

Mehr Innovation und Radikalität für neue Ziele: Die Schwächen der Post-2015-Entwicklungsagenda

Der Beitrag erschien erstmalig in W&E 11- 12/2014 und ist auch Bestandteil des W&E-Dossiers Entwicklungsjahr 2015.

Ein konkreter und schlagkräftiger Handlungsrahmen für Nachhaltige Entwicklungsziele (SDGs) für das 21. Jahrhundert, verbindlich für *alle* Regierungen der Welt – das wäre wirklich ein Fortschritt und ein Erfolg für die UNO. Mit universell gültigen SDGs wären wir ab 2015 endlich wieder an dem Punkt, den der Erdgipfel in Rio 1992 setzen wollte: die sozio-ökonomische, ökologische und kulturelle Entwicklung müssen politisch zusammen bearbeitet werden.

Ein Essay von **Barbara Urmüßig**.

Was muss heute auf eine Agenda, die Nachhaltige Entwicklungsziele im umfassenden Sinne festlegen will? Alle Aspekte der Gerechtigkeit (soziale und ökologische, Geschlechter- und Generationengerechtigkeit) und das in einer begrenzten Welt aller Arten von Ressourcen. Auf die Agenda gehört, wie zwei Milliarden Menschen eine Perspektive bekommen – für ein Leben ohne Not, Hunger und Gewalt. Die dramatische Ungleichheit zwischen Arm und Reich mündete in sozialer und demokratischer Teilhabe, und die universellen Menschenrechte würden Realität; Ressourcen würden gerecht verteilt, damit sie für heutige und zukünftige Generationen bereit stehen. Die Fischbestände würden sich erholen; der Zerstörung fruchtbarer Böden und der Abholzung der Wälder wäre ein Ende gesetzt. Das klingt schön – wird es dazu kommen?

Die Geburtsfehler der MDGs vermeiden

Immerhin hat die UNO vor, im Jahr 2015 die Weichen für die Umwelt- und Entwicklungspolitik der nächsten Dekaden zu stellen. Was ist anders, was neu bei den SDGs, die die 2001 verabschiedeten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) ablösen sollen? Gelingt es, mit den SDGs Geburtsfehler der MDGs hinter sich zu lassen? Bei den MDGs ging es fast ausschließlich um Armutsreduzierung und das primär auf Entwicklungsländer bezogen. Ihnen fehlte viel.

Zu den Geburtsfehlern gehörte, dass Armutsbekämpfung von Umweltaspekten abgekoppelt wurde. Die Verantwortung des Nordens war viel zu sehr auf Entwicklungshilfetransfers ausgerichtet, denn auf die strukturelle Änderung der ungleichen Nord-Süd-Beziehungen. Zudem wurde Armut sehr eindimensional betrachtet, nämlich als das Fehlen von Geld. Zu den Ursachen von Armut gehören aber wesentlich die Verweigerung von Rechten und des Zugangs zu Ressourcen wie Land, Bildung und Infrastruktur.

In vielen Ländern dieser Erde ist eine Ressource noch ungleicher verteilt als das Einkommen: Land. Von den 50 Ländern, für die vergleichbare Daten vorliegen, ist lediglich in einem Land (der Elfenbeinküste) das Land genauso ungleich verteilt

wie das Einkommen. In allen anderen Ländern ist die Verteilung des Landes ungleicher als die des Einkommens. Zugang zu Land ist einer der zentralen Bestimmungsfaktoren für Hunger: 50% der Haushalte, in denen Hunger herrscht, sind kleinbäuerliche Familien. 20% der Haushalte, in denen Hunger herrscht, sind landlos. Im Bericht der Bundesregierung vom 3.12.2014 ist positiverweise von einem ganzheitlichen Verständnis von Armut, das über Einkommensarmut hinausgeht, die Rede. Ob sich dies im Verhandlungsprozess der nächsten Monate durchsetzen lässt, ist jedoch offen.

