

Ziele für eine nachhaltige Entwicklung – die Quadratur des Kreises?

Jürgen Maier · Marie-Luise Abshagen

Im September 2015 soll eine neue Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda verabschiedet werden. Sie soll die auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele fortführen und neue Ziele für eine nachhaltige Entwicklung enthalten. Der Prozess ist noch nicht abgeschlossen, dennoch zeichnet sich bereits ab, dass die Schwierigkeiten vor allem bei den Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen liegen werden.

Das Jahr 2015 steht unter dem Motto Entwicklung – nachhaltige Entwicklung. Es soll eine neue Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda für die Zeit nach 2015 verabschiedet werden. Damit sollen einerseits die im selben Jahr auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) fortgeführt werden, andererseits aber auch die auf dem Rio+20-Gipfel im Juni 2012 vereinbarte Beschlussfassung über Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) erfolgen. In dieser Post-2015-Agenda sollen somit die großen Herausforderungen in den Bereichen Entwicklung und Nachhaltigkeit identifiziert und in einem umfassenden Zielkatalog für politisches Handeln umsetzbar gemacht werden.

Die Millenniums-Entwicklungsziele

Am 8. September 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs nahezu aller UN-Mitgliedstaaten die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen¹, aus denen nachfolgend die MDGs destilliert wurden. Mit den MDGs sollte eine Art Dach geschaffen werden für die zahlreichen, mehr oder weniger detaillierten Aktionspläne, die als Ergebnisse der UN-Konferenzen der neunziger Jahre entstanden waren. Diese hatten sich stärker auf spezifische Aspekte wie Umwelt (Rio 1992), Menschenrechte (Wien 1993), soziale Fragen (Kairo 1994) oder Frauenrechte (Beijing 1995) konzentriert. Keines der Aktionsprogramme war mit zusätzlichen Finanzmitteln unterfüttert. Der politische Wille, sie umzusetzen, ließ mit wachsendem zeitlichem Abstand zur jeweiligen Konferenz nach. Mit den MDGs sollten deshalb Prioritäten gesetzt werden, um eine politische Dynamik zu entfalten, die wenigstens der Armutsbekämpfung neuen Schub verleihen und letztlich auch zum Durchbruch verhelfen sollte. Dies entsprach eindeutig der politischen Prioritätensetzung der Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten – und war zumindest rhetorisch auch weniger kontrovers als Menschenrechte, Frauenrechte, Umweltschutz und andere Themen.

Dazu wurden die meisten Ziele quantifiziert und eine klare Frist für ihre Umsetzung gesetzt – in der Regel das Jahr 2015. In vielen Ländern entstanden Kampagnen, die für die MDGs warben und versuchten, mit Hilfe eines breiten gesellschaftlichen Konsenses dafür zu sorgen, alle Anstrengungen zu unternehmen, die gesetzten Ziele fristgerecht zu erreichen.

Im Unterschied zu den von Regierungen ausgehandelten Aktionsprogrammen der Weltkonferenzen der neunziger Jahre waren die MDGs eine Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan. Der Zielkatalog wurde letztlich von Expertengremien ausgearbeitet – mit nur wenigen Beteiligungsmöglichkeiten für Regierungen und Zivilgesellschaft.² Wie sie geradezu im Hauruckverfahren bei der Millenniums-Generalversammlung im September 2000 verabschiedet wurden, rief hinter den Kulissen viel Unmut über die Vorgehensweise des Generalsekretärs hervor. Da es sich aber in erster Linie um Kritik am Verfahren, nicht an den Inhalten handelte, nahm man das Ergebnis mehr oder weniger hin.

Nach der Verabschiedung lösten die MDGs in der Tat rasch die Aktionsprogramme der UN-Konferenzen als Referenzpunkt der entwicklungspolitischen Diskussion ab. Wer sich mehr auf Umweltschutz oder Menschenrechte konzentrierte, hatte nun das Nachsehen. Die Schwerpunkte wurden nun anders gesetzt. Dies galt insbesondere für das Ergebnis der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992: ihre ›Agenda 21‹, das Aktionsprogramm für Nachhaltige Entwicklung für das 21. Jahrhundert, war eigentlich auch als Blaupause für die Entwicklungspolitik gedacht, und zwar zusammen mit Nachhaltigkeit. Das war zwar einerseits zukunftsweisend, aber schon bald nach Rio erwies sich genau das auch als ein Problem: Wollte man dies ernst nehmen, hätte man in weiten Bereichen tatsächlich umsteuern müssen, tradierte Politiken und vor allem das Verständnis von Entwicklung hinterfragen müssen. Die Bereitschaft dazu hielt sich in Grenzen.

