

25.02.2021 Politikpapier

Reformoptionen für eine effektive UN-Nachhaltigkeits- governance



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

25.02.2021 Politikpapier

Reformoptionen für eine effektive UN-Nachhaltigkeitsgovernance

- 01 Wozu eine stärkere UN-Nachhaltigkeitsgovernance?
- 02 Reformoptionen für eine effektivere UN-Nachhaltigkeitsgovernance
- 03 Handlungsempfehlungen für eine effektive UN-Nachhaltigkeitsgovernance

Autor*innen

Marianne Beisheim (SWP)
Cornelia Füllkrug-Weitzel (RNE)
Lisi Maier (RNE)
Imme Scholz (RNE)
Silke Weinlich (DIE)
Heidemarie Wieczorek-Zeul (RNE)

Unter Mitarbeit/Redaktion

Hannah Janetschek (RNE)
Marc-Oliver Pahl (RNE)

↘ [nachhaltigkeitsrat.de](https://www.nachhaltigkeitsrat.de)

1. Wozu eine stärkere UN-Nachhaltigkeitsgovernance?

Die Vereinten Nationen (UN) sind das Herz der multilateralen Zusammenarbeit. Hier kommen alle Staaten dieser Welt gleichberechtigt zusammen und entscheiden auf der Basis allgemeingültiger Regeln, die die Schwächeren vor der Willkür der Stärkeren schützen sollen. Diese Universalität und die globalen Normen und Regeln sollten den UN erlauben, globale Nachhaltigkeitsprobleme wirksam zu bearbeiten: alle nötigen Entscheidungsträger*innen sollten am Tisch sitzen und sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen. Damit würden Erwartungssicherheit, einheitliche Wettbewerbsbedingungen und Unterstützung geschaffen, sowie wichtige Weichenstellungen für nationale Entwicklungspfade und die Bewältigung globaler Probleme vorgenommen. Die Realität weicht zurzeit jedoch stark von diesem Bild ab. Entscheidungsfindung in den UN basiert immer auf Kompromissen und kostet deshalb Zeit und endet häufig mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Gerade in Bezug auf Problemfelder, die globale Kooperation erfordern - Klima, Biodiversität, Pandemien - verzeichnen wir jedoch sich beschleunigende Trends, denen dringend Einhalt geboten werden muss. Mit der Agenda 2030 haben die UN eine gemeinsame Zukunftsagenda geschaffen. Die bisherige schleppende Umsetzung in den UN und den Mitgliedstaaten zeigt jedoch, dass Schärfungen für schnelleres, lösungsorientiertes Handeln und Entscheidungsfindung im nächsten Jahrzehnt erforderlich sind.

Dieses Papier präsentiert Reformoptionen für die UN-Nachhaltigkeitsgovernance, um nationale Anstrengungen für nachhaltige Entwicklung in den verbleibenden neun Jahren bis 2030 ambitioniert unterstützen zu können. Damit diese Reformoptionen eine Chance haben, muss die Einsicht wachsen, dass mehr internationale Kooperation notwendig ist, um nicht nur nationales Handeln für das eigene Wohl zu befördern, sondern auch das globale Gemeinwohl.

In unserer globalisierten Welt sind Problemursachen und nationale Lösungswege grenzüberschreitend und über Politikfelder hinweg miteinander verflochten. Deshalb ist es dringlicher als je zuvor, dass sich nicht nur multilaterale, sondern auch nationale politische Entscheidungen am globalen Gemeinwohl orientieren: menschliches Wohlergehen lässt sich nicht mehr im nationalen oder europäischen

Rahmen sichern, sondern erfordert globale Kooperation, die die globalen Gefährdungen und ungenutzte Kooperationspotenziale in den Blick nimmt (Messner und Scholz 2018). Die Pandemie lässt diese globale Verflechtung und die damit einhergehende globale Gesamtverantwortung für Problemlösungswege noch einmal schärfer hervortreten. Wir werden die Pandemie nur erfolgreich bewältigen, wenn wir sie gemeinsam effektiv in allen Ländern der Welt bekämpfen. Gleichzeitig verschärft die Pandemie in ihren mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen sowohl die Ungleichheit zwischen Staaten als auch innerhalb von Gesellschaften.

