

Welt ohne Nachhaltigkeitspolitik

Zum Review der UN-Millenniumsziele in der UN-Generalversammlung im September 2005

Die Welt muss mehr tun, um ihre Entwicklungsziele zu erreichen

Energieverbrauch und Klimaschäden, Instabilität durch unfaire Wohlstands- und Armutsverteilung, Bildungskrise und der Wettbewerb um Qualifikation, Schranken der Mobilität, Raubbau an natürlichen Ressourcen, Umweltschadstoffe, die weltweiten Herausforderungen des demografischen Wandels – viele der heutigen internationalen Sicherheitsstrukturen werden in der Zukunft nicht mehr funktionieren, ohne dass sie aber jetzt ersetzt würden. Zugleich bietet die Globalisierung neue Chancen für Politik und Wirtschaft. Jedoch sind Konzepte aus der Vergangenheit nicht zukunftsfähig.

Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika werden in den nächsten Dekaden die alten Industrieländer an wirtschaftlicher Stärke einholen und mit gewaltigen Produktions- und Konsumströmen neue Herausforderungen für Umwelt und Entwicklung entstehen lassen. Die Welt ist in Bewegung. Das hat Auswirkungen auf Deutschland. Sie zu erkennen und als Grundlage von politischer Gestaltung zu machen, ist eine Aufgabe, die – wenn überhaupt - nur mit dem „roten Faden Nachhaltigkeit“ zu lösen wäre. Deutschland hat mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einen ersten Schritt gemacht, aber ein roten Faden Nachhaltigkeit ist in Politik und Wirtschaft noch nicht erkennbar.

Mit den Millennium Development Goals (MDG, im Folgenden Millenniumsziele) haben sich die Vereinten Nationen vor fünf Jahren Ziele für die Bekämpfung der Armut und des Hungers, für die Grundschulausbildung, die Gleichstellung der Geschlechter, zur Verringerung der Kindersterblichkeit und Verbesserung der Gesundheit der Mütter, zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen übertragbaren Krankheiten, sowie zum Schutz der Umwelt und zu einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft gegeben. Mit der Einführung quantitativer Indikatoren ist das Management der Entwicklungsbemühungen verbessert. Konsequenzen aus dem für September 2005 in der UN-Generalversammlung vorgesehenen Review der UN-Millenniumsziele sollen Teil der anstehenden Reformen der Gremien und Abläufe innerhalb der Vereinten Nationen sein.

Am Vorabend der UN-Generalversammlung macht der Rat für Nachhaltige Entwicklung darauf aufmerksam, dass – obgleich die Staaten der Welt die Millenniumsziele mit realistischen Kennzahlen festgelegt und keine Utopien beschlossen haben – die Millenniumsziele aus heutiger Sicht dennoch nicht bis zum Jahr 2015 erreicht werden können, wenn nicht wesentlich größere Bemühungen angestellt werden.

Das Scheitern der Millenniumsziele wäre ein Sicherheitsrisiko!

Dass die Millenniumsziele keine "self-fulfilling prophecy" sind, haben der UN-Generalsekretär, der das Millennium-Projekt ins Leben gerufen hat, und die im Jahr 2000 von der UN verabschiedete Politische Erklärung zu den Zielen (Millenniums-Erklärung) von Anfang an deutlich gemacht.

Unter der Präsidentschaft des britischen Premierministers Tony Blair haben die „G8“ im Juli diesen Jahres Schuldenerlass für die Entwicklungsländer und weitere Bemühungen zur Finanzierung der Umsetzung der Millenniumsziele vor allem in Afrika beschlossen. Es war richtig, die Millenniums-Ziele zu setzen. Nichtstun wäre teurer. Ein Scheitern der Millenniumsziele würde eine erhebliche Zuspitzung der globalen und nationalen Sicherheitsrisiken sowie des Gefährdungspotentials menschlicher Siedlungen durch Überlastung der Natur bedeuten. Wird kein glaubwürdiger Weg eingeschlagen, der eine Erreichung der Zielstellungen verspricht, droht der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine Legitimationskrise und die Handlungsfähigkeit der UN wäre u.U. in Frage zu stellen.

