im Allgemeinen einzunehmen. Die UNO-Generalversammlung 2009 hat die Durchführung der Nachhaltigkeitskonferenz 2012 denn auch primär auf Initiative und Drängen Brasiliens beschlossen.

Rio 1992 bleibt der wichtigste politische Meilenstein betreffend Nachhaltige Entwicklung (siehe *Kasten 1*). Das Anknüpfen an Rio weckt Erwartungen. Anders als vor 20 Jahren

sollen jedoch an der Nachhaltigkeitskonferenz von 2012 nicht umfassend neue Konzepte, Prinzipien und Konventionen verabschiedet werden. Vielmehr soll das politische Engagement für die Nachhaltige Entwicklung erneuert, die Umsetzung der Ergebnisse der bisherigen Grosskonferenzen überprüft und neue Herausforderung für das Erreichen einer Nachhaltigen Entwicklung angegangen werden. Die UNO-Generalversammlung hat beschlossen, dass dafür ein fokussiertes politisches Dokument verabschiedet werden soll, das insbesondere die Themen *Grüne Wirtschaft im Kontext der Nachhaltigen Entwicklung und der Armutsreduktion* sowie *institutionelle Rahmenbedingungen für eine Nachhaltige Entwicklung* anspricht.

Ziele der Schweiz

Die Schweiz sieht Rio+20 als Chance, das internationale Engagement für die Nachhaltige Entwicklung zu stärken. Der damalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat 2005 in seinem Bericht *«In Larger Freedom»* zu Recht festgehalten, dass die Millenniumsentwicklungsziele nicht erreicht werden können, wenn die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlage unverändert fortschreitet. Rio+20 wird somit eine ideale Gelegenheit sein, Inhalt und Ziel des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung zu bekräftigen und zu unterstreichen, dass Schutz der Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Wohlfahrt keine sich gegenseitig blockierenden Ziele sind, sondern nur gemeinsam effektiv und langfristig realisiert werden können. In diesem Sinne vertritt die Schweiz ein umfassendes und ausgewogenes Verständnis des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung. In Rio soll somit nicht eine der Dimensionen – wie z.B. die Armutsbekämpfung oder der

Schutz der Umwelt – als übergeordnetes Ziel verstanden werden. Vielmehr soll festgehalten werden, dass sich die verschiedenen Dimensionen gegenseitig unterstützen und ergänzen und nur gemeinsam zum übergeordneten Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung beitragen können.

Aus Sicht der Schweiz soll sich Rio+20 nicht auf eine allgemeine politische Bekräftigung des Engagements für Nachhaltige Entwicklung beschränken. Stattdessen sollen konkrete Politiken und Massnahmen identifiziert, Ziele und konkrete Engagements beschlossen, die institutionelle Architektur reformiert und ein Prozess zur Begleitung und Unterstützung der Umsetzung initiiert werden. Die Schweiz konzentriert sich dabei auf die folgenden Schwerpunkte:

Grüne Wirtschaft im Kontext von Nachhaltiger Entwicklung und Armutsreduktion

Natürliche Ressourcen sind das Naturkapital und die Basis allen Wirtschaftens. Ohne natürliche Ressourcen kann weder unser täglicher Lebensbedarf gedeckt noch Wohlstand geschaffen werden. Der Wandel hin zu umwelt- und sozialverträglicheren Formen des Wirtschaftens ist daher seit jeher zentraler Bestandteil der Nachhaltigkeitsdebatte: Es gibt keine Alternative zur Grünen Wirtschaft, um Wohlfahrt für alle zu ermöglichen.

Trotz verschiedener Ausgangslagen stehen sowohl Entwicklungs- wie OECD-Länder weiterhin vor der elementaren Herausforderung, eine wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen, welche die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt, die soziale Gerechtigkeit gewährleistet und die Armut eliminiert. Schon heute übersteigt die Nutzung der natürlichen Ressourcen die Regenerationsfähigkeit der Erde. Weltweit leben wir, als hätten wir eineinhalb Planeten zur Verfügung. Würde die gesamte Weltbevölkerung den Lebensstil der Industrieländer pflegen, wären sogar mehr als zwei Erden nötig.

