

Die ökologische Lücke in den Millennium - Entwicklungszielen

Prof. Dr. em. Franz Nuscheler

Es war für den Autor dieses Beitrags immer eine Ehre, von dem mit dieser Festschrift geehrten Hartmut Gaese an das in der entwicklungswissenschaftlichen Community hoch angesehene ITT der FH Köln zu einem Vortrag eingeladen zu werden. Er hat deshalb keine dieser jedes Jahr ergangenen Einladungen verpasst. Die Themen der Vorträge kreisten immer um das entwicklungspolitische Schlüsselproblem der globalen nachhaltigen Entwicklung und der Verknüpfung von Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Dieser Beitrag stellt die Frage, ob das zur Jahrtausendwende von der Staatengemeinschaft beschlossene Großprojekt der Millennium Development Goals (MDGs) dem Prinzip Nachhaltigkeit den ihm gebührenden Stellenwert eingeräumt hat. Die zu begründende Hypothese lautet, dass die MDGs eine ökologische Lücke haben und den unauflösbaren Zusammenhang von Umwelt- und Entwicklungspolitik doch aufgelöst haben.

Das Umweltproblem ist ein Kernproblem internationaler Entwicklung

Die entwicklungspolitische Diskussion über die MDGs übersieht häufig einen elementaren Zusammenhang: Die MDGs 1-6 können nicht erreicht werden, wenn das siebente MDG, nämlich der Schutz der Umwelt und die nachhaltige Nutzung der verknappenden natürlichen Ressourcen, vernachlässigt werden. Inzwischen wurde auch eine sicherheitspolitische Dimension des globalen Klimawandels erkannt. In einem öffentlich gewordenen Bericht des Pentagon wurden seine Auswirkungen auf die westliche Sicherheit zum Missfallen der Pentagon-Führung sogar als bedrohlicher eingeschätzt als der internationale Terrorismus. Der Bestseller-Autor Jared Diamond (2005) machte in einem voluminösen Buch über den „Kollaps“ nicht Kriege, sondern den Klimawandel, Umweltschäden und die Zerstörung der natürlichen Ressourcen für den Untergang ganzer Völker verantwortlich. Dieser Prophet der Umwelt-Apokalypse mag biblische Horrorszenarien ausmalen, kann sich aber dabei auf wissenschaftlich fundierte Zukunftsszenarien stützen.

Umwelt- und Entwicklungsforscher haben die Gefährdung der menschlichen Sicherheit (*human security*) durch Umweltkrisen erkannt. Viele Menschen und besonders Frauen und Kinder sind inzwischen existentiell durch Umweltkrisen mehr betroffen als durch Kriege. Die „Feminisierung der Armut“ hat neben Strukturen der Geschlechterungleichheit auch ökologische Ursachen. Die Zahl der Umweltflüchtlinge, die der Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen zu entfliehen versuchen, übersteigt inzwischen die Zahl der Kriegsflüchtlinge. Prognosen des IKRK (Internationalen Komitees des Roten Kreuzes) sehen in der Umweltflucht den künftig stärk-

ten push-Faktor von internationalen Migrationsströmen. Auch sie werden in den potenziellen Zielländern zunehmend als Sicherheitsproblem perzipiert. Das Umweltproblem ist also kein Randproblem, sondern ein Kernproblem internationaler Entwicklung und der internationalen Politik.

Analyse der Problemlage, die dem MDG 7 zugrunde liegt

Die Rio-Konferenz von 1992, die als UNCED (*UN Conference for Environment and Development*) bereits Entwicklung mit dem Schutz der Umwelt in einen unauflösbaren Zusammenhang gebracht hatte, rückte den Tatbestand der ökologischen Gefährdung des Planeten und der Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen im Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse von internationalen Expertengruppen, die in die von UNCED verabschiedete *Agenda 21* eingeflossen waren, wurden durch die Berichte des IPCC (*International Panel on Climate Change*), die GEO-Berichte von UNEP (UN-Umweltprogramm) und durch das *Millennium Ecosystem Assessment* aktualisiert und dramatisiert.