So gesehen waren die MDGs weit praktischer anzuwenden als die langatmigen, oft sperrigen, politisch kontroversen Aktionsprogramme der Weltkonferenzen. Sie waren eine bemerkenswerte Errungenschaft,

¹ UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000.

² Näheres hierzu bei Arron Honniball/Otto Spijkers, MDGs und SDGs. Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele, in diesem Heft, S. 251–256.



Jürgen Maier, geb. 1963, ist Geschäftsführer des Forums Umwelt und Entwicklung in Berlin.



Marie-Luise Abshagen, geb. 1987, ist Referentin für die Post-2015-Agenda beim Forum Umwelt und Entwicklung in Berlin.

In manchen Regionen, für bestimmte Aspekte und manche Menschen war die Umsetzung der MDGs erfolgreich, für andere aber nicht.

denn so konkrete Ziele für der Bekämpfung von Hunger und Armut in Entwicklungsländern, zu Grundschulbildung, Gleichstellung der Geschlechter, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen schweren Krankheiten, ökologischer Nachhaltigkeit (in erster Linie Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen) und dem Aufbau einer globalen Partnerschaft (finanzielle Unterstützung) – das war ein Novum. Weltweit nahm die Entwicklungszusammenarbeit bald Bezug auf diese Ziele. Wer Projekte bewilligt bekommen wollte, kam um einen Verweis auf die MDGs nicht mehr herum.

Diese unbestrittenen Vorteile der MDGs entpuppten sich allerdings auch als schwerer Geburtsfehler, der sich bald als ein großes Hindernis für ihre Verwirklichung herausstellte. Im Jahr 1992 hatte man in Rio konstatiert, dass das bisherige Verständnis von Entwicklung nicht nachhaltig sei – es also erst noch nachhaltig werden musste. Man hatte auch benannt, um was es gehen sollte. Die Ressourcen der Erde hielten es nicht aus, dass sich alle Menschen auf das Niveau der ›Ersten Welt‹ entwickelten. Aber man weigerte sich, daraus Konsequenzen zu ziehen – im Grunde bis heute. Genau diese Politik findet sich in den MDGs wieder. Kritiker nannten dies die ›entwicklungspolitische Legitimierung einer Politik, die in hohem Maße für die Probleme verantwortlich ist, die sie nun bekämpfen soll [...]. Die Begeisterung für die MDGs steht in einem krassen Missverhältnis zu ihrer Tauglichkeit für die Armutsbekämpfung. Weder als entwicklungspolitischer Werkzeugkasten noch als politischer Wegweiser bieten sie für eine kohärente Orientierung auf Armutsbekämpfung und Gerechtigkeit eine ausreichende Basis. Stattdessen verleiten die MDGs offensichtlich zu einer technokratischen Auffassung von Entwicklungspolitik (Die Sache muss nur endlich mal richtig angepackt werden!), sie greifen entwicklungspolitisch zu kurz und lenken ab von der Verantwortung der Industrieländer für die Armut in den Ländern des Südens.³«

Zur Rio+20-Konferenz trafen sich die Regierungen der Welt im Juni 2012 wieder am Ort der ersten Konferenz und zogen Bilanz.⁴ Eindrucksvolle Erfolge in der Armutsbekämpfung wurden gefeiert, und darauf können viele Regierungen stolz sein, gerade auch die Gastgeberregierung Brasilien. Dennoch zeigt sich heute weltweit ein sehr ambivalentes Bild. Beispielsweise ist die Armutsbekämpfung in Asien mit einer Halbierung der Armut so gut wie erreicht. Das Gleiche gilt für den Zugang zu Grundschulbildung für Mädchen in Lateinamerika und Zentralasien oder die Halbierung der Anzahl der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser oder sanitäre Einrichtungen in Nordafrika. Allerdings konnte nirgends auf der Welt die Senkung der Müttersterblichkeit um ein Drittel und der Zugang zu reproduktiver Gesundheit er-

reicht werden. Keine Verbesserung oder sogar eine Verschlechterung seit 1990 gibt es unter anderem bei dem Versuch, die Ausbreitung von HIV/Aids in Nordafrika und im westlichen Asien einzudämmen, bei der Verbesserung des Lebens von Slumbewohnern und bei der Reduzierung des Hungers im westlichen Asien.⁵

Fazit: In manchen Regionen, für bestimmte Aspekte und manche Menschen war die Umsetzung der MDGs erfolgreich, für andere aber nicht. Betrachtet man außerdem die Entwicklung der Welt seit 1990, bestimmten natürlich noch ganz andere Faktoren als diese UN-Ziele die Bekämpfung von Armut, Ungleichheiten und Hunger. Man denke allein an die wirtschaftlichen Erfolge, die China in den neunziger Jahren erzielte, für die das Land sicherlich nicht die MDGs als Anlass benötigte. Positive Entwicklungen weltweit können deshalb nicht nur auf das Konto der MDGs gehen. Außerdem waren die MDGs extrem selektiv und umfassten in erster Linie Entwicklungsziele für Entwicklungsländer.