Der Bundesrat hat im Oktober 2010 mit der Festlegung von sechs Handlungsfeldern ein wichtiges Signal für eine Grüne Wirtschaft gesetzt. Die Handlungsfelder reichen vom Masterplan Cleantech über Produktinformationen für einen ressourcenschonenden Konsum bis hin zur umfassenden Wohlfahrtsmessung, um neben dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) geeigneteren Informationen zur Messung der gesellschaftlichen Wohlfahrt bereitzustellen. Im Rahmen der Berichterstattung an den Bundesrat Ende 2012 sollen diese Handlungsfelder um weitere wichtige Bereiche für eine Grüne Wirtschaft ergänzt werden.

Ziel der Grünen Wirtschaft muss sein, die Gesamtumweltbelastung unseres Konsums

Kasten 1

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung

Bereits die erste globale Umweltkonferenz der UNO von 1972 in Stockholm hatte sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie Umweltschutz und wirtschaftliche Entwicklung miteinander in Einklang gebracht werden können. Die Stockholm-Konferenz hatte die Prinzipien für Umwelt und Entwicklung verabschiedet, welche 20 Jahre später durch die Rio-Deklaration bekräftigt und weiterentwickelt wurden. Gestützt auf die Ergebnisse der Stockholm Konferenz wurde das UNO-Umweltprogramm Unep geschaffen. Mit Stockholm war Umwelt definitiv ein wichtiges Thema internationaler Verhandlungen geworden.

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung wurde jedoch erst im Nachgang zum Bericht *«Our Common Future»* der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (auch bekannt als *«Brundtland Bericht»*) anlässlich der Rio-Konferenz von 1992 zu einem Grundprinzip der internationalen Zu-

sammenarbeit erhoben. Dies kommt auf der normativen Ebene in der Rio-Deklaration sowie den darin enthaltenen Rio-Prinzipien und auf der operative Ebene im Aktionsplan Agenda 21 zum Ausdruck. In Rio wurden auch zentrale Umweltprinzipien – wie das Vorsorgeprinzip – formuliert; die UNO Klimakonvention, die Biodiversitätskonvention und allgemeine Prinzipien zum Waldmanagement wurden verabschiedet; der Startschuss für die Verhandlungen der Desertifikationskonvention wurde gegeben und der Grundstein für die Schaffung der UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung gelegt. Der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, welcher 10 Jahre nach Rio und 30 Jahre nach Stockholm stattgefunden hat, ergänzte die Beschlüsse von Rio durch den Johannesburg-Aktionsplan und die Initiierung zahlreicher freiwilliger Partnerschaftsinitiativen.

und der Produktion auf ein naturverträgliches Mass zu senken. Dies ist allerdings nur mit einer absoluten Entkoppelung des Ressourcenverbrauchs vom Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zu erreichen. Wenn dies vor allem durch eine massive Verbesserung der Ressourceneffizienz bei der Produktion und durch ressourcenschonende Konsummuster gelingt, kann gleichzeitig die Wettbewerbskraft und Wohlfahrt in der Schweiz gestärkt werden. Dazu ist notwendig, dass die Grüne Wirtschaft als eine der Leitlinien der Politik für eine grundlegende Umgestaltung unserer Wirtschaft gilt. Dies bedingt ein möglichst umfassendes und auf andere Politikprogramme des Bundes abgestimmtes Konzept zur Grünen Wirtschaft. Die hierzu notwendigen politischen Anstrengungen müssen über die Beiträge zur Grünen Wirtschaft bestehender Politiken – wie beispielsweise die Energie- und Klimapolitik – hinausgehen.