Die Millenniumsziele zu erreichen, ist ein wichtiger Schritt. Gleichwohl ist auch kritisch festzustellen, dass dies nur ein kleiner und – gemessen an den globalen Herausforderungen – nur sehr kleiner und unvollkommener Schritt ist. Gründe für bewaffnete Konflikte um Ressourcen werden nicht ausgeräumt und noch nicht einmal angesprochen. Sie bieten keine Lösung für den Umgang mit Konflikten in versagenden Staaten. Die Wirkung der Armut als Treiber für die Umweltzerstörung und die Interdependenz zwischen Umweltzerstörungen, dem Zugang zu Naturressourcen und Möglichkeiten der Armutsminderung und der wirtschaftlicher Entwicklung werden nicht angesprochen.

Erfolge nicht in Sicht

Die Welt ist heute auf keinem guten Weg, die Millenniumsziele zu erreichen. Dass sich wesentliche Bedingungen für die globale Entwicklung im Vergleich zu den 90er Jahren geändert haben, wird viel zu wenig gesehen.

Immer noch nicht ist die internationale Geber-Gemeinschaft für staatliche Entwicklungshilfe auf dem angestrebten Niveau von 0,7 % des jeweiligen nationalen Bruttonationalproduktes angekommen. Und weiterhin in der Entwicklungspolitik unberücksichtigt und in ihren Effekten daher unterschätzt bleiben die Finanztransfers durch die „nach Hause“ - Überweisungen der im Ausland arbeitenden Menschen und die industriellen Auslands-Direktinvestitionen. Um zu einer Einschätzung zu kommen, inwieweit die Millenniums-Ziele erreicht werden können, ist die Betrachtung nur der staatlichen Entwicklungshilfe samt des 0,7 % - Zieles unstatthaft.

Mehr denn je ist eine differenzierte Sicht auf die Welt nötig, um Entwicklungsprozesse zu verstehen.

- In Asien und teils auch Südamerika gibt es teils gute Erfolge bei der Armutsbekämpfung und bei der Verbesserung der Ernährung. In Afrika südlich der Sahara sind einige Länder auf dem richtigen Weg.
- Wirtschaftswachstum mit großer Dynamik wird zum Kennzeichen ehemaliger Entwicklungsländer, während andere durch Stagnation, Verlusten oder gar Zerfall geprägt sind.
- Alte Industriestaaten geraten an die Grenzen ihrer bisherigen Entwicklungsmodelle.

Die wachsenden Ökonomien bringen neue Herausforderungen für Umwelt, Entwicklung und Nachhaltigkeit mit sich. Als „emerging economies“ sind Brasilien, Russland, Indien, China und – relativ für Afrika auch Südafrika – Länder mit außerordentlich hohen Wachstumsraten des BIP. Volkswirtschaftliche Prognosen sagen ihnen ein dynamisches Wachstum voraus, das die BRICs zu mit den USA und Japan vergleichbaren Ökonomien machen. In 40 Jahren könnten die BRICs-Ökonomien zusammen größer sein als die G 6. Dann wäre der neue Umstand gegeben, dass die größten Volkswirtschaften der Welt nicht mehr automatisch identisch sind mit den reichsten Ökonomien, gemessen am Prokopfeinkommen. Gleichzeitig befindet sich eine Vielzahl von Ländern im Entwicklungs-Stillstand, oder in einer Phase mit nur geringer Entwicklung.

Mit ökonomischen Kennziffern wie zum Beispiel absolutes Wachstum und Kaufkraft-einheiten, Verteilungs-Koeffizienten, BIP pro Kopf, Kapitalströme können wesentliche Aspekte des ökonomischen Entwicklungsstands der Länder differenziert gekennzeichnet werden (vgl. Anlage).

