

Ehrgeizige Ziele – verschlungene Pfade. Die Agenda 2030 und was sie bedeuten könnte



Dr. Sabin Bieri
Associate Director, Centre for
Development and Environ-
ment (CDE), Universität Bern

193 Staaten unterzeichneten im September 2015 einen Katalog mit 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung. Die Agenda 2030 ist die Nachfolgestruktur für die Millenniumskampagne, die der Armutsbekämpfung gewidmet war. Gleichzeitig integriert sie das Anliegen der UN-Umweltkonferenzen für nachhaltige Entwicklung. Das eigentlich Herausragende an der neuen Agenda ist die Tatsache, dass die 17 Nachhaltigkeitsziele universellen Charakter haben. Alle Staaten – sowohl im globalen Norden als auch im globalen Süden – stehen in der Pflicht, auf die Erreichung der Ziele, die in einem beispielhaften Bottom-up-Prozess formuliert wurden, hinzuwirken.

In diesem Beitrag geht es darum, nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 zu beleuchten. Wege zur Umsetzung werden skizziert, und die Frage der Armutsbekämpfung wird unter der Perspektive der Nachhaltigkeit erörtert. Den Schluss bilden einige Denkanstösse, die durch den Global Sustainable Development Report – eine durch eine unabhängige Kommission von Expertinnen und Experten verfasste Bestandsaufnahme – inspiriert sind.

Definitorisches

Die prominenteste Definition von nachhaltiger Entwicklung entstammt dem UN-Report «Our common future», der unter dem Vorsitz von Gro Harlem Brundtland von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung verfasst wurde: «Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse gegenwärtiger Generationen befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht befriedigen können.» (WCED, 1987). Mit der intra- und intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit werden zwei zentrale Säulen der Nachhaltigkeit benannt. Die heute lebende Generation trägt die Verantwortung, die limitierten Ressourcen so zu verwenden und zu verteilen, dass menschenwürdiges Leben für gegenwärtige ebenso wie für künftige Generationen möglich sein wird. Darüber, was Bedürfnisse sind, welche Bedürfnisse in die Formel Eingang finden sollen und ob der Mensch einzig bedürfnisgesteuert sei, entspinnen sich Debatten in der Wissenschaft und in der Politik. Felix Ekardt (2017) spricht nicht von Bedürfnissen, sondern von «Lebensstil» oder «Wirtschaftsweise», die «dauerhaft und raumübergreifend» sein sollen (S. 17). Seine Vision nachhaltiger Entwicklung geht über die Aushandlung von Bedürfnissen hinaus und umfasst eine erweiterte Perspektive nachhaltigen Lebens. Beide Definitionen beziehen sich jedoch eher auf einen zu erreichenden Zustand als auf den Prozess, der dorthin führt. Diesen betont die Definition des Centre for Development and Environment CDE an der Universität Bern: «We conceive of sustainable development as a creative process, guided by justice, of shaping social-ecological relations in and between different contexts, while taking account of continuously negotiated sustainability values in the social, economic, and environmental dimensions.» (CDE, 2017, S. 7). Während die Verhandlungskomponente hervorgehoben wird, fordert diese Definition den unbedingten Bezug auf Gerechtigkeit und gibt damit das Leitthema für den vorliegenden Beitrag vor: Nachhaltigkeit kann nicht auf Kosten benachteiligter Bevölkerungsgruppen und von der Globalisierung abgedrängter Weltregionen angestrebt werden. Gerade in den wohlhabenden Industriestaaten entwickelt sich der «nachhaltige Lebensstil» zu einem Distinktionsmerkmal für privilegierte Schichten (Sighard Neckel, 2018). Vielmehr müssen die Bemühungen verstärkt werden, Nachhaltigkeit als soziale Problemstellung wahrzunehmen und Lösungswege mit Blick auf Inklusion und sozialen Zusammenhalt zu gestalten. Dies ist auch das Anliegen der Ökonomin Kate Raworth (2012), die mit dem «Doughnut» ein Modell zur Umsetzung von Nachhaltigkeit vorschlägt.