Eine Beschreibung der aktuellen Defizite der UN-Nachhaltigkeitsgovernance und des HLPF als Plattform für multilaterale Berichterstattung und Verhandlung für nachhaltige Entwicklung zeigt, bei welchen Funktionalitäten die UN schwach ist. Im Sinne von „form follows function“ sollen die Reformvorschläge an folgenden vier Stellen Verbesserungen erzielen. Grundsätzlich müsste für die genannten Reformen auch eine angemessene und zuverlässige Finanzierung bereitgestellt werden.

1.1 Politischen Willen mobilisieren, Entscheidungen treffen und nachhalten

Um globale Probleme wirksam anzugehen, muss ihre Bearbeitung von politischen Entscheidungsträgerinnen priorisiert werden. Nach Verabschiedung der Agenda 2030 und der SDGs hat sich das Hochrangige Politische Forum für nachhaltige Entwicklung (HLPF) der UN zu einer Plattform entwickelt, die von Mitgliedstaaten und Stakeholdern zum Erfahrungsaustausch genutzt wird, vor allem im Kontext der nationalen Berichterstattung zur Umsetzung der SDGs. Erfreulich ist, dass die zunehmende Einbindung vieler Stakeholder in die Erstellung bzw. Kommentierung der nationalen Berichte und die dadurch gestärkte öffentliche Aufmerksamkeit politischen Willen mobilisiert. Andererseits berichten die Staaten primär von Erfolgen, aber kaum von Defiziten und Strategien, wie diesen bestmöglich beizukommen wäre. Gerade das wäre jedoch notwendig, um Lerneffekte zu erzielen und Handlungswillen aufzubauen.

Im Moment gibt es kein internationales Gremium, das verbindlich Regeln setzen kann und dann Verstöße mit effektiven Instrumenten adressieren könnte. Auch das HLPF folgt dem Konsensprinzip, was angesichts unterschiedlicher Interessen autoritative Entscheidungen zu ambitionierten Veränderungen erschwert. Aber selbst wenn die

Ministererklärung des jährlichen HLPFs inhaltlich ambitioniert ausfällt, so ist sie mangels verbindlicher und institutionalisierter Folgeprozesse fast wirkungslos.

Auch juristisch werden bislang Vergehen und Verbrechen an der Umwelt oder extraterritoriale Auswirkungen nationaler Handlungen auf andere Staaten nicht geahndet (oder auch nur effektiv erfasst). Seit einigen Jahren wird erfolglos versucht, den sog. „Ökozid“¹, verstanden als umfangreiche Beschädigung oder Zerstörung von Ökosystemen, zu einem Straftatbestand zu machen, der von internationalen Gerichten verfolgt werden kann.

¹Higgins 2015: Eradicating Ecocide. Laws and Governance to Prevent the Destruction of Our Planet, Shephard-Walwyn Publishers, London.
Weitere Informationen:

↳ stopecocide.de/okozid-zum-verbrechen-machen

1.2 Politikkohärenz vorantreiben und einfordern

Trotz Verbesserungen gelingt es mit der UN-Nachhaltigkeitsgovernance nicht, Politikfelder hinreichend integriert zu bearbeiten. Ebenso müssen Staaten bislang keine Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit sie die Kohärenz ihrer eigenen Politiken im Sinne einer Transformation zur nachhaltigen Entwicklung vorantreiben. Der Weltnachhaltigkeitsbericht (GSDR) 2019 hat mit der Darstellung von sechs Transformationsfeldern und vier Governance-Hebeln überzeugend dargelegt, dass die komplexen Herausforderungen unserer Zeit über kohärentes und verschränktes Handeln effektiver bearbeitet werden können. Auch die staatliche Selbstverpflichtung für Klimaneutralität erfordert eine politische Priorisierung von besonders herausfordernden und zielkonfliktbelasteten Themen; werden diese entschieden angegangen, können Ausstrahlungseffekte auch auf andere Nachhaltigkeitsziele erreicht werden. Die in den letzten Monaten erstellten nationalen Covid-19-Wiederaufbaupläne verdeutlichen, dass Nachhaltigkeitskriterien leider immer noch nicht sektorübergreifend handlungsleitend sind.