Auf diese nationale Politik aufbauend hat die Schweiz bereits zu Beginn des internationalen Vorbereitungsprozesses den Vorschlag eingebracht, die Ergebnisse im Rahmen einer internationalen *Green Economy Roadmap* festzuhalten. Dabei soll eine grundsätzliche politische Verpflichtung zu den Kernprinzipien einer Grünen Wirtschaft und die Formulierung klarer, messbarer und zeitgebundener Ziele durch eine «Werkzeugkiste» möglicher konkreter Massnahmen und Politiken ergänzt werden. Gestützt darauf sollen die Länder identifizieren, welche dieser konkreten Massnahmen und Politiken sie im Lichte ihrer spezifischen Situation umsetzen wollen.

Die Schweiz will sich insbesondere für die Erarbeitung konkreter Ziele und Massnahmen in folgenden Bereichen einsetzen:

- Förderung eines nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens;
- schrittweise Abschaffung von Subventionen für fossile Energieträger;
- Förderung von Kostenwahrheit, Bildung und Forschung sowie des Wissenstransfers betreffend saubere Technologien;
- Verbesserung der Markttransparenz sowie der Möglichkeit zur Differenzierung von Produkten nach Herstellungsbedingungen.

Institutionelle Rahmenbedingungen für Nachhaltige Entwicklung

Die Stärkung des institutionellen Rahmens für Nachhaltige Entwicklung – ein weiterer Schwerpunkt von Rio+20 – betrifft einerseits die mit dem Thema der Nachhaltigen Entwicklung betrauten UNO-Institutionen und andererseits das internationale Umweltregime. In beiden Bereichen wurde in den letz-

ten Jahren zunehmend deutlich, dass die bestehenden Institutionen nicht mehr in der Lage sind, die Herausforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung effektiv anzugehen.

Zur Stärkung der internationalen Nachhaltigkeitsgouvernanz schlägt die Schweiz namentlich die Schaffung einer regelmässigen Gelegenheit für die Behandlung von Nachhaltigkeitsthemen auf höchster politischer Ebene im Rahmen der UNO-Generalversammlung vor, die Einführung eines Mechanismus zur gegenseitigen Beurteilung der Nachhaltigkeitspolitik (*Peer Review Mechanism*) sowie die Etablierung eines allen Anspruchsgruppen offenstehenden Forums zum Austausch von Erfahrungen und erfolgreichen Umsetzungsbeispielen. Die Realisierung dieser konkreten Reformmassnahmen soll durch die Überführung der vor 20 Jahren geschaffenen UNO-Kommission für Nachhaltige Entwicklung in einen Globalen Nachhaltigkeitsrats (*Global Sustainability Council*) unterstützt werden.

Rio+20 soll zudem ein klares Signal zur Stärkung der nationalen Nachhaltigkeitsgouvernanz geben. Die Schweiz schlägt dazu unter anderem vor, dass das Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung in nationalen Schlüsseldokumenten – wie Grundgesetz oder Verfassung – verankert werden soll, dass nationale und lokale Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt werden sollen und dass interministerielle Koordinationsmechanismen zu stärken sind.

Betreffend das internationale Umweltsystem vertritt die Schweiz – anders als z.B. Deutschland und Frankreich – die Meinung, dass die gegenwärtigen Probleme nicht primär auf den formellen Status des vor 40 Jahren geschaffenen Unep als *Programm* zurückzuführen sind. Sie fordert daher nicht primär dessen Aufwertung in eine Organisation. Die Schweiz strebt vielmehr die Verabschiedung konkreter Massnahmen zur Stärkung des Unep an:

- breitere politische Abstützung (Einführung der universellen Mitgliedschaft in einem gestärkten Verwaltungsrat);
- Erhöhung der Kompetenz zur Steuerung, Kontrolle und Koordination von internationalen Umweltabkommen;
- bessere Nutzung von Synergien zwischen thematisch verwandten Umweltabkommen und -instrumenten;
- Schaffung einer Umweltstrategie für das gesamte UNO-System;
- Verbesserung und Stärkung des Beitragsystems;
- bessere Verknüpfung von internationaler Umweltpolitikformulierung und der Finanzierung dieser Politik;

Grafik 1

UNO-Gipfel zu Umwelt und Nachhaltiger Entwicklung und deren Beschlüsse



Quelle: Perrez / Die Volkswirtschaft

– Stärkung der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik.