Planetare Grenzen auf solidem Fundament für einen sicheren und würdigen Lebensraum: der Doughnut

Die Bestimmung von planetaren Grenzen und ihre Unterlegung mit substanziellen Messgrößen, die von Biodiversitätsindikatoren über den Phosphatkreislauf, die Klimaerwärmung, die Versauerung der Ozeane bis zu der Aerosolbelastung der Atmosphäre reichen, sicherten Johan Rockström

und seinen Kolleginnen und Kollegen vom Stockholm Resilience Centre eine herausragende Position in der internationalen Nachhaltigkeitsdebatte (Johan Rockström, 2009, Will Steffen et al., 2015). Die Wirtschaftswissenschaftlerin Kate Raworth war allerdings unzufrieden mit dem Konzept des «safe operating space for humanity», den die Stockholmer Forschergruppe mittels planetarer Grenzziehung einrahmte. Raworth forderte ein soziales Fundament im Sinne eines Mindeststandards für ein menschenwürdiges Leben. Ihr Vorschlag enthält unumstrittene Grössen wie Bildung, Gesundheit und Ernährung. Sie lässt allerdings auch sensiblere Dimensionen wie Geschlechtergerechtigkeit nicht aussen vor und wirft Fragen zur politischen Partizipation, Widerstandsfähigkeit (Resilienz) oder Arbeit auf, die schwierig zu messen sind (Raworth, 2012). Am Beispiel der Geschlechtergerechtigkeit lässt sich zeigen, wie Raworth konkrete Zielsetzungen entwirft und Veränderung erfassen will. Für die Bestimmung der Geschlechtergerechtigkeit schlägt sie zwei Dimensionen vor: zum einen die Differenz in der politischen Repräsentation in nationalen Parlamenten zwischen Frauen und Männern, zum andern den Abstand im Zugang zum formellen Arbeitsmarkt zwischen beiden Geschlechtern. Der Blick auf die politische Repräsentation zeigt, dass fast alle Staaten in sämtlichen Weltregionen kontinuierlich aufgeholt haben – wenn auch auf tiefem Niveau. In den OECD-Staaten pendelt sich die Zahl bei knapp 25 Prozent aller Sitze ein. Interessant ist der Blick auf die Staaten des ehemaligen Ostblocks, nach dessen Niedergang der Frauenanteil in den Parlamenten einen dramatischen Einbruch erlebte, um sich dann auf dem bescheidenen Niveau der restlichen Welt einzupendeln. Dies – ebenso wie die regelmässige Top-Position von Ruanda im vom World Economic Forum erhobenen Gender-Gap-Index – legt die Vermutung nahe, dass der Frauenanteil in Parlamenten, die wenig Einfluss auf die nationale Politik haben, tendenziell höher ist als in demokratisch legitimierten Strukturen (WEF, 2019; Weltbank, 2013). Eine allgemeinere Konsequenz ist die, dass die zahlenmässige Vertretung von Frauen in nationalen Räten keine Schlussfolgerung über ihren effektiven Einfluss auf die wichtigen Staatsgeschäfte und die Politik generell zulässt.

Das Beispiel zeigt, wie komplex die Bestimmung und Auswahl von sinnvollen Dimensionen für die Messbarkeit von Nachhaltigkeitszielen ist. Diese Komplexität ist auch im Zusammenhang mit den Zielen der Agenda 2030 eine Herausforderung.