Wachstumsfallen

Ein Wachstum um seiner selbst willen stößt an Grenzen der gesellschaftlichen Adaptation und der Umweltbelastung. Wirtschaftswachstum wird in aller Regel mit einem überproportionalen Umweltverbrauch erkaufte. Die Übernutzung der Ökosysteme „subventioniert“ die Wirtschaftsprozesse. „Emerging economies“ sind konfrontiert mit den infrastrukturellen Problemen und mit der Notwendigkeit einer übergroßen nachholenden Investition in das Naturkapital und die Ressourcen-Effizienz sowie zum Abbau des arm/reich-Gefälles, in soziale Sicherungssysteme, Infrastruktur-Investitionen, Verkehrsprobleme, Entwaldungsproblematik. Das „Ob“ und „Wie“ ihrer Einbeziehung in den internationalen Klimaschutzprozess wird von großer Signalwirkung sein. Die Einführung von Produzentenverantwortung und die Veränderung von Konsum- und Produktionsmustern sind weitere dringende Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung dieser Länder.

Die „alten“ Industrieländer können sich in Zukunft noch weniger als in der Vergangenheit der Fortführung ihrer Wirtschaftsmodelle und ihrer Art der Inanspruchnahme von Ressourcen gewiss sein.

Umweltgift Armut

Die Entwicklungsländer (teils mit langsamem Wachstum, teils mit stagnierenden Ökonomien, teils mit dem Ausbleiben oder Scheitern staatlicher Funktionen) bilden die der Anzahl nach größte Gruppe von Ländern. Ihre Entwicklungsbedingungen sind sehr differenziert zu beurteilen. Übergreifend trifft zu, dass extrem hohe Armutsraten bei geringem oder ausbleibendem Wachstum und bei einem meist ungezügelter Verstädtierungsprozess zu hoher Umweltzerstörung, der Ausbreitung von Epidemien und politischer Instabilität führen. In diesen Ländern ist Armut das Umweltgift Nummer eins. Zugleich liegt in einer aktiven Strategie zum Schutz der Umwelt durch eine nachhaltige Nutzung der Naturressourcen für diese Länder bei Herstellung geeigneter Rahmenbedingungen auch die größte Chance, Armut zu bekämpfen und die Tendenz zu weiterer Suburbanisierung und Verslumung zu brechen. Oft steht eine solche Strategie der nachhaltigen Entwicklung aber im Kontrast mit der vorherrschenden Politik zum kurzfristigen Export der nationalen Ressourcen.

Und Deutschland?

In den hochentwickelten OECD-Ländern und insbesondere in Deutschland steht jetzt die Diskussion an, welche Auswirkungen diese neue Dynamik der Weltentwicklung auf sie haben. Sie erleben derzeit erhebliche Veränderungen durch die Abnahme der Bevölkerungszahl und eine Änderung der demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung (Alterung, Migration) sowie eine Wirtschaftsstruktur mit dem Rückgang industrieller Fertigung und der Zunahme von privaten Dienstleistungen. Deren Konsequenzen auf das Infrastrukturkapital und das Bildungskapital werden gegenwärtig (in ersten Anfängen) vornehmlich unter sozialen und ökonomischen Aspekten diskutiert. Dabei wird angesichts des hohen bis sehr hohen Pro-Kopf-Ressourcenverbrauchs der OECD-Staaten eine Diskussion der ökologischen Konsequenzen und der ressourcen- und kapazitätsbedingten Verknappungen von Energie und Grundstoffen (z.B. Stahl, Alu, Zinn, Kupfer) durch den rasch ansteigenden Pro-Kopf-Ressourcenbedarf schnell wachsender Schwellen- und Entwicklungsländer entfacht. Eine Diskussion der globalen ökologischen Konsequenzen steht noch völlig aus. Insofern ist „Umwelt“ sowie Ressourceninanspruchnahme und Effizienz global ein höchst aktuelles Aufgabenfeld. Hierbei sollte bedacht werden, dass Ressourcenverknappungen, die auch durch mangelnde Effizienzfortschritte in Industrieländern zu Preissteigerungen (wie z.B. in 2004-2005) führen, ihrerseits Entwicklungspfade verhindern oder verlangsamen.

Es gibt neue „driving forces“ der globalen Entwicklung. Sie müssen endlich politisch aufgegriffen werden.