Dramatische Verschlechterung der Ökosysteme

Auch in Bezug auf die Umwelt musste man auf der Rio+20-Konferenz 2012 viel Unerfreuliches zur Kenntnis nehmen: trotz aller Klimakonferenzen steigen die Treibhausgas-Emissionen weiter; trotz der Biodiversitätskonvention sterben die Pflanzen und Tierarten im dramatischen Ausmaß aus; die Weltmeere sind stark überfischt; die Erosion fruchtbarer landwirtschaftlicher Böden ist besorgniserregend; die Zerstörung der Wälder schreitet weiter voran; und es gibt allerlei andere Indikatoren einer Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen der Erde. Diese Trends haben sich seit 1992 nicht etwa umgekehrt, sondern sich sogar noch beschleunigt, wie man in unzähligen Berichten, wie etwa dem ›Global Environment Outlook‹ des UN-Umweltprogramms (UNEP), nachlesen kann.⁶

Wenn die Erkenntnis von Rio 1992 stimmt, dass die bisherige Form von Entwicklung unvereinbar mit den Grenzen des Ökosystems Erde ist, dann können diese Realitäten nicht überraschen, die man 20 Jahre später in Rio feststellen musste. Dass Entwicklungserfolge mit einer weiter zunehmenden Umweltzerstörung einhergehen, war eigentlich vorherzusehen. Zugespielt formuliert: Das Problem ist nicht so sehr die weiter wachsende Weltbevölkerung, die mittlerweile sieben Milliarden übersteigt. Das Problem ist vielmehr die rasch wachsende globale Konsumentenklasse, zu der nunmehr eine Milliarde Menschen zählen. Sie bringt den Planeten an den Rand eines Kollapses mit ihrem Hunger nach Rohstoffen und Land, nach Energie und einer atmosphärischen Mülldeponie für ihre CO₂-Abgase. Der Arbeiter, die Angestellte oder der Kleinunternehmer aus der Millionenstadt sind für die sagenhaften Steigerungen des

Dass Entwicklungserfolge mit einer weiter zunehmenden Umweltzerstörung einhergehen, war eigentlich vorherzusehen.

Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Schwellenländer verantwortlich, nicht die Subsistenzbäuerin auf dem Land, die 50 Prozent mehr erntet und endlich nicht mehr hungern muss, aber eigentlich im BIP gar nicht mitgezählt wird. Es gehört wenig Fantasie dazu sich auszumalen, wie es um die Ökosystem-Indikatoren bestellt wäre, wenn die Entwicklungserfolge und BIP-Steigerungen noch größer ausgefallen wären – wenn die globale Konsumentenklasse heute schon mehr als zwei Milliarden Menschen umfassen würde.

Zugegeben: darüber lässt sich leicht schreiben, wenn man selber zu dieser Konsumentenklasse gehört. Es ist nachvollziehbar, wenn eine G77-Regierung Armutsbekämpfung für wichtiger hält als den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – zumal jede OECD-Regierung im Ernstfall das Wachstums-Mantra ebenfalls höher hält als alle Nachhaltigkeitsbekenntnisse. Wahlen verliert man wegen einer schlechten Wirtschaftslage, nicht wegen Umweltindikatoren. Revolutionen gibt es, wenn die Menschen verarmen und nicht wenn die Flüsse und Wälder sterben. Vor allem finden Aufstände meist in den Hauptstädten statt – also dort, wo die Ressourcen verbraucht werden, die woanders geplündert wurden, und zwar unter Bedingungen, von denen die Konsumenten in den großen Städten meist nichts wissen oder nichts wissen wollen.

Das Kunststück der Post-2015-Agenda ist es, in genau dieser schlechten Ausgangslage erneut einen Anlauf zu wagen, die Nachhaltigkeits- und die Entwicklungsagenda zusammenzubringen. Ist es die ›Quadratur des Kreises‹, wie es der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler⁷ formulierte? Möglicherweise, muss es aber nicht sein. Natürlich steht und fällt alles mit der Bereitschaft der Regierungen, sich tatsächlich auf eine neue Politik einzulassen und die Herausforderungen anzugehen, wie zaghaft auch immer.