Die SDGs als Chance

Wenn 2015 die SDGs beschlossen werden, könnten sie die Geburtsfehler der MDGs vermeiden. Die 17 Ziele, die jetzt vorliegen, sind jedoch – auch was Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen angeht – noch sehr vage und unkonkret. Menschenrechtsbasierte Ansätze, wie sie überall auf der Welt zivilgesellschaftliche Organisationen für die SDGs einfordern, sind unzureichend adressiert. Wenn das Recht auf Nahrung und das Recht auf Wasser lediglich in der Präambel erwähnt werden und nicht im Zielkatalog auftauchen, ist das unzureichend. Die SDGs sollten als Chance verstanden werden, Menschenrechte, Entwicklung und Umwelt endlich zusammenzudenken. Dazu gehört, gerade bei der Hungerbekämpfung und Ernährungssicherung, klarere Ziele zu benennen und zu zeigen, wie dabei die Rechte der Bäuerinnen und Bauern gestärkt werden.

Unter dem Dach der UNO gibt es längst einen reichen Schatz an völkerrechtsverbindlichen Konventionen und Abkommen, die dem Schutz des Klimas, der biologischen Vielfalt, dem Schutz der Menschenrechte oder der Armutsbekämpfung verpflichtet sind. Sie sind nicht alle vollkommen. Und die Staaten, die sie ratifiziert haben, setzen die Ziele leider auch nicht immer um. Doch es gibt immerhin multilaterale und institutionelle Prozesse, die die Staatenpflichten überwachen und weiter entwickeln und eine wache Zivilgesellschaft, die darauf pocht, dass sie umgesetzt und eingehalten werden.

Die SDGs müssen das Rad also gar nicht immer neu erfinden. Sie sollten auch Erreichtes bekräftigen und den politischen Willen zur Umsetzung befördern. Referenzen an bestehendes Umweltvölkerrecht, wie die Ziele, die im Rahmen der Konvention zum Schutz Biologischer Vielfalt in den vergangenen Jahren gesteckt wurden, fehlen leider. "Das zügige Einlösen bereits gegebener Versprechen ... könnte mehr positive Dynamik auslösen als unverbindliche neue Beliebigkeiten." Diesem Satz aus der Erklärung des Sustainable Development Solution Network (SDSN) Germany vom 24. Oktober 2014 ist nur zuzustimmen.

Ungleichheit zwischen ...

Die Ziele zu den sozialen und ökologischen Verteilungsfragen waren und sind im laufenden Verhandlungsprozess umstritten. Wie die Ungleichheit in und zwischen Staaten abgebaut werden soll (Ziel 10), bleibt unkonkret. Hier gehörten auch die nach wie vor asymmetrischen bilateralen Handelsabkommen hin bzw. die Forderung, dass sie in Zukunft armutsgerecht und ökologisch ausgestaltet sein müssten.

Wie der Norden für nachhaltige Konsum und Produktionsmuster (Ziel 12) sorgen will, bleibt sein Geheimnis. Dazu müssten endlich Ziele formuliert werden, wie der sog. ökologische Fußabdruck des Nordens im Süden konkret reduziert werden soll. Die EU verbraucht schon heute weit mehr Land als ihren „Fair-Share“. Der

Land-Fußabdruck der EU beläuft sich auf geschätzte 640 Millionen Hektar pro Jahr, eine Fläche anderthalb Mal so groß wie die Fläche aller 28 EU-Länder. Für Futter-, Nahrungsmittel und Pflanzen für den Tank belegt die EU in Ländern des globalen Südens Anbauflächen, die dort für den einheimischen Nahrungsmittelanbau fehlen. Pro Kopf konsumiert ein EU-Bürger im Durchschnitt 1,3 Hektar, in China und Indien sind es pro Kopf weniger als 0,4 Hektar. Ein EU-Bürger konsumiert im Durchschnitt sechsmal mehr Land als ein durchschnittlicher Bangladeschi. (Kennen wir ähnliche Zahlenverhältnisse pro Kopf nicht schon beim CO₂-Ausstoß?) Die Umkehr dieses Trends wäre jedenfalls ein riesengroßer Beitrag zur Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung.

... und innerhalb der Staaten: Die soziale Ungleichheit *innerhalb* der Staaten ist nicht nur ein Problem des Südens, sondern auch eine Herausforderung für den Norden. Armutsgerechte Verteilungspolitik – überhaupt Steuern für die Eliten und die obere Mittelklasse – gehören deshalb ganz oben auf die Agenda eines universellen Zielkatalogs, wie die SDGs es sein wollen. Wenn Armutsbekämpfung nicht nur als assistenzialistische Programme (auch wenn diese besser als nichts sind) verstanden werden soll, müsste sie auf Steuergerechtigkeit und Umverteilung des Reichtums basieren. Unter den 17 Zielen, wie sie bislang vorliegen, findet sich wenig Konkretes zu diesen systemischen Ansätzen.