Diese Erkenntnisse lagen auch dem Jahresgutachten 2004 des WBGU (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen*) mit dem richtungsweisenden Titel „Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik“ zugrunde (WBGU 2005). Im Hinblick auf die Untergewichtung der Umweltpolitik im MDG-Zielkatalog ist der Hinweis wichtig, dass dieses Gutachten der Umweltpolitik eine strategische Schlüsselrolle bei der Armutsbekämpfung zuwies. Seine Handlungsempfehlungen, die wesentlich konkreter als die Unterziele und Indikatoren des MDG 7 sind, beruhen auf einer Analyse des systemischen Zusammenhangs von Armutsdimensionen und Umweltveränderungen, den die MDGs ebenfalls nicht erkennen lassen.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse sind eindeutig und können selbst von ökologischen Dinosauriern kaum noch bestritten werden: Die Eingriffe des Menschen in das Ökosystem gefährden bereits heute in vielen Teilen der Erde die natürlichen Lebensgrundlagen, vor allem der Armutgruppen und hier wiederum der Frauen. Sie sind gegenüber Umweltkrisen (Wassermangel, Bodendegradation) besonders verwundbar und existentiellen Risiken (Ernteverlust, Hunger, Krankheiten) besonders ausgesetzt; sie leiden besonders unter Naturkatastrophen, deren Häufigkeit und Intensität nach Berichten von internationalen Organisationen und Versicherungsunternehmen zunimmt (vgl. Scholz 2007); sie verfügen auch über geringe Bewältigungs- und Anpassungsfähigkeiten (*coping capacities*). Deshalb unterschied die natur- und sozialwissenschaftliche Vulnerabilitätsforschung eine soziale Vulnerabilität von der geophysikalischen Vulnerabilität, die auf die Exposition einer Region oder Bevölkerungsgruppe gegenüber Naturkatastrophen abhebt. Allerdings wurde auch bei solchen Naturkatastrophen deutlich, wie aus ihnen – etwa bei Erdbeben oder bei der Tsunami-Katastrophe – soziale Katastrophen oder sogenannte *class-quakes* entstehen können.

Für die geo- oder biophysikalische Vulnerabilität legte der *International Panel on Climate Change* (IPCC) umfassende Analysen und Prognosen vor. Er untersuchte vor allem Folgen des

globalen Klimawandels, die in der Zunahme von Wetterextremen, Veränderungen der Wasserkreisläufe und im Ansteigen des Meeresspiegels liegen und unterschiedliche Auswirkungen auf einzelne Regionen und Länder haben (vgl. Dietz 2006). UNDP (2004) veröffentlichte unter dem Titel „*Disaster Risk*“ einen umfassenden Vulnerabilitätsbericht, der die besondere Verwundbarkeit von Armutgruppen und indigenen Volksgruppen, zu denen immerhin 350 Millionen gezählt werden, durch Umweltkrisen belegte.

Allerdings hatten weder die internationale Entwicklungspolitik noch die internationale Umweltpolitik die Integration und Kohärenz der beiden Politikbereiche, wie sie die Rio-Konferenz gefordert und in ihrer *Agenda 21* ausgearbeitet hatte, hinreichend in Strategien und Programme umgesetzt. Die Weltbank lieferte in ihrem Weltentwicklungsbericht 2003 zwar eine überzeugende Vision von nachhaltiger Entwicklung, konnte aber selbst nicht verschweigen, dass diese medienwirksame Rhetorik wenig Einfluss auf ihre operativen Abteilungen hat, die über Programme und Projekte entscheiden.

Statt gemeinsamer „globaler Verantwortung“ ein Feilschen um Positionsvorteile

Die Millennium-Erklärung von 2000 betonte geradezu emphatisch die „globale Verantwortung“ staatlicher und privater Akteure für das Überleben der Menschheit in einer gesunden Umwelt. Philosophen und Ethiker beschwören eine planetarische Verantwortungsethik, aber die internationale Politik, auch die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik, orientieren sich nicht an einem wie auch immer definierbaren Weltgemeinwohl, sondern an je eigenen Interessen der Akteure und Akteursgruppen. Auch das aufgeklärte Eigeninteresse tut sich schwer, dem in vielen UN-Dokumenten angemahnten Imperativ kollektiven Handelns Folge zu leisten.

Warum die Imperative der Nachhaltigkeit im Ranking der MDGs eher den Stellenwert einer pflichtschuldigen Marginalie denn eines dem Problem angemessenen Stellenwert erhielten, liegt auch an der unterschiedlichen Interessenlage von Industrie- und Entwicklungsländern. Letztere halten den Umweltschutz noch immer für einen postmaterialistischen Luxus der reichen Länder und können mit guten Gründen darauf verweisen, dass die OECD-Länder für den Klimawandel und für die Verschwendung knapper Ressourcen hauptverantwortlich sind; dass sie deshalb nach dem in der Rio-Erklärung bekräftigten Prinzip der Verantwortung mehr für die Abmilderung der negativen Auswirkungen des Klimawandels auf andere Weltregionen und künftige Generationen tun müssten.