1.3 Wirkungsvolle Instrumente für die Aktionsdekade identifizieren und in die Breite tragen

Nach fünf Jahren Berichterstattung und institutionellen Anpassungen für die SDG-Umsetzung auf nationaler Ebene haben die UN 2019 eine Aktionsdekade ausgerufen, um für eine beschleunigte Umsetzung der SDGs zu werben. Die internationale Nachhaltigkeitsgovernance liefert jedoch bislang zu wenig kritische Reflektion über effektive Instrumente für nachhaltige Entwicklung. Peer-Learning, Selbstverpflichtungen und freiwillige Berichterstattung reichen als Instrumente nicht aus, um negativen Auswirkungen auf das globale

Gemeinwohl effektiv entgegenzuwirken. Der Wissenstransfer ist zu langsam, der Diskursraum für Ideen und Handlungsanweisungen im Umgang mit Zielkonflikten oder Strukturwandelprozessen ist nicht gut genug entwickelt. Ferner besteht keine ausreichende Verknüpfung zu Finanzierungsfragen und Veränderungen in Wirtschafts- und Finanzpolitik. Bislang mobilisierte Ressourcen auch zur Unterstützung der Anstrengung ärmerer Länder bleiben substanziell hinter den Zielen zurück. Auch ist die UN-Nachhaltigkeitsgovernance selbst finanziell zu prekär aufgestellt, um hinreichend Analyseleistungen oder Verbreitungsaktivitäten zu entfalten. Ebenso fehlen Mittel und Kapazitäten, um effektive Partnerschaften mit nichtstaatlichen Akteuren für Wissenstransfer und Umsetzung einzugehen. Eine institutionalisierte Einbeziehung der Zivilgesellschaft und ihrer Umsetzungskapazitäten ist nur begrenzt beobachtbar, wäre aber auch für ein besseres Ineinandergreifen der nationalen und internationalen Prozesse wichtig.

1.4 Analyse und Vorausschau für wissensbasierte Entscheidungen nutzbar machen

Insbesondere in der Aktionsdekade muss eine effektive Bilanzierung für Fortschritt bei nachhaltiger Entwicklung eingeführt werden. So erfolgt etwa keine systematische Analyse der Berichte aus dem UN-System, der freiwilligen Staatenberichte oder gar ein Vergleich mit den zunehmend vorgelegten zivilgesellschaftlichen Schattenberichten. Entsprechend fehlt eine systematische Zusammenschau der Transformationsthemen und ihrer Entwicklungstrends, ebenso eine Quantifizierung der Zielerreichung („Distance-to-the-SDG-target“²). Sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene tragen die Zivilgesellschaft und andere nichtstaatliche Akteure immens zu Wissenserweiterung und -transfer bei und wirken dadurch beschleunigend und nachhaltig. Daher wäre eine ganzjährig institutionalisierte Einbeziehung der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung.

² OECD 2020:

↳ Measuring Distance to the SDG Targets 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand

Schließlich zeigt die Pandemie wie wichtig eine wissenschaftliche Bewertung von systemischen Risiken und Vorausschau wäre. Zwar hat etwa das HLPF das Mandat „new and emerging issues“ zu thematisieren, aber das gelingt bislang nicht überzeugend. Das Team unabhängiger Wissenschaftler*innen (IGS), welches den Weltnachhaltigkeitsbericht (GSDR) erstellt, ist nicht ausreichend ausgestattet, um dies zu leisten. Bereits 2009 wurde der ECOSOC von der UN-Generalversammlung (UNGA) aufgefordert, ein „Panel on Systemic

³Messner et al. 2009:
 ↳ Globalisation at Crossroads,
 DIE Briefing Paper.