Konkrete Massnahmen in zentralen Bereichen

Die beiden Schwerpunktthemen der Rio+20-Konferenz – Grüne Wirtschaft und Nachhaltigkeitsgouvernanz – sollen ergänzt werden durch die Verabschiedung eines Pakets mit Massnahmen in zentralen Bereichen. Ein Fokus des Schweizer Engagements betrifft die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Ziel ist, dass die Landwirtschaft die globale Ernährungssicherheit sowie eine ausreichende Lebens- und Einkommensgrundlage für die ländliche Bevölkerung sicherstellen kann bei gleichzeitigem Schutz und Erhalt von natürlichen Ressourcen, Ökosystemen und Artenvielfalt. Weitere zentrale Anliegen der Schweiz zielen auf die Sicherstellung einer nachhaltigen Nutzung und eines angemessenen Schutzes fragiler Ökosysteme (z.B. Gebirgsregionen), die Erleichterung des Zugangs für alle zu sauberen und erneuerbaren Energiequellen, die Förderung eines nachhaltigen Chemikalienmanagements, die Erhaltung und Ausweitung der Verfügbarkeit von Wasser durch nachhaltige Wasserbewirtschaftung, die Förderung von nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern, die gebührende Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Gesundheit und Nachhaltiger Entwicklung sowie die Verbesserung der internationalen Koordinations- und Entscheidungsmechanismen bei der Katastrophenvorsorge. Den Vorschlag, in Rio ein Kompodium freiwilliger Massnahmen

zu erstellen, zu deren Umsetzung sich private und öffentliche Akteure verpflichten, unterstützt die Schweiz, sofern dieses Kompodium durch eine effektive Umsetzungskontrolle ergänzt wird.

Nachhaltigkeitsziele

Ein letzter Schwerpunkt betrifft den von Kolumbien eingebrachten Vorschlag, globale Nachhaltigkeitsziele zu verabschieden. Die Schweiz unterstützt die Idee, basierend auf den Erfahrungen der Millenniumsentwicklungsziele ein einheitliches Zielsystem aufzubauen, um das Engagement im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung zu unterstreichen und sichtbar zu machen, eine Orientierungshilfe zur Umsetzung zu bieten sowie die Messung und Überprüfung von Fortschritten zu ermöglichen. Grundsätzlich sollen die Nachhaltigkeitsziele alle Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung ausgeglichen und kohärent behandeln. Jedes einzelne Ziel soll alle drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung integrieren. Die Ziele sollen aktionsorientiert, messbar und zeitlich determiniert sein, universell und freiwillig gestaltet werden sowie eine länder- und kontextspezifische Konkretisierung erlauben.

Es wird nicht möglich sein, bereits in Rio ein ausgefeiltes System globaler Nachhaltigkeitsziele mit spezifischen Umsetzungszielen (*Targets*) zu verabschieden. Vielmehr können nur der Grundsatz und die Eckpunkte beschlossen werden. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Prozess der Finalisierung unter Leitung des UNO-Generalsekretärs

stattfindet. Dabei sollen die Ziele nicht in einem zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess, sondern unter Einbezug von Expertinnen und Experten, der relevanten UNO-Institutionen, der Länder und der relevanten Stakeholder erarbeitet werden.