Während in Rio, damals unter dem Druck der OECD-Länder, der Umweltschutz im Vordergrund stand, gaben die Entwicklungsländer auf dem Johannesburger *World Summit for Sustainable Development* (WSSD) den sozialpolitischen Zielen und Forderungen der ersten sechs MDGs Priorität. Damit konnten sich auch die Schwellenländer arrangieren, die zwar nicht zur Zielgruppe der MDGs gehören, aber ihren stark wachsenden Energie- und Ressourcenver-

brauch hinter sozialpolitischen Forderungen verstecken konnten. Den vielen anderen Entwicklungsländern gelang es mit ihrem numerischen Stimmenübergewicht bei UN-Konferenzen, das im MDG 7 postulierte Prinzip der Nachhaltigkeit durch Forderungen nach einer besseren Wasserversorgung und Abwasserentsorgung aufzuweichen. Sie gewannen auf internationalen Umwelt- und Entwicklungskonferenzen mehr Einfluss als auf Handelskonferenzen, weil die OECD-Länder beim Versuch, internationale Regelwerke zu schaffen, auf ihre Kooperation angewiesen sind (vgl. Biermann 1998). Bei der Bewertung des MDG-Zielkatalogs müssen also diese unterschiedlichen Interessenlagen und Verhandlungspositionen im diplomatischen Poker um Problemlösungen berücksichtigt werden.

Die Millennium-Erklärung als Referenzdokument

Die Millennium-Erklärung zählt den „Schutz der gemeinsamen Umwelt“ zu den vier prioritären Handlungsfeldern der internationalen Entwicklungspolitik und bekennt sich ausdrücklich zu den von der Rio-Konferenz über „*Umwelt und Entwicklung*“ (UNCED) formulierten Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*). Sie verengt aber in den nachfolgenden Absichtserklärungen und Handlungsempfehlungen den diffusen Begriff der Nachhaltigkeit auf den Umweltschutz, der in der Rio-Agenda 21 nur einen, obgleich prioritären Eckpunkt in der Dreifaltigkeit von wirtschaftlicher Dynamik, sozialer Gerechtigkeit sowie dem Schutz der Umwelt und schonender Ressourcennutzung bildet. Unzählige Publikationen, Konferenzberichte, Erklärungen von Regierungen und nationalen Nachhaltigkeitsräten und zuletzt die Abschlussdokumente des Johannesburger *Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung* (WSSD) von 2002 haben diese Mehrdimensionalität von *sustainable development* hervorgehoben. Dagegen beschränkte die Millennium-Erklärung die „ersten Schritte“ einer „neuen Ethik“ des Naturschutzes (*conservation*) und der Fürsorge (*stewardship*) auf die folgenden umweltpolitischen Schwerpunkte:

- die Inkraftsetzung des Kyoto-Protokolls zur Reduzierung der für den globalen Klimawandel hauptverantwortlichen CO₂-Emissionen – eine Forderung, die sich allerdings die USA als größter CO₂-Emittent nicht zueigen machte und die bei Emissionen von klimaschädigenden Gasen aufholenden „asiatischen Elefanten“ China und Indien noch nicht verpflichtete;
- die nachhaltige Nutzung von Wäldern;
- die Umsetzung der Konventionen über die Biodiversität und Bekämpfung der Desertifikation (der sog. „*Wüstenkonvention*“) in Ländern, die besonders unter Trockenheiten und der Degradation von agrarisch nutzbaren Böden leiden;
- die Beendigung der Wasserverschwendung durch ein besseres Wassermanagement auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene sowie die Förderung eines für alle erschwinglichen und gerecht verteilten Wasserangebots;

- die Verstärkung der internationalen Kooperation zur Verringerung natürlicher und vom Menschen gemachten Katastrophen und zur Abmilderung ihrer Auswirkungen auf die Menschen;
- Sicherung des freien Zugangs zu Informationen über die menschliche Genome-Sequenz.