Annäherung an die Agenda 2030

Mit 17 Zielen, 169 Unterzielen und 230 Indikatoren zur Messung der Veränderung ist die Agenda 2030 unbestritten ein ehrgeiziges Projekt. Sie ist die Nachfolgearchitektur der Millenniumskampagne, die mit acht Zielen viel schlanker daherkam. Unter den fünf Dimensionen «people», «prosperity», «peace», «partnership» und «planet» sind die SDGs ein weitreichender Kompass zur Steuerung der globalen Entwicklung. Die umfassende Form der Agenda 2030 deutet weniger auf Beliebigkeit und Mangel an Fokus, als auf den beispiellos partizipativen Prozess, der zum Katalog geführt hatte. Während die Millenniumsziele eine von westlichen Industriestaaten dominierte Agenda für die so genannten Entwicklungsländer darstellten, verkörpern die 17 Nachhaltigkeitsziele eine globale Initiative, die jedes Land in die Pflicht nimmt. Auch Industriestaaten, die gewohnheitsmässig bei Vergleichen zur Entwicklung auf den vorderen Rängen platziert sind, werden zu Entwicklungsländern, weil ihre Errungenschaften in der Nachhaltigkeit bescheiden sind. In einer Bewertung durch die SDG Index and Dashboard Initiative schneidet die Schweiz zwar mit dem achten Rang gut ab. Sie erreicht aber den geforderten Wert nur bei zwei von 17 Zielen (Armut, Energie) und weist hohe Defizite auf, namentlich im Bereich Konsum/Produktion. Hier wird deutlich, dass der Schweizer Wohlstand zu wesentlichen Teilen auf Kosten anderer Länder erreicht wird.

Die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) wurden kritisiert, weil sie angeblich zu wenig ambitioniert waren und lediglich so genannte «low-hanging fruits» anstrebten – also einfache zu erreichende Ziele, die öffentlich kaum umstritten sind. Die Agenda 2030 will höher hinaus und greift politisch sensible Themen auf – etwa die Frage der globalen Ungleichheit. Das Ziel Nummer 10 war denn auch bis zum Schluss der Verhandlungen äusserst umstritten. Wer die einzelnen Unterziele im Detail liest, erkennt durchaus radikale Ansätze. Das Ziel Nummer 5 – Gleichstellung der Geschlechter – enthält nicht nur die unbestrittenen Bildungs- und Gesundheitsziele, sondern benennt auch empfindliche Themen wie reproduktive Gesundheit und Rechte. Angesichts der Tatsache, dass 2017 750 Millionen Mädchen unter 18 Jahren verheiratet und mindestens 200

Millionen eine Genitalbeschneidung erlitten, ist es konsequent, dass das Ziel zur Geschlechtergerechtigkeit bei den SDGs kulturell besetzte Praktiken einschliesst. Die Agenda enthält auch konventionelle Entwicklungsziele – etwa zu Wirtschaftswachstum – und damit auch gewisse Widersprüche. Die Gefahr besteht, dass die Länder sich einzelne Ziele und Unterziele herauspicken, dort, wo sie die Chance sehen, sich zu profilieren. Die Verknüpfung der Ziele ist jedoch eines der Hauptanliegen der Agenda. Es gilt etwa, die Umweltkosten und Verteilungsfragen mitzudenken, wenn eine produktivere Landwirtschaft zur Verbesserung der globalen Ernährungssituation gefordert wird. Angesichts der enormen Veränderungen, die eine Transformation zur nachhaltigen Entwicklung bedeutet, stellt sich die Frage, ob die Erreichung eines globalen Wohlstandsziels und von Nachhaltigkeit überhaupt vereinbar sind.

Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung: ein Widerspruch?

Vergleicht man die Positionen aller Länder gemessen an ihrem Entwicklungsstand (Human Development Index) und an ihrem ökologischen Fussabdruck, so steht kein einziges Land im Zielbereich der Nachhaltigkeit. Es scheint eine Gesetzmässigkeit zu sein, dass der Fortschritt der menschlichen Entwicklung an einen hohen Ressourcenverbrauch gekoppelt ist. Wie kann unter dieser Bedingung der Wohlstand der ärmsten Länder verbessert werden, ohne die Ziele der Nachhaltigkeit aufzugeben? Die wissenschaftliche Debatte kreist um eine kombinierte Strategie aus folgenden Komponenten:

1. Veränderung der CO₂-intensiven Lebensstile – also hauptsächlich der Länder des globalen Nordens. Im Zentrum stehen einschneidende Veränderungen der Konsum- und Produktionsweisen wie etwa Kreislaufwirtschaft, Teilen statt Besitzen und eine massive Reduktion des Verbrauchs (Konsistenz und Suffizienz).
2. Technologiegesteuerte Möglichkeiten der ressourceneffizienten Produktion sollen vorangetrieben und besser genutzt werden. Dazu gehören Energieeffizienz, erneuerbare Energien und die Verwendung von neuen Materialien etwa beim Bauen (Effizienz).
3. Nachholbedarf der ärmsten Bevölkerungssegmente auf ein Niveau anheben, das sicherstellt, dass ein würdevolles und sicheres Leben gewährleistet ist, da dies den globalen Ressourcenverbrauch nur unwesentlich erhöhen wird.

