

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 2, 17. September 2015

Die 2030 Agenda – eine Chance für die Stärkung internationaler Kooperation

Von Prof. Dr. Dirk Messner und Dr. Imme Scholz

Prof. Dr. Dirk Messner und Dr. Imme Scholz leiten das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik in Bonn. Prof. Dr. Dirk Messner ist zudem stellvertretender Vorsitzender des WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) und Mitglied der Knowledge Advisory Commission der Weltbank. Dr. Imme Scholz ist u.a. Mitglied des Kuratoriums Stiftung Entwicklung und Frieden und Mitglied des Rats für Nachhaltige Entwicklung (RNE).



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Folge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Im September 2015 werden die Vereinten Nationen eine neue Agenda für nachhaltige Entwicklung beschließen, die bis 2030 umgesetzt werden soll (2030-Agenda). Ihr Herzstück bilden 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs). Das Neuartige an dieser Agenda ist, dass sie die Verringerung von Armut und die Förderung menschlicher Wohlfahrt ausdrücklich an den Schutz der Umwelt bindet, und dass ihre Ziele für alle Länder verbindlich sein sollen und nicht, wie früher, nur den armen Ländern den Weg in eine bessere Zukunft weisen. Gleichzeitig ist sie das Ergebnis eines anderthalbjährigen Verhandlungsprozesses in New York, an dem etwa 70 Regierungsvertreter/innen beteiligt waren.

Aus unserer Sicht ist diese neue 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung eine Chance, um zu vermeiden, dass mehr Wohlstand auf Kosten der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht wird. Die Agenda reflektiert die Einsicht, dass ein Überschreiten der Grenzen des Erdsystems durch ressourcen- und emissionsintensives Wachstum die Existenzgrundlagen der Ärmsten sowie die Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen gefährdet. Die 2030 Agenda kann nur gelingen, wenn ein hohes Maß internationaler Kooperation erreicht wird. Zugleich ist sie eine Chance, um ein günstigeres Klima für internationale Kooperation zu befördern.

Wie ist die 2030 Agenda entstanden?

Den Anstoß zu den SDGs hatte die UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung 2012 in Rio de Janeiro („Rio+20“) gegeben: sie hatte zur Formulierung gemeinsamer Ziele aufgerufen und vorgeschlagen, sie in die neue globale Entwicklungsagenda ab 2015 einzugliedern. Damit knüpfte die Rio+20-Konferenz an den Erfolg an, den die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs – Millennium Development Goals) in Teilbereichen erreicht hatten. Die MDGs wollten in den Ländern des Südens Verbesserungen in den Bereichen Einkommensarmut, Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung erreichen und sahen dafür quantifizierte Ziele vor, die bis 2015 umgesetzt werden sollten. Vom Norden wurde dafür vor allem entwicklungspolitische Unterstützung erwartet. In der Tat gelang es, mit den MDGs zusätzliche Mittel zu mobilisieren und das gemeinsame Handeln von Gebern und Partnern zu fokussieren. Nach 15 Jahren wurde einiges erreicht, vor allem bei Bildung und Gesundheit. Das starke Wirtschaftswachstum vor der Finanzmarktkrise, vor allem, aber nicht nur in China, hat auch zur Verringerung der extremen Armut beigetragen.

Ökologische Aspekte hingegen kamen bei der Umsetzung der MDGs systematisch zu kurz und so sieht die Bilanz nach 15 Jahren auch aus. Die Treibhausgasemissionen und der Ressourcenverbrauch sind global enorm gestiegen anstatt zu fallen, das Artensterben

ist nicht aufgehalten worden, der Druck auf die Ökosysteme wächst – Naturwissenschaftler warnen vor Kipp-Punkten im Erdsystem (WBGU 2014). Es gibt zwar mehr Menschen mit Zugang zu sauberem Trinkwasser, eine verbesserte Bewirtschaftung der Wasserressourcen insgesamt ist aber nicht erreicht.