Wichtiger als diese Einzelforderungen war die hohe Gewichtung des „Schutzes der gemeinsamen Umwelt“ im Quartett der vier prioritären entwicklungspolitischen Handlungsfelder. Deshalb ist es wichtig, den MDG-Zielkatalog im Kontext der Erklärung zu interpretieren, die mehr Substanz als das quantifizierte MDG 7 enthält. Sie lässt auch errahnen, warum im Jahr 2004 der Friedensnobelpreis an die kenianische Menschenrechts- und Umweltaktivistin Wangari Maathai vergeben wurde: Weil Frauen bei der Ernährungssicherung, bei der Versorgung mit Trinkwasser und Brennholz im besonderen von lokalen Umweltkrisen betroffen sind und sich deshalb besonders für den Naturschutz engagieren.

Der diffuse Inhalt des MDG 7:

Verflüchtigung des Leitbildes der globalen nachhaltigen Entwicklung

Die in der Erklärung erhobenen Forderungen tauchen nur teilweise im MDG 7 wieder auf und werden durch einige Unterziele ergänzt, die nicht gerade zur Präzisierung des Kernziels beitragen, das lautet: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (*environmental sustainability*). Das Unterziel 9 fordert ganz allgemein die Integration von Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung in Länderprogramme, ohne diese Prinzipien zu präzisieren, sowie ein Zurückdrehen des Verlusts von natürlichen Ressourcen. Als das eigentlich Neue der MDGs in der Geschichte der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik wurde häufig hervorgehoben, dass die Verwirklichung der Ziele an konkreten Ziel- und Zeitvorgaben orientiert und mit Hilfe von Indikatoren überprüfbar gemacht wurde. Deshalb ist es aufschlussreich, welche Unterziele und Indikatoren zur Operationalisierung und Konkretisierung des Oberziels ausgewählt wurden. Bei der Auswahl von Indikatoren geht es auch darum, für welche Messversuche einigermaßen zuverlässige Daten vorliegen. Für das MDG 7 sammelte das *UN-Department of Economic and Social Affairs* alle verfügbaren Daten. Die *UN Statistics Division* baute eine umfassende *Millennium Indicators Database* auf.

Als messbare Indikatoren für den “Schutz der gemeinsamen Umwelt” dienen der Anteil von Waldflächen und von Schutzflächen zur Bewahrung der Biodiversität und genetischen Ressourcen an der Gesamtfläche eines Landes sowie die Pro-Kopf-Emissionen von Kohlendioxid. Dies sind aussagefähige Indikatoren, obgleich das Messbare nicht immer das Wichtigste erfasst. Weil die Produktion und der Verbrauch von Energie die Hauptquelle von Treibhausgasen und damit die Hauptursache der Erderwärmung mit ihren multiplen Auswirkungen (Häufung von Wetterextremen, Ansteigen des Meeresspiegels, Überflutung von tief liegenden Inseln und

Siedlungsgebieten) bildet, wurde das Bruttoinlandsprodukt pro Einheit des Energieverbrauchs als Maßstab für die Energieeffizienz hinzugefügt. Hinter solchen statistischen Operationen steht der Sachverstand von Statistikabteilungen der internationalen Organisationen, hier des oben erwähnten *UN-Department of Economic and Social Affairs*.

Diese UN-Behörde fügte einen wichtigen Indikator hinzu, der unter den MDG-Indikatoren nicht auftaucht: nämlich die Belastungen durch die häusliche Luftverschmutzung, die durch das Verbrennen von Biomasse (Holz, Dung etc.) zum Kochen und Heizen entstehen. Nach Schätzungen der WHO fallen dieser Vergiftung von Innenräumen jährlich 900.000 Kinder und 700.000 Erwachsene, darunter vor allem Frauen, zum Opfer. Eigentlich hätte dieser Tatbestand von den MDGs 3+4 erfasst werden müssen, wird aber dort nicht aufgegriffen. Es gibt also nicht nur eine Energieverschwendung, die für eine nicht-nachhaltige Produktions- und Lebensweise steht, sondern auch eine Energiearmut bzw. einen Mangel an sauberer Energie, der die Entwicklung behindert, das tägliche Leben erschwert und die Gesundheit gefährden kann.

Es kommt nicht zusammen, was zusammen gehört

Man kann darüber streiten, ob die Indikatoren zum MDG 7 hinreichend Fort- oder Rückschritte beim Umweltschutz messen können. Eine Vermehrung und Verfeinerung von Indikatoren hätte kaum einen größeren Erkenntnisgewinn gebracht. Unverständlich ist dagegen, warum das 10. Teilziel, nämlich die Halbierung des Anteils von Menschen ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser, unter dem MDG 7 und nicht unter dem zentralen MDG 1 auftaucht, das den Dreh- und Angelpunkt des MDG-Zielkatalogs bildet. Hier fordert das 2. Teilziel die Halbierung des Anteils von Menschen, die unter Hunger leiden.