Indira Gandhi, damals Indiens Premierministerin, verwies schon an der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972 auf den engen Zusammenhang von Armut und Umweltverschmutzung. Sie erkannte in der Ausbeutung von Mensch und Umwelt die gleiche Ursache und forderte ein grundlegendes Umdenken (Ulrich Grober, 2010). Dieses Umdenken reflektiert sich in der Idee eines Zielkorridors von jährlich zwei bis drei Tonnen CO₂-Emissionen pro Kopf – die klimaverträgliche Grössenordnung. Die unterversorgten Lebensstile erhalten zusätzliche Verbrauchskontingente, während die ressourcenintensiven Lebensstile ausgehend von den heutigen Werten (pro Kopf 14,5 t in den USA, 8,8 t in Deutschland, 4,5 t in der Schweiz) verringert werden (Niko Paech, 2012). Angesichts dieser Zielgrösse drängt sich die Frage auf, ob nachhaltige Entwicklung die Senkung unseres Lebensstandards zur Folge hat.

Bedeutet nachhaltige Entwicklung eine Senkung unseres Lebensstandards?

Die Schweiz hat ihre Emissionen in den letzten 20 Jahren um rund zehn Prozent gesenkt. Damit sind jedoch nur die Emissionen im Inland angesprochen. Der «ökologische Rucksack» – also der Anteil an Emissionen, die ins Ausland abgedrängt wurden, weil wir Güter aus umweltschädlicher Produktion vermehrt importieren – ist im selben Zeitraum gewachsen. Aus der Perspektive der Agenda 2030 ist die Schweiz demnach gefordert, ihre Bilanz auch unter Einbezug dieser Grösse zu verbessern. Die grossen Veränderungen im globalen Ressourcenverbrauch müssen von den grossen Verbrauchenden ausgehen – die Schweiz gehört dazu. Die westlichen Industriestaaten verursachen den Löwenanteil der Belastung: 50 Prozent des globalen CO₂-Ausstosses stammt von elf Prozent der Bevölkerung. 26 Personen besitzen gleich viel Wohlstand wie die Hälfte der ärmsten Bevölkerungsgruppen. Und 33 Prozent des globalen Stickstoffbudgets fliesst in die Fleischproduktion der EU-Bevölkerung, die gerade einmal sieben Prozent der Weltbevölkerung umfasst.

Einige Illustrationen von Kate Raworth (2012) vermögen aber auch zu zeigen, dass die Verbesserung der Situation der ärmsten Bevölkerungsschichten mittels verhältnismässig kleiner Massnahmen erreicht werden kann: Sie hat errechnet, dass die Kalorien, die die 13 Prozent der Hungerleidenden von ihrer Not befreien, lediglich ein Prozent des globalen Nahrungsmittelbestandes umfassen. Wenn der Fleischkonsum der reichen Länder auf dem Niveau des Jahres 2000 eingefroren würde – bei jährlich 37.5 kg pro Kopf – könnten 400 Millionen Tonnen Getreide für menschliche Ernährung freigesetzt und damit 1.2 Milliarden Menschen mit ausreichend Kalorien versorgt werden. Dies geht aus der Arbeit von Olivier de Schutter (2009), ehemaliger UN-Sonderbeauftragter für das Recht auf Nahrung, hervor. Elektrizität für die 19 Prozent der Weltbevölkerung, die keinen Zugang dazu haben, erfordern weniger als ein Prozent Zunahme des globalen CO₂-Ausstosses. Und 0.2 Prozent der globalen Einkommenssumme kostet es, die 21 Prozent der Weltbevölkerung, die unter 1.9 Dollar pro Tag zur Verfügung haben, über diese Schwelle zu heben. Es sind also kleine Schritte, die das Elend der Ärmsten beheben könnten.