Es waren zwei Regierungen aus Lateinamerika, die im Vorfeld der Rio+20-Konferenz den Vorschlag machten, beim Gipfel nicht nur Bilanz zu ziehen, sondern genau diesen Anlauf zu wagen. Zwei Regierungen (Guatemala und Kolumbien), die meist nicht gerade als Vorkämpfer für Nachhaltigkeit auftreten, schlugen vor, Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) zu beschließen. Als Gastgeber Brasilien den Vorschlag übernahm, war er kaum noch aufzuhalten und wurde schließlich in die Beschlüsse des Gipfels übernommen. Im Abschlussdokument ›Die Zukunft, die wir wollen‹ (The Future We Want) wurde beschlossen, »einen alle einbeziehenden, allen Interessenträgern offenstehenden und transparenten zwischenstaatlichen Prozess zur Formulierung globaler Ziele der nachhaltigen Entwicklung einzurichten, die der Zustimmung durch die Generalversammlung bedürfen«⁸. Zum Inhaltlichen wurde festgelegt, dass die SDGs zahlenmäßig begrenzt, aktionsorientiert, prägnant und einfach zu kommunizieren sein soll-

ten.⁹ Außerdem sollten sie die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit berücksichtigen und mit der Fortschreibung der MDGs kohärent sein. Offen blieb, ob diese SDGs mit dem MDG-Fortschreibungsprozess zusammengeführt werden oder daneben stehen sollten.

Auf der 68. Tagung der Generalversammlung im September 2013 wurde dann das einzige Sinnvolle entschieden, nämlich die Anpassung der MDGs und die Ausarbeitung der geplanten SDGs zusammenzulegen, um eine gemeinsame Post-2015-Agenda zu schaffen.¹⁰ Die Agenda soll im Herbst 2015 beschlossen werden und Anfang 2016 in Kraft treten. Das wirklich Neue der Post-2015-Agenda verglichen mit den alten MDGs ist entsprechend dem Beschluss der Rio+20-Konferenz, dass sie universell sein soll. Sie soll, anders als die MDGs, nicht nur für die Entwicklungsländer gelten, sondern für alle Staaten: für Deutschland ebenso wie für Uganda, für die EU-Staaten ebenso wie für die südostasiatischen Staaten, für die USA ebenso wie für China. Der zweite grundlegende Unterschied zu den MDGs ist, dass die neue Agenda kein Produkt eines Expertengremiums sein wird, sondern ein zwischen den Staaten verhandeltes Dokument, unter relativ weitreichender Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Zur Ausarbeitung eines Entwurfs für die konkreten Ziele wurde eine Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Open Working Group on Sustainable Development Goals – OWG) eingerichtet, mit 30 Sitzen, welche sich zumeist mehrere Länder teilen. Geleitet wurde die OWG von Csaba Kőrösi aus Ungarn und Macharia Kamau aus Kenia. Beide Vorsitzenden leisteten gute Arbeit, diesen schwierigen Prozess so zu steuern, dass kontroverse Fragen nicht ausgeklammert, sondern ausführlich diskutiert werden konnten. Schon früh

Es gehört wenig Fantasie dazu sich auszumalen, wie es um die Ökosystem-Indikatoren bestellt wäre, wenn die globale Konsumentenklasse heute schon mehr als zwei Milliarden Menschen umfassen würde.

Das Kunststück der Post-2015-Agenda ist es, in dieser schlechten Ausgangslage erneut einen Anlauf zu wagen, die Nachhaltigkeits- und die Entwicklungsagenda zusammenzubringen.

³ Siehe: Die Millennium-Entwicklungsziele in der handelspolitischen Praxis: Ende der Armut in Sicht? AG Handel des Forums Umwelt und Entwicklung, Bonn 2007, www.forumue.de/fileadmin/userupload/publikationen/allg_2007_mdg.pdf

⁴ Siehe Jürgen Maier, UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20), Vereinte Nationen, 4/2012, S. 171ff.

⁵ Einen guten Überblick gibt das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP): www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html

⁶ Zuletzt erschienen: GEO 5, Global Environmental Outlook 5, UNEP, Nairobi 2012, www.unep.org/geo/ge05.asp

⁷ So nannte Köhler es bei der Vorstellung des Berichts der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 am 14. Juni 2013 in Berlin; Bericht: www.post2015.hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf

⁸ Siehe UN-Dok. A/RES/66/288 v. 27.7.2014, Abs. 248; Deutsch: www.un.org/Depts/german/gv-66/band3/ar66288.pdf; Englisch: www.undsd2012.org/thefuturewewant.html

⁹ UN-Dok. A/RES/66/288 v. 27.7.2014, Abs. 247.