Hunger und der mangelnde Zugang zu Trinkwasser, der eine Vielzahl von Syndromen verursacht, welche die MDGs 4 bis 6 aufzählen, sind elementare und zusammenhängende Manifestationen von Armut. Der Zugang zu Trinkwasser und zu elementaren sanitären Anlagen ist eine unverzichtbare Komponente der Gesundheitsfürsorge und des Kampfes gegen Armut. Wasser ist die Grundlage allen Lebens und deshalb gilt der Zugang zu ihm als Menschenrecht. Das nachhaltige Wassermanagement kann zwar dem im MDG 7 geforderten Ressourcenschutz zugeordnet werden, aber in dessen Systematik, die den Umweltschutz im MDG-Zielkatalog verankern soll, ist das 10. Teilziel ein Fremdkörper.

Es kommt zusammen, was nicht zusammen gehört

Noch kritikwürdiger ist das 11. Teilziel, das – wohlgermerkt unter dem Oberziel der „*environmental sustainability*“ – die Verbesserung der Lebensbedingungen von 100 Millionen Slumbewohnern bis zum Jahr 2020 fordert. Schon jetzt hausen nach Schätzungen von *UN-Habitat* über 900 Millionen in Slums und bis zum Stichjahr 2020 wird diese Zahl im Gefolge der rasanten Urbanisierung in vielen Entwicklungsländern auf 1,4 Milliarden anwachsen. Die Indikatoren 30+31 weisen darauf hin, dass die SlumbewohnerInnen unter völlig unzureichenden sanitären Anlagen, deren Fehlen Slums in stinkende Kloaken verwandeln, und unter ungesicherten Besitz- und Nutzungsrechten leiden. Aber dies gilt nicht nur für die Minderheit von 100 Millionen. Es ist nicht zu erkennen, warum dieses sozialpolitische Ziel im Kontext des MDG 7 auftaucht, obwohl die häufig im Dreck und Gestank versinkenden Slums auch ein gravierendes Umweltproblem darstellen, vor allem dann, wenn die Umwelt im umfassenden Sinne als *livelihood* verstanden wird.

Das MDG 7 verengt einerseits den Begriff der Nachhaltigkeit auf den Umweltschutz und überfrachtet es andererseits mit sozialpolitischen Forderungen, die nicht zu seinen konstitutiven Begriffsinhalten zählen. Die Teilziele 10+11 sowie die dazu gehörenden Indikatoren vermitteln den Eindruck, dass Nachhaltigkeit für die Konstrukteure des MDG-Zielkatalogs als eine Allerweltsformel ohne spezifische Konturen erhalten musste. Eine Nachhaltigkeitspolitik ist auch im engeren Sinne der Umweltpolitik für die nachhaltige Bekämpfung der Armut so wichtig, dass sie nicht zum konturlosen Konglomerat von sozialpolitischen Forderungen für die andere Ober- und Teilziele zur Verfügung standen, hätte abgewertet werden dürfen. Auf diese Weise verflüchtigte sich im MDG-Zielkatalog das Leitbild der globalen nachhaltigen Entwicklung.

Vorschläge zur Verkopplung von Umwelt- und Entwicklungspolitik

Es war eine Kernthese des WBGU-Gutachtens „*Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik*“, dass die MDGs 1-6 nicht erreicht werden können, wenn der Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen vernachlässigt wird. Deshalb gehören Umwelt- und Entwicklungspolitik untrennbar zusammen, müssen zusammen gedacht und in kohärente Strategien umgesetzt werden. Nur eine integrative und kohärente Verknüpfung der beiden institutionell noch immer getrennten Politikbereiche kann dem in Rio entworfenen Leitbild einer nachhaltigen, d. h. wirtschaftlich zukunftsfähigen, aber zugleich umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung gerecht werden. Das vom WBGU konstruierte „*Rio-Rad*“ verdeutlicht die teilweise schon funktionierenden, aber der Verstärkung bedürftigen Kopplungen zwischen globaler Umwelt- und Entwicklungspolitik und die Wechselwirkungen zwischen den beiden Politikbereichen.