⁴FOGGS 2020:
 ↳ Global Resilience Council for
 the People and the Planet.

⁵Siehe auch Beisheim 2018:
 ↳ UN-Reformen für die 2030-
 Agenda. SWP-Studie 2018/
 S22 für eine Beschreibung der
 bestehenden Governance-
 Struktur und ihrer jeweiligen
 Mandate und Funktionen.

Risks⁴³ einzurichten. Jüngst hat eine Initiative im Kontext der Pandemie vorgeschlagen, einen zwischenstaatlichen UN-Resilienz-Rat (Global Resilience Council) aufzubauen, mit einem Mandat zur frühzeitigen Erkennung und Bearbeitung globaler nicht-militärischer Bedrohungen und Krisen, der wissenschaftlich beraten wird, Entscheidungsbefugnisse erhält und über Durchsetzungswerkzeuge verfügt.⁴

2. Reformoptionen für eine effektivere UN-Nachhaltigkeitsgovernance⁵

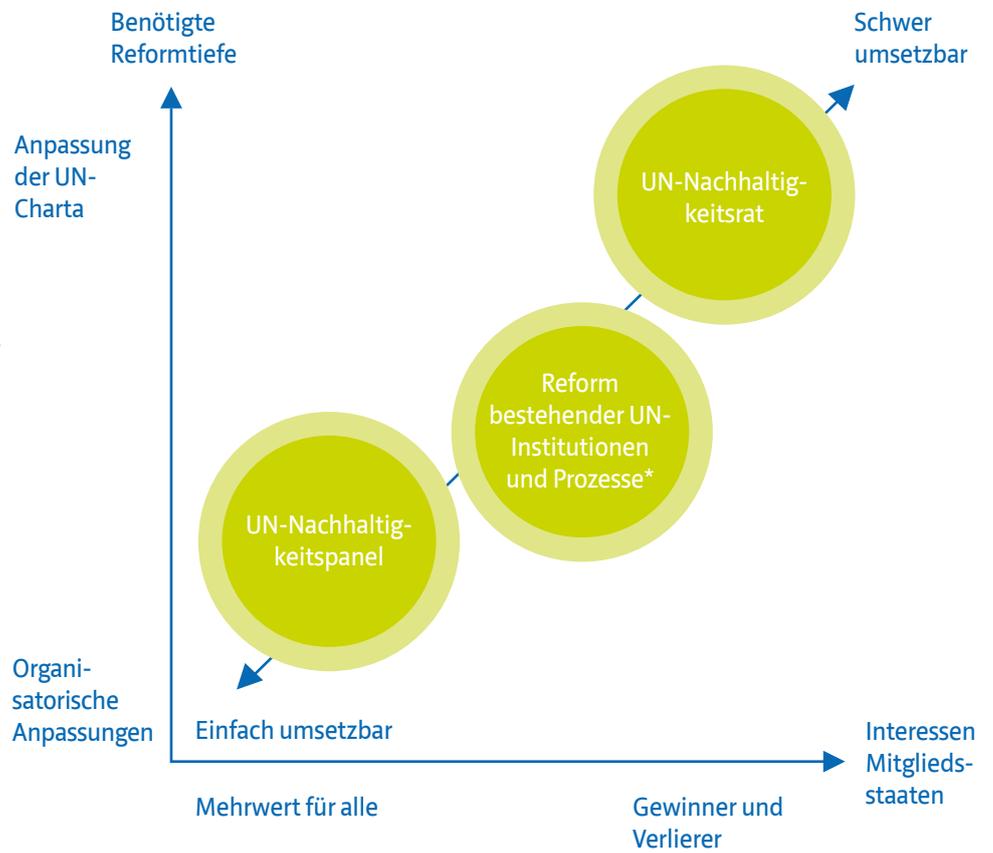
Die UN ist in einem Zustand permanenter Reform. So existieren auch bereits nicht wenige Institutionen, Dialogplattformen und Arbeitsprozesse, die die identifizierten Defizite zu adressieren versuchen. Aber vor allem die Souveränitätsvorbehalte vieler UN-Mitgliedstaaten lähmen das System. Eine Anpassung der UN-Nachhaltigkeitsgovernance getragen werden. Die Schaffung eines UN-Nachhaltigkeitsrates, der auf Augenhöhe mit dem UN-Sicherheitsrat wäre, würde eine Anpassung der UN-Charta erfordern und bedarf daher der Zustimmung und Ratifizierung in zwei Drittel aller Mitgliedstaaten, inklusive der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder (Art. 108 UN-Charta). Eine moderate Reform bestehender Institutionen und Prozesse wäre ohne Charta-Änderung möglich und könnte daher zügiger umgesetzt werden.