Nach Vorstellung der Schweiz sollen an der Rio+20-Konferenz nicht nur die Grundcharakteristika der Nachhaltigkeitsziele und der weitere Prozess zu deren Finalisierung festgelegt, sondern bereits möglichst viele Elemente sowie prioritäre Themen verabschiedet werden. Als mögliche Themen, welche durch künftige Nachhaltigkeitsziele erfasst werden sollen, zeichnen sich die Bereiche Zugang zu erneuerbarer Energie, nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und Wasser ab. Die präzise Formulierung der Ziele muss jedoch nach Rio erfolgen.

Einschätzung der Chancen für einen Erfolg von Rio+20

Die Schweiz nimmt in den Verhandlungen eine aktive, ambitionierte und zugleich lösungsorientierte Position ein. Sie versteht sich dabei nicht primär als Brückenbauerin zwischen konträren Interessen, sondern als Vertreterin ihrer ureigenen Interessen an einer globalen Nachhaltigen Entwicklung. Dabei muss beachtet werden, dass die Ziele der Schweiz nicht deckungsgleich mit den effektiven Erwartungen sein können. Die Ziele werden vielmehr durch die Positionen anderer Länder relativiert.

Der Schweizer Vorschlag für einen umfassenden internationalen Fahrplan für eine Grüne Wirtschaft (*Green Economy Roadmap*) wird insbesondere von der EU unterstützt. Mehrere Entwicklungsländer bekunden aber Mühe mit dem Konzept der Grünen Wirtschaft. Sie befürchten, dass sie dadurch in ihrem Entwicklungspotenzial eingeschränkt werden und scheinen nicht bereit zu sein, ein ambitioniertes Massnahmenpaket zu verabschieden. Auch Länder wie die USA möchten jegliche Beschlüsse vermeiden, die ihren Handlungsspielraum effektiv einschränken.

Realistischerweise ist daher davon auszugehen, dass in Rio nicht viel mehr als eine grundsätzliche Einigung der Prinzipien und möglicher Elemente einer Grünen Wirtschaft erzielt werden kann.

Einigkeit besteht, dass es eine effiziente Institution braucht, um innerhalb der UNO die Umsetzung und Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsagenda zu unterstützen und zu steuern. Ob dies durch die von der Schweiz vorgeschlagene Schaffung eines globalen Nachhaltigkeitsrates oder durch andere Massnahmen – wie die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (Ecosoc) – geschehen soll, ist noch offen. Die von der EU angestrebte Aufwertung der Unep in eine Agentur oder Organisation dürfte kaum möglich sein. Es ist dagegen zu hoffen, dass zumindest einige der von der Schweiz vorgestellten konkreten Massnahmen zur Stärkung des Unep realisiert werden können. Die Idee globaler Umweltziele könnte schliesslich eines der wichtigsten Ergebnisse der Konferenz werden.

Ob die Rio+20-Konferenz ein ähnlich grosser Erfolg wird wie die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992, dürfte kaum unmittelbar nach deren Abschluss beurteilt werden können. Wie vor 20 Jahren werden wohl primär die nicht erfüllten Ziele und Erwartungen die ersten Einschätzungen prägen. Indem sie die Entwicklungs- mit der Nachhaltigkeitsagenda vereinen, hätte gerade ein Beschluss von globalen Nachhaltigkeitszielen das Potenzial, zu einem weiteren bedeutenden Meilenstein für die Nachhaltige Entwicklung zu werden. Damit ein Erfolg in Rio aber möglich ist, braucht es aktive Länder wie die Schweiz, die längerfristige Interessen einbringen und ambitioniert nach Lösungen suchen. ■

Kasten 2

Literatur

- Kofi Annan, In Larger Freedom – Towards Security, Development and Human Rights for All (U.N. Document A/59/2005).
- Laksham Guruswamy, International Environmental Law: Boundaries, Landmarks, and Realities, 10 Nat. Resources & Env't 43 (1995).
- Marc Pallemerts, International Environmental Law in the Age of Sustainable Development: A Critical Assessment of the UNCED Process, 15 J.L. & Com. 623 (1996).