Die Sorge um unseren Lebensstandard lässt sich auch durch eine Diskussion um das eigentliche Konzept angehen. In der öffentlichen Debatte wird Lebensstandard mit Wirtschaftswachstum gleichgesetzt. Die Frage, ob immer mehr auch immer besser heisst, wird selten gestellt. Entsprechend sind auch die Instrumente, die den Zustand unseres Lebensstandards messen, einseitig auf wirtschaftlich-monetäre Grössen ausgerichtet. Initiativen wie der Global Happiness Index (GHI) sind Ansätze, die diese Einseitigkeit aufmischen. Im GHI wird das Einkommen zwar einbezogen; andere wichtige Faktoren sind aber auch soziale Unterstützung, Gesundheit und Lebenserwartung, die Freiheit, eine eigene Wahl zu treffen, die Wahrnehmung von Korruption oder die Haltung zu Grosszügigkeit. Die üblichen Verdächtigen – Finnland, die Niederlande, Norwegen oder auf dem fünften Rang die Schweiz – sind zwar weiterhin auf den vordersten Rängen vertreten. Auffällig ist aber, dass ein Land wie Costa Rica unter den ersten 20 auftaucht und Mexiko, Chile oder Tschechien weit vor reichen Ländern wie Singapur oder Saudi-Arabien erscheinen (World Happiness Report, 2018). Die Diskussion um den Lebensstandard und seine Faktoren in postindustriellen Gesellschaften muss neu entfacht werden. Dies eröffnet auch die Chance auf alternative Ideen, um Veränderungen anzustossen. Diesen Veränderungen ist der unabhängige wissenschaftliche Begleitbericht im Auftrag der Vereinten Nationen auf der Spur.

Der Global Sustainable Development Report (GSDR)

2015 beauftragte der damalige UNO-Generalsekretär Ban Ki-Moon ein Gremium von unabhängigen Forscherinnen und Forschern, die Umsetzung der Agenda 2030 wissenschaftlich zu begleiten und nach vier Jahren eine erste Empfehlung an die Unterzeichnerstaaten abzugeben. Der Bericht soll die Regierungen darin unterstützen, politische Massnahmen zur Umsetzung der Agenda umzusetzen. Im derzeit vorliegenden Entwurf sind thematische Schwerpunkte gesetzt – etwa Ernährung und Landwirtschaft, Urbanisierung, Energie und Dekarbonisierung oder nachhaltige Wirtschaft. Der Bericht widmet sich zudem ausführlich der Rolle der Wissenschaft. Das Team von Autorinnen und Autoren ist überzeugt, dass wirkliche Transformation – und darum geht es der Agenda 2030 – nur über starke Partnerschaften zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Politik gelingen kann. Hierfür muss sich aber namentlich die Wissenschaft neu aufstellen, wobei der Heilige Gral der Forschungsfreiheit erweitert werden dürfte. Ziel wäre es, nicht ausschliesslich Forschung um der wissenschaftlichen Erkenntnis Willen zu betreiben, sondern auch gezielt Beiträge einzufordern, die Wege aufzeigen, wie die 17 Nachhaltigkeitsziele erreicht werden könnten. Ein hohes Potenzial hierfür haben namentlich transdisziplinäre Initiativen – also die enge Zusammenarbeit zwischen wissenschaftlichem und nicht-wissenschaftlichem Erkenntnisgewinn. Im Juli 2019 soll der Bericht am High Level Political Forum der UN in New York diskutiert werden.