Die Tiefe der notwendigen Reformen beeinflusst also die generelle Machbarkeit und den Zeithorizont von Reformoptionen. Ihre Auswirkungen auf die Interessenskonstellationen und das Machtgefüge der Mitgliedstaaten ist ein weiterer wichtiger Faktor (siehe Abbildung 1). Obwohl möglicherweise ein UN-Nachhaltigkeitsrat im langfristigen Interesse aller Mitgliedsstaaten liegt, könnten Entwicklungsländer befürchten, dass die Dominanz des globalen Nordens nun durch ein weiteres autoritatives Gremium verstärkt und sie über Konditionalitäten in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeeengt würden. Industrieländer, die sich in wichtigen Fragen Mehrheitsverhältnissen unterordnen müssten, könnten ebenfalls Vorbehalte haben.

Abbildung 1⁶
Ambitionsniveau und benötigte Reformtiefe

⁶Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Weinlich/Baumann 2020: The United Nations Reform Debate. Unveröffentlichtes Manuskript.

* UNGA, ECOSOC, HLPF, GSDR, DESA



Im Folgenden wird eine Auswahl von Reformelementen identifiziert und jeweils in moderates, mittleres und hohes Ambitionsniveau eingeordnet. Ein moderates Ambitionsniveau erfordert lediglich organisatorische und prozessorientierte Anpassungen, wohingegen ein mittleres Ambitionsniveau systemische Hürden überwinden müsste. Ein hohes Ambitionsniveau macht eine Anpassung der UN-Charta unbedingt erforderlich.

Matrix: Reformoptionen auf unterschiedlichem Ambitionsniveau

Funktionen	Ambitionsniveau		
	Moderat 	Mittel 	Hoch 
Politischer Wille/ Entscheidungs-kompetenzen und Referenz-rahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Stringentere Entscheidungsprozesse in ECOSOC, HLPF und UNGA - HLPF- Ministererklärung mit konkreten Empfehlungen, die effektiver nachgehalten werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwertung des ECOSOC und durchgängige Ausrichtung auf Beratung der UNGA zu nachhaltiger Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> - Umbau des ECOSOC zum UN-Nachhaltigkeitsrat mit Entscheidungskompetenzen und Durchsetzungsinstrumenten; ggf. mit einer Kammerstruktur und damit Stakeholderbeteiligung - Ferner muss eine neue Aufgabenzuteilung für Gremien entlang der sechs Transformationspfade erfolgen
Politikkohärenz	<ul style="list-style-type: none"> - ECOSOC berät jährlich Vorschläge zur frühzeitigen Erkennung und Vermeidung von Inkohärenzen im UN-System - ECOSOC-System weiter ausbauen für integrierte Politikberatung, dafür gute Praktiken auswerten 	<ul style="list-style-type: none"> - Periodische Auswertung der Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitik und Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung mit Handlungsempfehlungen für einen verbindlichen UNGA-Agenda punkt 	<ul style="list-style-type: none"> - UN-Nachhaltigkeitsrat entscheidet in Krisensituationen Zielkonflikte von hoher globaler Bedeutung unter Zugriff auf Durchsetzungsinstrumente