Die Rio+20-Konferenz hatte sich zum Ziel gesetzt, dagegen vorzugehen. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das bei den MDGs kaum eine Rolle gespielt hatte, sollte wieder wirksam werden. Die SDGs sollten damit der Einsicht Rechnung tragen, dass menschliche Entwicklung ohne Umweltschutz auf Sand gebaut ist bzw. dass ein ungebremster Klimawandel und Artenverlust menschliche Wohlfahrt weltweit untergraben und unmöglich machen würden. Um dies zu erreichen, ist aber eine herkömmliche Nord-Süd-Kooperationsagenda nicht ausreichend, denn der grundlegende Umbau der Natur-Gesellschaftsbeziehungen muss insbesondere in den reichen Ländern, die den höchsten Umweltverbrauch haben, stattfinden. Auch die großen dynamischen Schwellenländer wie China, Indien, Brasilien, Indonesien erreichen mit steigendem Wohlstand auch kritische Verbrauchsgrößen im Umweltbereich. Besonders deutlich wird dies bei den Treibhausgasemissionen Chinas. Gleichzeitig stellt sich auch in den alten Industrieländern die Frage nach Einkommensungleichheiten wieder neu; und zusätzliche Herausforderungen wie der demographische Wandel oder die Digitalisierung der Wirtschaft sind für reiche wie arme Gesellschaften zu bewältigen.

Aus der Sicht nachhaltiger Entwicklung ist es also unsinnig, Ziele nur für die Entwicklungsländer festzuschreiben. Gefordert ist ein universeller Ansatz, der die Länder in ihren Binnenpolitiken und in ihren Außenbeziehungen fordert. Denn nach wie vor sind die Industrieländer auch als Kooperationspartner unverzichtbar: sie verfügen über den Löwenanteil der weltweit vorhandenen Wissens-, Forschungs- und Innovationskapazitäten, mit denen Produktions- und Konsummuster umweltverträglicher gestaltet werden können. Entwicklungsländer sind auf diese Kapazitäten angewiesen, wollen sie bei diesem Transformationsprozess dabei sein.

Globale Machtverschiebungen

Dass die SDGs im Rahmen intergouvernementaler Verhandlungen erarbeitet wurden und dass sie vor allem durch nationale Strategien und Politiken umgesetzt werden sollen, spiegelt aus unserer Sicht die ökonomischen und politischen Machtverschiebungen der letzten Dekade wieder. Die MDGs waren von entwicklungspolitischen Experten festgelegt worden. Die Entwicklungsländer hatten darauf keinen Einfluss.

Seit 2000 hat sich die wirtschaftliche Lage vieler Entwicklungsländer jedoch geändert. Die Mehrheit der Entwicklungsländer (nämlich 105) gehört nun zur Gruppe der Länder mit einem (niedrigen oder hohen) mittleren Pro-Kopf-Einkommen. Die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Welt stammt aus Entwicklungsländern. 2014 übertraf das BIP von Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Russland und der Türkei zusammen das der G7-Staaten (gemessen in Kaufkraftparitäten). Im Süden entstehen neue globale Mittelschichten. Daraus erwächst auch ein stärkeres politisches Gewicht der Entwicklungs- und Schwellenländer. Die alten Industrieländer haben damit ihre Machtposition verloren, die es ihnen noch im Jahr 2000 erlaubte, Entwicklungsziele von ihren Experten definieren zu lassen – für die Entwicklungsländer.

Im Verhandlungsprozess selbst hatten diese globalen Machtverschiebungen ambivalente Wirkungen: Zum einen traten die Entwicklungsländer mit einem sehr starken Selbstbewusstsein auf. Zum anderen legten die großen Schwellenländer aber weiterhin großen Wert darauf, zur Gruppe der Entwicklungsländer zu gehören und ließen sich nicht auf die Forderung der Industrieländer ein, explizit größere Verantwortung für das globale Gemeinwohl zu übernehmen.

Insofern spiegeln die vorliegenden 17 Ziele und 169 Unterziele den politischen Kompromiss dar, der 2014/15 in der internationalen Staatengemeinschaft möglich gewesen ist. Wichtig ist: Die SDGs verkörpern gegenwärtig die einzige auf weltweitem Konsens basierende multilaterale Agenda mit einem positiven gestalterischen Anspruch, der sich auf die wesentlichen Dimensionen von menschlichem Wohlstand bezieht: die soziale, die ökologische, die ökonomische und die politische Dimension. Dass dies in einer von erheblichen Machtverschiebungen, zunehmender Ungleichheit und gewalttätig ausgetragenen Konflikten gekennzeichneten internationalen

Gemeinschaft möglich ist, ist bemerkenswert und bereits ein Wert an sich.