¹⁰ Siehe UN-Dok. A/RES/68/6 v. 9.10.2013, Abs.19.

Ziele für eine nachhaltige Entwicklung

Vorschläge der Offenen Arbeitsgruppe über die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, Juli 2014

- Ziel 1: Beseitigung der Armut in allen ihren Formen auf der ganzen Welt
- Ziel 2: Beseitigung von Hunger, Erreichung von Ernährungssicherheit und verbesserter Ernährung sowie Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft
- Ziel 3: Sicherstellung eines gesunden Lebens und Förderung des Wohlergehens aller Menschen jeden Alters
- Ziel 4: Sicherstellung einer inklusiven und gerechten hochwertigen Bildung und Förderung der Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle
- Ziel 5: Erreichung der Geschlechtergleichheit und Ermächtigung aller Frauen und Mädchen
- Ziel 6: Sicherstellung der Verfügbarkeit und nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle
- Ziel 7: Sicherstellung des Zugangs zu erschwinglicher, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle
- Ziel 8: Förderung eines dauerhaften, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle
- Ziel 9: Aufbau einer robusten Infrastruktur, Förderung einer inklusiven und nachhaltigen Industrialisierung und Begünstigung von Innovation
- Ziel 10: Verringerung der Ungleichheit zwischen Ländern und innerhalb von Ländern
- Ziel 11: Städte und menschliche Siedlungen inklusiv, sicher, resilient und nachhaltig gestalten
- Ziel 12: Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster
- Ziel 13: Dringende Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen*
- Ziel 14: Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Ozeane, Meere und Meeresressourcen für die nachhaltige Entwicklung
- Ziel 15: Schutz und Wiederherstellung terrestrischer Ökosysteme und Förderung ihrer nachhaltigen Nutzung, nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, Bekämpfung der Wüstenbildung sowie Aufhalten und Umkehren der Landverödung und Aufhalten des Verlusts der biologischen Vielfalt
- Ziel 16: Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung, Gewährleistung des Zugangs zur Justiz für alle und Aufbau wirksamer, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen auf allen Ebenen
- Ziel 17: Stärkung der Mittel zur Umsetzung und Neubelebung der globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung

* In Anerkennung dessen, dass das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen das wichtigste internationale zwischenstaatliche Forum für Verhandlungen über die globale Antwort auf den Klimawandel ist.

Quelle: Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, UN Doc. A/68/970, Juli 2014, S. 6. Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen.

zeichneten sich Unterschiede zwischen Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern vor allem bei der Gewichtung der Umweltziele ab. Die Entwicklungsländer betonten, dass das Rio-Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung unbedingt auch für die SDGs gelten müsse. Aber längst nicht alle Fragen wurden anhand der klassischen Nord-Süd-Teilung diskutiert. Es gab genauso viele Bruchlinien innerhalb dieser Interessenblöcke. Im Juli 2014 veröffentlichten die beiden Vorsitzenden einen umfangreichen Zielkatalog als Ergebnis der OWG-Beratungen.

Welche Ziele stehen zur Debatte?

Im Vergleich zu den acht MDGs ist der vorgeschlagene Zielkatalog der OWG²⁴ mit 17 Zielen (siehe Kasten) und 169 Unterzielen deutlich umfangreicher und umfasst zahlreiche, in den MDGs nicht berücksichtigte Aspekte nachhaltiger Entwicklung. Die vollständige Überwindung von Armut und die Beendigung von Hunger und Mangelernährung stehen weiterhin im Mittelpunkt. Ebenso gibt es wieder eigenständige Ziele zu Gesundheit und zur Schaffung von Geschlechtergerechtigkeit. Auch die Ungleichheit zwischen und in Staaten soll bekämpft werden. Interessanterweise enthält der Vorschlag eigene Ziele zu Energie, Infrastruktur und dem Leben in Städten. Dies spiegelt nicht nur die tatsächlichen Lebensbedingungen von Menschen in Entwicklungsländern wider, sondern auch die Verantwortung der Länder des globalen Nordens. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Aufnahme eines Zieles zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern. Es setzt sich mit Problemen wie Verlusten in der Nahrungsmittelkette, Umgang mit Chemikalien, Vermeidung und Recycling von Müll oder Verantwortung von Unternehmen auseinander.