	Moderat 	Mittel 	Hoch 
Instrumente (Politikmaßnahmen, Technologie, Finanzierung, etc.) und deren Verbreitung	<ul style="list-style-type: none"> - Reviews des HLPF auf Instrumentendebatte fokussieren und bewährte Praktiken und Innovationen herausarbeiten, dabei auch Evaluierungen Dritter einbeziehen, inkl. der Zivilgesellschaft - Transparenzinitiative: „Naming and Shaming“ zu SDG 16 und 17 - Identifizierung/Etablierung oder Up-scaling von je zwei Partnerschaften jährlich je Fokus-SDG 	<ul style="list-style-type: none"> - Wissenschaftlich begleiteter Peer Review /Angebot der Zertifizierung nationaler Berichte - Handlungsempfehlungen zu Priorisierungen und Instrumenten mit klarem Zeithorizont - Integration des Finanzierungsprozesses für nachhaltige Entwicklung (FFD) mit der SDG-Umsetzung: Konkretisieren und Nachhalten von Verpflichtungen und schriftliche Empfehlungen bzw. Ermahnungen - Ausschreibung und Förderung von bis zu 6 Partnerschaften jährlich zu Transformationspfaden 	<ul style="list-style-type: none"> - Rat kann Entscheidungen im Bereich Wirtschaft, globale öffentliche Güter und WSK-Rechte treffen (Steuern, Finanzierung und Handel) - Staatenunabhängige Finanzierung (z. B. aus Finanztransaktionssteuer) für <ul style="list-style-type: none"> a) Anreize für nachhaltiges Umsteuern b) Ausgleichszahlungen für besonders geschädigte Staaten und Bevölkerungsgruppen c) Unterstützung von „Großprojekten“ von globaler Relevanz - Etablierung von Notfallplänen, die bei Nichteinhalten vorher festgelegter Ziele greifen
Analyse und Vorausschau	<ul style="list-style-type: none"> - Angemessene Finanzierung des GSDR-Teams - Jährlicher Synthesebericht der freiwilligen Staatenberichte (Voluntary National Reviews, VNRs) - Synthesebericht relevanter Vorausschau- und Risiko- und Szenario-Analysen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufwertung des GSDR-Teams zum permanenten UN-Nachhaltigkeitspanel. Dieses analysiert und bewertet die Berichte an das HLPF und zeigt Handlungsbedarf, -optionen und Szenarien auf - Aufbau eigener UN-Vorausschaukapazitäten (digitale Plattform) unter Nutzung der „Schwarmintelligenz“ des vorhandenen UN-Personals 	<ul style="list-style-type: none"> - GSDR-Team in Kapazitäten und Mandat deutlich aufwerten (in Richtung IPCC) - Einrichtung einer Abteilung im UN-Sekretariat für die Kombination von Szenario- und Forecast-Erkenntnissen, die dem UN-Nachhaltigkeitsrat zurarbeitet