Wie sieht die 2030-Agenda aus?

Die Präambel der Agenda benennt auf einer Seite in knapper Sprache ihre übergeordneten Ziele: Wohlergehen aller Menschen (*people*), der Schutz der Erdökosysteme (*planet*), die Sicherung des Friedens (*peace*) und eine gestärkte internationale Zusammenarbeit (*partnership*). Es ist der Präambel gelungen, die Interdependenzen zwischen diesen vier Bereichen präzise und kurz zu benennen, womit sie integriertem Denken und Handeln einen wichtigen Dienst erweist.

Bei den 17 Zielen lassen sich drei Cluster unterscheiden: Erstens können die Ziele 1 bis 5 (Armut; Ernährung; Gesundheit; Bildung; Gender) sowie 7 bis 10 (Energie; Wachstum und Beschäftigung; Infrastruktur, Industrialisierung, Innovation; Ungleichheit) der Kategorie „people“ zugeordnet werden, denn sie sollen direkten und indirekten menschlichen Bedürfnissen dienen (wenn man davon ausgeht, dass wirtschaftliche Aktivitäten dem menschlichen Wohl dienen sollen).

Vier Ziele decken zweitens eine Kombination von „people and planet“ ab: die integriert formulierten Ziele 6 (Wasser) und 11 (Städte) und die Ziele 16 (friedliche und inklusive Gesellschaften) und 17 (Globale Partnerschaft), die auf Institutionen und systemische Anforderungen abzielen, die für ein nachhaltiges Management der (globalen) Gemeingüter erforderlich sind. Auch Ziel 2 macht Aussagen zur ökologischen Dimension und Resilienz der Agrarwirtschaft und könnte daher ebenfalls zu diesem Cluster gezählt werden.

Hinzu kommen drittens vier Ziele, die vorrangig dem Wohl des Planeten, dem Schutz des Erdsystems, gewidmet sind: Ziel 12 (Konsum- und Produktionsmuster), 13 (Klimawandel), 14 (Ozeane) und 15 (Landökosysteme und Biodiversität).

Viele der Probleme, die gelöst werden müssen, um das Wohlergehen von Menschen (sowie Pflanzen und Tieren) auch für zukünftige Generationen zu sichern, lassen sich nicht einer der drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zuordnen, sondern erfordern integrierte Ansätze, die den Blick auf die Wechselwirkungen zwischen Zielen und Politikfeldern lenken und Zielkonkurrenzen erkennen und bearbeiten. Insofern ist ein Abzählen nach Dimensionen nicht ausreichend, um zu erkennen, ob die 2030-Agenda

von einer angemessenen Problemsicht geleitet ist.

Ein detaillierterer Blick auf Ziele und Unterziele zeigt daher Widersprüche innerhalb und zwischen verschiedenen Zielbündeln auf. Ein Beispiel ist Ziel 8 „economic growth, full and productive employment, decent work for all“: dessen Unterziele spiegeln diese Teilziele zwar wieder, nicht jedoch, dass das Wirtschaftswachstum per se ökologisch nachhaltig und inklusiv sein sollte (abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob anhaltendes Wachstum nicht in vielen Sektoren ab einem gewissen Zeitpunkt an physische Grenzen stößt). Auch die Formulierung der Unterziele, die sicherstellen sollen, dass Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch entkoppelt wird, ist nicht ambitioniert, sondern eher vage.

Die Bedeutung der internationalen Kooperation wird nicht nur mit Blick auf die finanziellen Mittel zur Umsetzung erwähnt. In Ziel 17 und in Ziel 9 wird betont, dass Kooperation in den Bereichen Forschung sowie Technologieentwicklung und -bereitstellung dringend verstärkt werden müssen. Dies ist schon für eine herkömmliche Modernisierungsstrategie erforderlich, umso mehr für einen nachhaltigen Umbau von Produktion und Konsum. Wissens- und innovationsstarke Wirtschaften und Gesellschaften haben dafür bessere Voraussetzungen, wie die Beispiele von Deutschland oder Korea zeigen. Beide Länder haben diese Fähigkeiten im Zuge einer erfolgreichen Industrialisierung und eines enormen Wachstums des wirtschaftlichen Outputs aufgebaut. Viele Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen sehen daher den Nachvollzug dieses Prozesses nach wie vor als Voraussetzung dafür, um zu einer ökologischen Modernisierung oder einer Transformation in der Lage zu sein. Dieses Denken spiegelt sich in der Agenda.