Die Bewertung des OWG-Katalogs durch viele nichtstaatliche Organisationen (NGOs) tendiert meistens zu einem verhaltenen »nicht so schlecht wie erwartet«. Während sich einerseits die erhebliche Lobbyarbeit der Zivilgesellschaft auf die OWG ausgezahlt zu haben scheint und viele Ziele die Kerndebatten der letzten anderthalb Jahre einigermaßen angemessen widerspiegeln, gibt es dennoch wesentliche Schwachstellen im vorliegenden Vorschlag. Das zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte der Agenda.

So gibt es zwar einerseits ein eigenes Ziel zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung von Ökosystemen (Ziel 15) sowie ein Ziel, das sich ausschließlich mit Meeren und ihren Nutzungsformen (Ziel 14) befasst. An sich ist es ein Erfolg, dass Umweltthemen eigene Ziele bekommen haben. Gleichzeitig bleiben deren Unterziele sehr vage und wenig ehrgeizig oder verstecken sich hinter technokratischen Formulierungen ohne Bezug zur Rolle fehlender oder falscher

Politiken weltweit. Beispielsweise wird als Unterziel 14.3 formuliert, die Auswirkung der Versauerung der Meere zu mildern und anzugehen, ohne den wichtigen Zusammenhang zu unseren CO₂-produzierenden Energiesystemen herzustellen, die die Versauerung verursachen. Zudem wirken die Umweltziele häufig entkoppelt von den Menschen, die in den jeweiligen Ökosystemen wohnen, sodass beispielsweise noch nicht einmal die Beteiligung der Betroffenen vor Ort in der Erstellung von Schutzgebieten erwähnt wird. Die Umweltziele nehmen kaum Bezug auf die anderen Ziele mit politischem oder wirtschaftlichem Fokus und umgekehrt. So fehlt im Energieziel (Ziel 7) beispielsweise der Bezug zu sozialen oder ökologischen Kriterien für Energiegewinnung und -effizienz.

Der Privatsektor wird in erster Linie als gleichberechtigter Entwicklungsakteur wahrgenommen, ohne zu kritisieren, dass Unternehmen und bestimmte Wirtschaftspraktiken weltweit zu mehr Ungleichheiten und Demokratieabbau sowie zur Ausbeutung natürlicher Rohstoffe beitragen. Die im OWG-Katalog vorgeschlagene »Ermutigung« von Unternehmen, nicht nachhaltige Praktiken zu vermeiden (Unterziel 12.6), klingt geradezu höhnisch und ignoriert bestehende Diskussionen über eine verpflichtende Standardsetzung.

Hinzu kommt als eines der größten Probleme des Katalogs, dass der Bezug zu Menschenrechten kaum eine Rolle spielt. Während zumeist von »Zugang zu« beispielsweise natürlichen Ressourcen gesprochen wird, bleibt ein »Recht auf« oder die »Kontrolle über« außen vor. Die Rechte auf Nahrung und Wasser werden beispielsweise nur in der Präambel mit Bezug auf die Rio+20-Erklärung erwähnt, nicht aber in irgendeinem Ziel.

Somit bleiben die Zielvorschläge der OWG wenig innovativ, auch weil sie in keiner Weise bestehende Wirtschafts- oder Entwicklungskonzepte anzweifeln. Hier stehen die UN im Widerspruch zu sich selbst, da auf so gut wie jeder UN-Tagung beschworen wird: »Business as usual is not an option« – man könne nicht einfach weitermachen wie bisher. Dass die Wirtschaft weiter wachsen muss, wird als gegeben vorausgesetzt und als eine grundlegende Voraussetzung für die Beseitigung von Armut angesehen, während gleichzeitig strukturelle Gründe kaum eine Rolle spielen. So werden etwa die notwendigen Bezüge zu Umweltschutz im Wirtschaftsziel (Ziel 12) kaum erwähnt und Konzepte alternativer Wohlstandsmessung oder ein Wegkommen von fossilen Rohstoffen gar nicht thematisiert.

Auf dem Weg zu einer wirklich nachhaltigen Entwicklung?

Die Aufgabe, Nachhaltigkeit und Entwicklung zu integrieren, also nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, steht 20 Jahre nach der »Agenda 21« von