3. Handlungsempfehlungen für eine effektive UN-Nachhaltigkeitsgovernance

Um die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 zu erreichen, müssen die UN-Mitgliedsstaaten sich ihren Verpflichtungen aus der Agenda 2030 stellen und die vereinbarte Transformation zu nachhaltiger Entwicklung umsetzen. Um die dafür notwendigen nationalen Prozesse stärker befördern zu können, muss die UN-Nachhaltigkeitsgovernance deutlich effektiver werden. Ein zu einem UN-Nachhaltigkeitsrat aufgewerteter ECOSOC könnte mittelfristig deren Herzstück werden. Dieser UN-Nachhaltigkeitsrat müsste dann über Entscheidungskompetenzen für drängende Nachhaltigkeits Herausforderungen und Zielkonflikte von explizit globaler Bedeutung verfügen und auch über Instrumente zur Durchsetzung seiner Entscheidungen. Denkbar wäre ein Rat mit einem Kammersystem, ähnlich wie bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder beim Forest Stewardship Council (FSC). In der Staatenkammer könnten – angelehnt an den Vorschlag des High-level Panel on System-Wide Coherence – 27 Staaten rotierend Führungsverantwortung übernehmen. Über die andere(n) Kammer(n) könnten relevante Stakeholder beteiligt werden. Es gilt jene zu beteiligen, die von den Entscheidungen betroffen sind und jene mit großer Handlungsmacht – also etwa Bürger*innen, Wissenschaft, Jugend und andere zivilgesellschaftliche, sowie substaatliche und privatwirtschaftliche Akteure. Diese besser und verbindlicher in die UN-Nachhaltigkeitsgovernance einzubinden.

2021 bestehen folgende Möglichkeitsfenster, um Reformoptionen für nachhaltige Entwicklung umzusetzen: (1) Beginn der UN-Aktionsdekade: In neun Jahren sollen die Nachhaltigkeitsziele erreicht sein. Dabei muss es gelingen, kritische globale Kippunkte unserer Erd- und Gesellschaftssysteme aufzuhalten. (2) Seit Anfang 2021 wird im Rahmen der UN Generalversammlung über Reformen des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) und des Hochrangigen Politischen Forums für nachhaltige Entwicklung (HLPF) verhandelt und (3) Der UN-Generalsekretär legt anlässlich des 75jährigen Bestehens der Organisation bis September 2021 Reformvorschläge für die Weiterentwicklung der Vereinten Nationen vor.

Der UN-Generalsekretär sollte die notwendigen Schritte hin zur Einrichtung einer effektiveren Nachhaltigkeitsgovernance in seinem

vorzulegenden Reform-Bericht konkretisieren. Im Minimum sollten die Vereinten Nationen einen diskursiven Raum für Wege erfolgreicher Problembearbeitung, den Umgang mit Systemrisiken und im besten Falle Mehrgewinnstrategien öffnen und damit die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung beschleunigen. Kurzfristig sollten die UN-Mitgliedstaaten im Zuge der aktuellen Verhandlungen zu den Reviews von ECOSOC und HLPF folgende Punkte aufgreifen:

1. Kapazitäten des ECOSOC und seiner nachgeordneten Gremien bestmöglich für die Umsetzung der Agenda 2030 und SDGs nutzen, wo nötig aufstocken, um beim HLPF im Rahmen der Ministererklärung richtungsweisende Empfehlungen geben zu können
2. Wirksamkeit und Kohärenz von Politikentscheidungen und -instrumenten durch effiziente und ergebnisorientierte Berichtsprozesse sicherstellen
3. Systematische Auswertung aller Berichte an das HLPF, Evaluierungen und Vorausschau ausbauen, und bessere Ausstattung des GSDR-Teams, um evidenzbasierte und zukunftsorientierte Beratung sicherzustellen
4. Systematische Beteiligung der Zivilgesellschaft, insbesondere Major Groups und andere Stakeholder, an allen relevanten UN-Prozessen zur Umsetzung der Agenda 2030.

Um künftigen Generationen einen lebenswerten Planeten und gerechte und friedvolle Gesellschaften zu hinterlassen, müssen wir eine effektive UN-Nachhaltigkeitsgovernance schaffen, die das globale Gemeinwohl als handlungsleitendes Zielbild verfolgt.



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

Kontakt

Rat für Nachhaltige Entwicklung
Geschäftsstelle c/o GIZ GmbH
Potsdamer Platz 10
10785 Berlin
Deutschland

Ansprechperson

Dr. Hannah Janetschek
030 / 33 84 24-124
hannah.janetschek@nachhaltigkeitsrat.de

↘ nachhaltigkeitsrat.de