Die internationale Zusammenarbeit muss daher einen viel stärkeren Schwerpunkt als bisher darauf setzen, den Entwicklungsländern den Anschluss an die „Wissensgesellschaft“ zu ermöglichen, um das Ziel eines erhöhten Wohlstands für alle innerhalb der Grenzen des Erdsystems zu erreichen.

Was fehlt in der 2030-Agenda?

Zwei Schlüsselbegriffe fehlen: die „Dekarbonisierung“ von Produktion und Konsum, also der sukzessive Verzicht auf die Nutzung fossiler Energieträger, der in der G 7 – Erklärung von Elmau bereits verankert wurde,

sowie die „planetaren Grenzen“ (Brandi / Messner 2015).

Auch fehlt häufig die Benennung und Bearbeitung von Ursachen hinter den zu lösenden Problemlagen. So werden bei Ziel 15 „Terrestische Ökosysteme“ die treibenden Faktoren hinter Wald- und Biodiversitätsverlusten (wie Siedlungsstrukturen, extensive Landwirtschaft, Chemikalieneinsatz, Ernährungsmuster der oberen 50 % der Weltbevölkerung) nicht benannt und es wird auch vernachlässigt, dass allein die verstärkte Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für den Biodiversitätsschutz keinen Erfolg garantiert.

Risiken der Umsetzung der Agenda

Die hohe Anzahl von Zielen und Unterzielen der Agenda bringt das Risiko mit sich, dass die Staaten selektiv bei der Erarbeitung ihrer nationalen Agenden vorgehen und damit nur bruchstückhaft zur Umsetzung beitragen. Im deutschen Kontext ist die 2030-Agenda vielleicht am ehesten mit einem Koalitionsvertrag zu vergleichen, der ja in der Regel ebenfalls viele Ziele benennt, weil er alle Politikfelder umfasst (in der Regel jedoch, ohne die Ziele zu quantifizieren und zu terminieren).

Ein weiteres Risiko liegt in der unklaren Formulierung einer Reihe von Zielen und Unterzielen und der damit verbundenen Schwierigkeit, eindeutige Indikatoren zu definieren, mit denen sich Fortschritte messen lassen. Die enormen Lücken in der statistischen Datenerhebung werden es erschweren, nationale und globale Veränderungen zu messen. Hinzu kommen Ziele, für die quantitative Indikatoren unpassend sind – hier wird es notwendig sein, qualitative Bewertungen von Veränderungen zu dokumentieren.

Aber wie die Erfahrung zeigt, sind auch quantifizierte Indikatoren keine Garantie, um gesellschaftlich umstrittene Ziele schneller zu erreichen. Ein Beispiel ist MDG 5: Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel – dieses Ziel wurde nicht erreicht. Die geringe gesellschaftliche Stellung von Frauen und ihre rechtliche Benachteiligung in vielen Entwicklungsländern bildet eine große Hürde.

Ein Beispiel aus Deutschland ist das Ziel „Arten erhalten – Lebensräume schützen“ der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Bis 2015 sollte hier ein Indexwert von 100 erreicht werden, also Bestandszielwerte, die erreicht werden könnten, wenn alle europäischen und nationalen Naturschutzregelungen umgesetzt werden und darüber hinaus auch die Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung. Seit 2001 hat

sich dieser Wert aber kontinuierlich nach unten entwickelt, insbesondere weil sich die Bedingungen für die Artenvielfalt im Agrarland und an den Küsten und Meeren deutlich verschlechtert haben.