Rio 1992 erneut auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen. Damit könnte der Grundstein dafür gelegt werden anzuerkennen, dass klassische Entwicklungsthemen wie Armuts- und Hungerbekämpfung nicht losgelöst vom Schutz von Ökosystemen und Biodiversität angegangen werden können. Man könnte auch anerkennen, dass umgekehrt der weltweite Raubbau an der Natur durch Rohstoffentnahme, Übernutzung und Verschmutzung in erster Linie auf dem Rücken der Ärmsten ausgetragen wird und Ungerechtigkeiten verstärkt. Mit der Besinnung auf die Komplexität globaler Probleme und dem Verständnis, dass diese nur mit einem holistischen Ansatz gelöst werden können, könnten neue Entwicklungsziele eigentlich erfolgreich sein. Der Unterschied zwischen den alten MDGs und den künftigen SDGs kann nur darin bestehen, dass die MDGs die planetarischen Grenzen ignoriert haben, die SDGs sie aber achten müssen. So formulierte es Nikhil Seth, Direktor des Rio+20-Sekretariats. Da die planetarischen Grenzen nun mal nicht verhandelbar sind, gibt es früher oder später ohnehin keine Alternative dazu, einen damit im Einklang stehenden Entwicklungspfad einzuschlagen. Gerade die Länder des globalen Südens sind von extremer Umweltzerstörung betroffen. Die Armen haben kaum Möglichkeiten, sich davor zu schützen. Die Nahrungsmittelerzeugung wird gefährdet, Lebensmittelpreise steigen und die Gesundheit leidet unter der Umweltverschmutzung. Dennoch sind gerade in solchen Ländern wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und der Aufbau von Infrastruktur politische Prioritäten. China macht gegenwärtig den schmerzhaften Prozess durch, mit hohen Kosten die enormen Umweltschäden der letzten Jahrzehnte zu beseitigen.

Der heikelste Punkt ist: die Industrieländer werden nicht umhin kommen, ihre nicht nachhaltigen Nutzungsansprüche an die Ressourcen des Planeten in Frage zu stellen. Bisher vertreten sie in erster Linie alte Entwicklungsmodelle mit grünem Anstrich, weil eine wahrlich nachhaltige Agenda klare Grenzen für Lebensstile und Wohlstandsmodelle bedeuten würde. Die hitzige Debatte um das deutsche Dosenpfand lässt erahnen, was es bedeutet, wenn man in Industrieländern politisch versucht, den Rohstoff- und Energieverbrauch auf ein mit globaler Gerechtigkeit verträgliches Maß zurückzufahren. Um sein Konsumniveau halten zu können, belegt Deutschland im Ausland Agrarflächen von 20 Prozent der inländisch verfügbaren Flächen. Es liegt auf der Hand, dass nicht alle Länder 120 Prozent ihrer Agrarfläche beanspruchen können. Die Reduzierung des »ökolo-

Somit bleiben die Zielvorschläge der OWG wenig innovativ, auch weil sie in keiner Weise bestehende Wirtschafts- oder Entwicklungskonzepte anzweifeln.

Die Industrieländer werden nicht umhin kommen, ihre nicht nachhaltigen Nutzungsansprüche an die Ressourcen des Planeten in Frage zu stellen.

11 Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, Juli 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>; auch enthalten in: UN Doc A/68/970 v. 12.8.2014.

Drei Fragen an Günther Bachmann



Foto: Noel Tovia Matoff, © Rat für Nachhaltige Entwicklung

Im Herbst 2015 soll eine neue Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 verabschiedet werden. Sehen Sie die Verhandlungen auf UN-Ebene auf einem guten Weg?

Zunächst einmal ist positiv festzuhalten, dass es nach Jahren der faktischen Blockade multilateraler Fortschritts Länder Südamerikas waren, die die Erarbeitung universell gültiger Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) auf die Tagesordnung brachten. Der Zwischenstand der vorgeschlagenen SDGs, das Papier der Offenen Arbeitsgruppe (OWG) vom Juli 2014, enthält

einige ehrgeizige und richtige Ziele. Es ist Deutschlands ureigenes Interesse, diese Verhandlungen erfolgreich zu gestalten. Es muss uns darum gehen, schnellere und wirksamere Wege zur Transformation in Richtung auf nachhaltige Entwicklung zu befördern.

Wesentlicher Unterschied zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) ist, dass der neue Zielkatalog nicht nur für die Entwicklungsländer gilt, sondern für alle Länder. Was bedeutet das für die Industrieländer allgemein? Was für Deutschland?