Wirkungsvolle Stellschrauben für eine gerechtere Umwelt- und Armutspolitik wären auch konkrete Vorgaben zum Abbau ökologisch und sozial schädlicher Subventionen. Die Subventionen für die europäische Fischfangflotte zerstören die Lebensgrundlage hunderttausender Fischer in Westafrika. Fossile und landwirtschaftliche Subventionen, die global in die hunderte von Milliarden US-Dollar gehen, plündern die Staatskassen und begünstigen häufig die ohnehin schon Bessergestellten. Würden sie abgeschafft, wäre Geld frei für kostenlose Bildung und Gesundheit oder für eine ländliche Infrastruktur, die lokale Einkommen schafft. "Der Zugang zu bezahlbarer verlässlicher und nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle" (Ziel 7) wäre damit machbarer. Es geht bei den Subventionen also nicht um deren grundsätzliche Abschaffung, sondern um deren sozial und ökologisch positive Wirkung für über eine Milliarde Menschen, die keinen Zugang zu modernen Energiedienstleistungen haben.

Was bedeutet Entwicklung im 21. Jahrhundert?

Überhaupt wird die Frage, was „Entwicklung“ im 21. Jahrhundert angesichts der Grenzen unseres Planeten und der Milliarden armer Menschen bedeutet, wenig innovativ beantwortet. Im Gegenteil: Das altbekannte Bekenntnis zum „Wirtschaftswachstum über alles“ wird nicht überwunden – als setzte sich nicht weltweit die begründete Ansicht durch, dass nur wenige das gestiegene Bruttoinlandsprodukt essen können, wenn es nicht gerecht verteilt wird, und unendliches Wachstum in einer endlichen Welt zwangsläufig an ihre Grenzen stoßen muss.

So wie bei den MDGs Umwelt und Entwicklung nicht zusammengedacht wurden, so ist seit der Agenda 21 und der Erklärung von Rio 1992 unklar definiert, was Sustainable Development eigentlich heißt - Entwicklung durch Wachstum (als nachhaltende Entwicklung) oder Entwicklung im Sinne von Gerechtigkeit („equity“). Was heißt Entwicklung für den Norden und den Süden, wenn wir in den vielzielten planetarischen Grenzen bleiben wollen? Dazu tippen die bisher vorgelegten

Ziele einiges Richtige an. Aber wie Gerechtigkeit global, regional und lokal aussehen soll, bleibt offen.

Wie das im Umweltvölkerrecht seit längerem verankerte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung („common but differentiated responsibilities and capabilities“) für eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung umgesetzt werden könnte, ließe sich gerade an Verteilungsfragen gut durchbuchstabieren. Wo der Norden historische und gegenwärtige Verantwortung hat für die Ausbeutung der Ressourcen und für den Klimawandel, muss er zuerst und glaubwürdig handeln und Weichen dafür stellen, dass Entwicklungsspielräume im globalen Süden erhalten bleiben. Er ist immer noch der Hauptverantwortliche für Übernutzung und Zerstörung der Bio- und Atmosphäre. Die gemeinsame Verantwortung schließt allerdings auch ein, dass Schwellen- und Entwicklungsländer eigene Beiträge bei der Verteilungsgerechtigkeit – sozial und ökologisch – in ihren eigenen Ländern organisieren müssen.

Leerstellen im SDG-Zielekatalog

Wenn die SDGs die Agenda für nachhaltige Entwicklung der nächsten Jahrzehnte beschreiben sollen, müssen sie auch globale ökologische Herausforderungen adressieren, zu denen es bislang keine globalen Verabredungen und Ziele gibt. Dazu zählen die sozialen und ökologischen Folgen der Zerstörung der fruchtbaren Humusschicht und der Versauerung und Verschmutzung der Meere, um zwei Beispiele herauszugreifen:

Wissenschaftler und zivilgesellschaftliche Organisationen aus aller Welt fordern seit langem die Trendumkehr bei der Bodendegradation bis 2020. Das Mindeste wäre ihrer Ansicht nach, ein internationales Experten-Panel bei der UNO anzusiedeln, um sich mit diesem zentralen Aspekt der globalen Ernährungssicherung auseinanderzusetzen. Fruchtbare Land ist die Voraussetzung dafür, dass Menschen sich ernähren können. Wegen Übernutzung und Überdüngung verlieren wir aber jedes Jahr 12 Mio. Hektar Land – eine Fläche wie Österreich und die Schweiz zusammen. Neues Land wird erschlossen statt die Anbaumethoden nachhaltig umzugestalten. Diese Art der Landnahme und die Zerstörung von Böden haben immer soziale Folgen. Menschen verlieren ihre Lebensgrundlagen, werden vertrieben. Es wäre wichtig und innovativ, wenn die SDGs hier konkrete Ziele und Zeitvorgaben aufnehmen.

Globale Regeln braucht es dringend zum Umweltkiller Plastik. Die verheerenden sozialen und ökologischen Folgen von Plastik waren uns lange nicht bewusst. Seit den 50er Jahren hat sich die Produktion dieses Stoffes weltweit ver Hundertfacht und liegt heute bei mehr als 280 Mio. Tonnen pro Jahr. Große Mengen von Plastik und seine Partikel gelangen ins Grundwasser, weil sie nicht sicher entsorgt werden können, in Flüsse und Meere und damit in die Nahrungskette erst der Tiere, dann der Menschen. Plastik ist nicht abbaubar; es zerlegt sich in Millionen Partikel. Doch bis heute ist kein Staat der Welt verpflichtet, zu verhindern, dass dieser Stoff in unsere Umwelt gelangt. Es wäre von größter Relevanz, ein Ziel zu formulieren, das die Freisetzung von diesem Abfall in die Umwelt bis zum Jahr 2050 stoppt.

Eine weitere Leerstelle betrifft die Regeln der Weltwirtschaft: Viele staatliche Akteure und erst Recht viele privatwirtschaftliche lehnen Grenzen für den Emissions- und Schadstoffausstoß oder den Ressourcenverbrauch ab. Es ist das Gros der

ökonomischen und politischen Eliten weltweit, die keine Trendumkehr einleiten – aller Grüner Ökonomie und den Rufen nach Abkehr vom „Business as usual“ zum Trotz. Der Privatsektor will möglichst keine politischen Vorgaben. Im Gegenteil: Der Ruf nach weniger Umwelt- und Sozialstandards ist lauter denn je. Sie gelten als Investitions- oder Handelshemmnis. Es ist mehr als paradox, dass mitten in den SDG-Verhandlungen die Weltbank, zu deren Mandat die Armutsbekämpfung gehört, ihre Standards abbauen, auf jeden Fall aber verwässern wird.

Und Staaten wollen weniger denn je in ein multilaterales System der Überprüfung und Rechenschaftspflicht eingebunden werden. Das reicht von Australien über die USA bis zu Indien und China. Sie folgen den Interessen ihrer Wirtschaft und ihrer global agierenden Unternehmen. Kein Wunder, dass die Regeln der Weltwirtschaft durch die SDGs nicht angetastet werden.

Kehrtwende noch möglich?

Die Anstrengungen der Zivilgesellschaft richten sich derzeit darauf, die Nachhaltigkeitsagenda zu beeinflussen, ihre Ziele klarer und konkreter zu formulieren. Der Prozess der SDGs spiegelt allerdings wider, was derzeit in multilateralen Verhandlungen möglich ist: Relativ wenig. An die tieferen Ursachen von Ungleichheit und Hunger will derzeit keine Regierung der Welt so richtig heran. Dann müssten faire und armutsgerechtere Steuersysteme ganz oben auf der Agenda des Zielkatalogs stehen. Und sie wären wirksamer als jede Entwicklungshilfe.

Die UNO ist so gut wie ihre Mitglieder. Eine Post-2015-Agenda ist ein ambitioniertes Unterfangen; politische Minenfelder gibt es mehr als genug. Es wäre für das multilaterale System, das die UNO repräsentiert, ein positives Signal, wenn die SDGs als Chance begriffen werden, neue Akzente und universelle, konkretere sowie radikalere Ziele für die Umwelt- und Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert zu setzen. Die Grenzen des Planeten sind Realität, die zwei Milliarden Menschen, die arm sind, und die über 800 Millionen, die hungern, ein Skandal. Schon viel zu lange.