In vielen Industrieländern wird ein Risiko sein, dass die 2030-Agenda als Aufgabe der internationalen Umweltpolitik und der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen wird. Auch in Deutschland war dies lange so. Tatsächlich aber sollen die SDGs nicht nur eine neue Ära der Entwicklungszusammenarbeit einläuten, sondern einen gemeinsamen Zielhorizont bis 2030 für alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bilden. Dazu braucht es, so die Ansicht der UN-Arbeitsgruppe, sowohl entschiedenes Handeln auf nationaler Ebene, als auch eine verstärkte globale Zusammenarbeit.

Was sollte in Deutschland geschehen?

Deutschland ist im internationalen Vergleich fortgeschritten, wenn es um die Umsetzung der 2030-Agenda geht. In zwei Kabinettsbeschlüssen hat die Bundesregierung festgehalten, dass die SDGs in die gemeinsame Verantwortung aller Ressorts fallen. Der Staatssekretärsausschuss hat festgestellt, dass die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einen wesentlichen Rahmen für die Umsetzung bildet. Ende Oktober beginnt eine Reihe von fünf Konsultationen des Kanzleramts in Kooperation mit den Bundesländern zu der Frage, welche Ziele und Indikatoren zukünftig enthalten sein und wie dabei die SDGs berücksichtigt werden sollten. Die neue Nachhaltigkeitsstrategie soll im Herbst 2016 verabschiedet werden.

Aus der Sicht der 2030-Agenda sollte sich die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ebenfalls einen Zeitrahmen bis mindestens 2030 setzen. Sie sollte vorsehen, dass zu allen Zielen und Unterzielen berichtet wird; gleichzeitig sollte sie aber deutliche eigene Schwerpunkte setzen, mit denen transformative Politiken ermöglicht werden: für ein verbessertes und ökologisch nachhaltiges Wohlergehen der Menschen in Deutschland und Europa, für eine Verringerung der negativen Auswirkungen deutscher Politiken in der Welt (bzw. eine Steigerung der positiven Wirkungen) und für eine Unterstützung gemeinsamer internationaler Anstrengungen sowie des Handelns von Entwicklungsländern.

Deutschland hat in den zurückliegenden Verhandlungen stets ambitionierte, integrierte Ziele und einen umfassenden Zielkatalog

vertreten. Daran sollte sich das Land auch mit seiner eigenen Nachhaltigkeitsstrategie messen lassen. Es sollte innovative Indikatoren entwickeln und nutzen. Es sollte die Aufforderung an alle Ressorts richten, gemeinsame Zielverantwortungen festzuschreiben, um ressortübergreifend integriertes Handeln voranzutreiben – nicht alle zusammen, sondern zwei bis drei Schlüsselressorts für jeweils einzelne Ziele, also bspw. Umwelt und Landwirtschaft für eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und den Schutz der Artenvielfalt.

Schließlich sollte mit der neuen Nachhaltigkeitsstrategie, ihren Zielen und Indikatoren auch von den Ressorts vorgelegt werden, mit welchen Maßnahmen und Initiativen sie bezwecken, ihre Ziele zu erreichen. Damit wäre an politischer Klarheit und Glaubwürdigkeit gewonnen und ein Mehrwert gegenüber der bisher nur nachträglichen Berichterstattung gewonnen.

Darüber hinaus sollte auch eine Plattform geschaffen werden, auf der nicht-staatliche Akteure ihre Umsetzungsinitiativen einbringen und über Fortschritte berichten können. Damit würde deutlich, dass gesellschaftliches und privatwirtschaftliches Handeln erforderlich ist und geschätzt wird.

Schließlich wäre es wichtig, dass Deutschland bereit ist, zu den ersten Ländern zu gehören, die bei den Vereinten Nationen zu Planung und Stand der Umsetzung berichten und sich den Kommentaren und Empfehlungen anderer Regierungen stellen. Deutschland hat sehr gute Voraussetzungen, nicht nur um dabei gut abzuschneiden, sondern um damit auch anderen Ländern Hinweise zu geben, wie Fortschritte für menschliches Wohlergehen in den Grenzen des Erdsystems erreicht werden können. ■

Literatur:

Clara Brandi/ Dirk Messner (2014): Was folgt auf die Millenniumsentwicklungsziele?, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 24, Nr. 4, 513-525

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) 2014: Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken. Ein Beitrag zur SDG-Debatte, Politikpapier 8, Berlin.