Dieser Unterschied markiert die Chance eines Umdenkens: Weg vom Fingerzeigen auf den anderen, hin zu gemeinsamen Vorgehen. Das ist dringend nötig. Ob die Chance auch wirklich ergriffen wird, wird wohl wesentlich vom tatsächlichen Umsetzen auf nationaler Ebene abhängen. Für das ›Sustainability – made in Germany‹ heißt das: Stärken stark machen und alles andere Schritt für Schritt verbessern. Deutschland ist zwar gut gerüstet, aber dass das einfach wird, kann man nun nicht gerade sagen. Ein Beispiel: Das biblische Ausmaß an Lebensmittelverschwendung soll bis 2030 mindestens halbiert werden. Das betrifft den Süden genauso wie den Norden. In Deutschland gibt es viele hervorragende Initiativen, die beim Handel, beim Konsumenten, bei der Industrie und auch bei Kultur, Bildung und Kommunikation ansetzen. Aber noch gibt es kein kompatibles nationales Ziel, und es fehlt daran, die vielen Aktionen in insgesamt Zählbares zu überführen. In anderen Bereichen – etwa bei den erneuerbaren Energien – enthält die nationale Nachhaltigkeitsstrategie schon alles, was wir auf nationaler Ebene brauchen: Ziele, Indikatoren, Maßnahmen und Kontrollmechanismen. Insgesamt müssen wir in der nächsten Zeit genau darüber nachdenken, ob und wie wir unsere Institutionen und Verfahren national fortentwickeln müssen, um globalen Anforderungen zu genügen.

Wie kann sichergestellt werden, dass die Nachhaltigkeit bei den Zielen nicht ins Hintertreffen gerät?

Dafür gibt es keine abstrakten Garantien. In der konkreten Politik muss die Nachhaltigkeitsidee ihre Richtigkeit und Qualität immer wieder unter Beweis stellen. Deutschlands nationale Nachhaltigkeitsstrategie ist seit fünf Bundesregierungen mit vier verschiedenen Farben ein Topthema, das die Aufmerksamkeit und den Einsatz der Spitzen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft immer wieder neu begründet. Ich weiß, dass das klappt nicht überall und nicht immer. Aber ich weiß auch, dass man es überall und immer versuchen muss.

Prof. Dr. Günther Bachmann ist Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung in Berlin. Der Rat hat die Aufgabe, die Bundesregierung bei der Fortentwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu beraten.

gischen Fußabdrucks des globalen Nordens ist ein politisches Tabuthema, das angegangen werden muss. Weil das unbequem ist, gibt es die unausgesprochene Koalition umweltpolitisch rückschrittlicher Industrieländer und vieler Entwicklungsländer, die anspruchsvolle Ziele für Nachhaltigkeit nicht wollen – jedenfalls nicht für sich selbst.

Ausblick

Der Fortgang des Post-2015-Prozesses ist noch nicht abschließend geklärt. Im September 2014 tagte zwar die UN-Generalversammlung, weitreichende Beschlüsse konnten aber nicht gefasst werden – auch weil die Versammlung von Ban Ki-moons Klimagipfel dominiert wurde. Wirklich sicher ist nur, dass im September 2015 ein großer Post-2015-Gipfel stattfinden wird, auf dem die Agenda verabschiedet werden wird. Als ›Fazilitatoren‹ wurden Ende Oktober 2014 David Donoghue aus Irland und Macharia Kamau aus Kenia ernannt, die die Arbeit zu den Modalitäten leiten werden. Letzterer war auch einer der Ko-Vorsitzenden der OWG. Beruhen werden diese Verhandlungen über den Inhalt der Agenda auf dem Synthesebericht des UN-Generalsekretärs. Dieser wird die Ergebnisse des OWG-Berichts, des Berichts der Hochrangigen Gruppe namhafter Persönlichkeiten und des Berichts des Zwischenstaatlichen Sachverständigenausschusses für die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung¹² zusammenfassen.

In Bezug auf diesen Synthesebericht und die zwischenstaatlichen Verhandlungen wird zurzeit darüber diskutiert, inwiefern die Ergebnisse des OWG-Berichts eins zu eins übernommen werden oder ob die Staaten weiterverhandeln sollen. Die Meinungen gehen hierzu weit auseinander. Deutschland beispielsweise argumentiert dafür, aufgrund der Sorge, sonst wichtige Errungenschaften wieder zu verlieren, den Zielkatalog der OWG komplett zu übernehmen. Diese Einstellung teilen interessanterweise ebenfalls die G77 und China. Andere Staaten wollen weiterverhandeln, entweder um bestimmte Aspekte zu schwächen, wie im Fall von Großbritannien die Umweltdimension, oder um die Anzahl der Ziele und Unterziele zu verringern, unter dem Vorwand sie dadurch leichter kommunizierbar oder laut neuestem UN-Jargon ›tweetable‹ zu machen. Daher sind viele NGOs vorsichtig, den OWG-Vorschlag zu sehr zu kritisieren, aus Sorge, bei einer Weiterverhandlung mit einem schlechteren Ergebnis herauszukommen. Somit kann der wacklige Konsens durchaus noch aufgeweicht werden.

¹² Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, Final Draft, 8.8.2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>