- Neue Mächte:

Die schnell wachsenden Volkswirtschaften sowie Länder des OECD-Typs stellen sich neue – und zugespitzte – Nachhaltigkeitsanforderungen an uns alle. Die BRICS – Länder sind die neuen „driving forces“ der globalen Entwicklung. Die steigende Nachfrage nach Erdöl und Stahl in China und die wachsenden Kohlendioxid-Lasten für das Klima sind nur die bekanntesten Beispiele für einen alle Bereiche von Wirtschaft und Umwelt umfassenden Prozess.

- Weltbevölkerung wächst nicht wie befürchtet, aber die Konsumaufwendungen wachsen überproportional:

Die demografischen Trends deuten darauf hin, dass die Weltbevölkerung wohl nicht auf die vorausgesagten 10 Mrd. ansteigen dürfte. Der Druck auf die natürlichen Ressourcen entspannt sich dadurch aber nicht. Eine Weltbevölkerung von 7 – 8 Mrd. Menschen stellt durch den sich ändernden Konsum (Konsumgüter, Motorisierung, Änderung der Ernährungsweisen und Erhöhung der spezifischen Fleischkonsums in Schwellenländern, Futtermittelbedarf, Wasserverbrauch) völlig neue Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Produktion und die Effizienz der Ressourcennutzung.

- Umweltkosten steigen:

Die Auswirkungen von schweren Umweltbelastungen, Übernutzung und des Klimawandels auf die Volkswirtschaften sowie der klima- und siedlungsbedingte Verlust an landwirtschaftlich nutzbaren Böden sind in vielen Weltregionen neue Kostentreiber. Auch die Wirtschaftsdynamik der schnell wachsenden Schwellenländer macht hohe Nach-Investitionen in die Umwelt erforderlich.

- Grenzen der Steuerbarkeit werden sichtbar:

Die traditionelle staatliche Entwicklungszusammenarbeit und die staatliche Steuerungsfähigkeit von Entwicklung sind an ihren Grenzen. Die Erreichung der Millenniumsziele ist nicht ausschließlich oder auch nur vorwiegend von der Höhe der Entwicklungshilfe-Etats abhängig. Die Reduzierung der Politik auf die Höhe der Entwicklungs-Etats ist falsch. In den schnell wachsenden Schwellenländern wie China oder Malaysia macht die Entwicklungshilfe nur noch 2 % aus; den Hauptanteil haben die Direktinvestitionen von bis zu 97 % (China). Ähnlich könnten in diesen Ländern auch die Überweisungen der im Ausland Arbeitenden an das Heimatland mit dem Entwicklungsstand zunehmen. Für Afrika südlich der Sahara wird aufgrund geringer nationaler und internationaler Kapitalströme

und trotz bereits vielfach bestehender hoher Abhängigkeit der Staatshaushalte von den Zahlungen der staatlichen Entwicklungshilfe und der damit einhergehenden Problemfelder, die Erhöhung des Mittelzuflusses als notwendig erachtet.

Diese „driving forces“ machen Kurskorrekturen der Millenniumsziele-Politik erforderlich.

Der Millenniumsziele-Review gibt den Anlass, die Art und Weise der Entwicklungsfinanzierung grundlegend zu diskutieren und im Zusammenhang mit der Praxis und den Möglichkeiten der Direktinvestitionen und Überweisungen von Inländern aus dem Ausland zu sehen; außerdem geht es um den Abbau von Subventionen (z.B. bei Energie und Wasser) oder um eine gerechtere Verteilung der geleisteten Entwicklungshilfe.

Eine neue Arbeitsteilung zwischen staatlicher Hilfe und privaten Investitionen ist anzustreben. Entwicklungshilfeszahlungen sollten sich vorwiegend auf die Förderung kleiner Produktionseinheiten, wirtschaftlich schwacher Sektoren, der Alphabetisierung und der Schaffung von Verkehrs-, Verwaltungs- und Ausbildungsinfrastruktur konzentrieren und nicht auf Projekte, die auch durch Direktinvestitionen auf den Weg gebracht werden könnten.

Armutsbekämpfung geht nur mit, nicht gegen die Erhaltung der Umwelt. Strategien zur Erhaltung der Umwelt sind zu stärken.

Die Schaffung von Rechtssicherheit und eine verlässliche Rechtssprechung sowie ihre Durchsetzung sind von großer Bedeutung für die Verbesserung des Investitionsklima und die Garantie von Rechten gegenüber privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren.