Denkanstösse

Die Agenda 2030 ist ein Kompass, der die Richtung hin zu einem sicheren und würdigen Lebensraum für alle Menschen – unabhängig von der Region, in der sie geboren werden, oder von der sozialen Schicht, zu der sie gehören – weist. Die Ziele sind gut abgestützt und umfassen ein breites Themenspektrum. Der Weg zu diesen Zielen ist allerdings nicht vorgespurt. Hier braucht es einen klug organisierten gesellschaftspolitischen Verhandlungsprozess. Es liegt an den politi-

schen Entscheidungsträgern/-innen, den Raum zu schaffen, damit diese Debatte mit breiter gesellschaftlicher Teilhabe und unter Einbezug lokaler, kontextueller Faktoren geführt werden kann. Mutige Schritte wie die Diskussion über traditionelle Sektorgrenzen hinweg in der Politik und der Verwaltung sind angezeigt.

In der gegenwärtigen politischen Grosswetterlage gibt es hierbei einige Hürden zu überwinden. Die Haltung des «my country first» wird eine transparente Verhandlung der Zielkonflikte, die im Rahmen der Nachhaltigkeitspolitik entstehen, erschweren. Die Agenda funktioniert nur, wenn das Verständnis dafür geschaffen wird, dass die Probleme der Nachhaltigkeit über Länder und Regionen hinweg wirken und wir in der global vernetzten Welt über die Landesgrenzen hinaus Verantwortung übernehmen müssen. Zudem zeigt sich an politischen Protestbewegungen der letzten Monate, dass Massnahmen für die Umwelt gemeinsam getragen werden müssen. Werden die Kosten und die wahrgenommenen Einschränkungen ausschliesslich auf die Schultern der sozial weniger privilegierten Schichten verteilt, sind tragfähige Lösungen zum Scheitern verurteilt. Stattdessen kann die Agenda einen Anreiz für neue Partnerschaften zwischen Forschung, Politik und Zivilgesellschaft setzen. Gemeinsam können neue Stossrichtungen und Ideen abseits der ausgetretenen Pfade entstehen. Aus diesen Partnerschaften wächst gleichzeitig die gesellschaftliche Zustimmungsfähigkeit für ernsthafte, neue und transformative Projekte und es eröffnen sich aufregende Handlungsperspektiven.

Quellen

- CDE (2017). *Strategy 2018–2021*. Gefunden unter http://www.cde.unibe.ch/unibe/portal/fak_naturwis/g_dept_kzen/b_cde/content/e65019/e580489/e580498/e580493/CDE_Strategy_2016-2021_eng.pdf
- De Schutter, Olivier (2009). *The meatification of diets and global food security*. Gefunden unter http://www.europarl.europa.eu/climatechange/doc/speeche_Mr_de_schutter.pdf
- Ekardt, Felix (2017). *Wir können uns ändern. Gesellschaftlicher Wandel jenseits von Kapitalismuskritik und Revolution*. München: Oekom Verlag.
- Grober, Ulrich (2010). *Die Entdeckung der Nachhaltigkeit. Kulturgeschichte eines Begriffs*. München: Kunstmann.
- Neckel, Sighard; Besedovsky, Natalia; Boddenberg, Moritz; Hasenfratz, Martina; Pritz, Sarah Miriam et al. (Hrsg.). (2018). *Die Gesellschaft der Nachhaltigkeit. Umriss eines Forschungsprogramms*. Bielefeld: transcript.
- Paech, Niko (2012). *Befreiung aus dem Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie*. München: Oekom Verlag.
- Raworth, Kate (2012). A safe and just space for humanity: can we live within the doughnut? *Oxfam Discussion Papers*. Gefunden unter https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/dp-a-safe-and-just-space-for-humanity-130212-en_5.pdf
- Rockström, Johan (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.
- Steffen, Will; Richardson, Katherine; Rockström, Johan; Cornell, Sarah E.; Fetzer, Ingo et al. (2015). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science*, 347(6223), p. 736–746.
- WCED (1987). *Our common future*. Gefunden unter <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- WEF (2018). *The global gender gap report*. Gefunden unter <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>
- Weltbank (2018). *Proportion of seats held by women in national parliaments*. Gefunden unter <https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=RU>

Weblinks

- SDG Index and Dashboards: <http://www.sdgindex.org/>
- World Happiness Report 2018: <http://worldhappiness.report/ed/2018/>