Ungenügende, aber in ihrer Form oft ungeeignete Struktur der Entwicklungsfinanzierung: Nur ein Drittel der gegenwärtigen Entwicklungshilfegelder fließen in den Kampf gegen die Armut und weniger als 50 Prozent kommen laut Landau-Bericht an den französischen Präsidenten Chirac überhaupt als Barüberweisung in den Entwicklungsländern an. Die Hilfe ist oft volatil und unberechenbar. Auch für Deutschland wird die Vermutung geäußert, dass beispielsweise von den Geldern, die Deutschland in der Weltbank anlegt, nur ein geringer Teil bei der Armutsbekämpfung ankommt. Der schädlichen Eigengesetzlichkeit der Projektfinanzierung, in der die Geber sich in einem Konkurrenzkampf um „gute“ Projekte finden, muss entgegengewirkt werden. Die Verhandlungs- und Transaktionskosten für Geber und Empfänger bei der Aushandlung von Entwicklungsprogrammen werden immer größer und die entsprechenden Projekte uneffektiver.

Die Stärkung legitimer staatlicher Strukturen und ihrer zivilgesellschaftlichen Fundierung, um aktuellen oder drohenden Zerfallsprozessen in versagenden Staaten entgegenzuwirken, ist als Kernaufgabe internationaler Organisationen und bilateraler Geber weiter auszubauen. Eine Konditionierung weiterer Finanztransfers ist richtig. Die Bundesregierung hat mit dem 2004 verabschiedeten Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ ein erstes Fundament gelegt. Eine konsequente Fortentwicklung und Umsetzung ist dringend erforderlich.

Die HIV/AIDS Pandemie torpediert die soziale, ökonomische und politische Entwicklung und die Erreichung der Millenniumsziele. Derzeitig sind Länder des südlichen wie östlichen Afrikas am stärksten betroffen. Prognosen zu Folge weisen jedoch auch Indien und China hohe Gefährdungspotentiale für die Entwicklung einer explosiven Epidemie auf. Gegenwärtige und prognostizierte negative Konsequenzen der Pandemie erfordern neue Antworten auf drängende Entwicklungsfragen.

Eine unabhängige Qualitätsprüfung der Entwicklungszusammenarbeit ist erforderlich, international wie national. Die Entwicklungszusammenarbeit darf nicht mehr allein quantitativ (Anteil am Haushalt), sondern muss ergänzend auch qualitativ bemessen werden. Mit Indikatoren und Zielfestlegungen muss die Entwicklungspolitik unabhängig von Mittelgeber und -nehmer qualitativ überprüfbar werden.

Keine Kurskorrektur, aber dennoch eine dringende Notwendigkeit ist die Ergänzung und Vertiefung von bilateralen Dialogen zwischen Deutschland und den Staaten der „emerging economies“. Schnell wachsende Schwellen- und Entwicklungsländer stehen im Zentrum von Veränderungen in den Wirtschaftsbeziehungen. Zusammen mit den Produktions- und Konsummustern der Industrieländer stellen sie neue Herausforderungen für die globale ökologische Tragfähigkeit dar. Ihr sozioökonomischer und ökologischer Wandel ist für die gemeinsame Suche nach Wegen zu einer nachhaltigen Entwicklung von großer Bedeutung. Das Instrumentarium „klassischer Entwicklungspolitik“ wird der strategischen Bedeutung dieser Länder nicht gerecht.

Dem Dialog als Instrument der politischen Kultur kommt dabei in Zukunft eine wachsende Bedeutung zu. In einer zusammenwachsenden Welt ist es sehr erforderlich, Erfahrungen aus den nationalen Ansätzen zur Nachhaltigkeitspolitik auszutauschen und nach Möglichkeiten gemeinsamen Handelns von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in nationalen Nachhaltigkeitsstrategien zu suchen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) gegenwärtig einen ersten Anfang gesetzt, in dem das Projekt „BRICS+G“ eine erste Konferenz mit Experten aus Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika und Deutschland zu Nachhaltigkeits- und wirtschaftlichen Wachstumsstrategien organisiert.