



RIO+20
United Nations
Conference on
Sustainable
Development



Nachhaltige Entwicklung in den Grenzen des Planeten

Forderungen an die Rio+20 Konferenz

MISEREOR
IHR HILFSWERK



Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Zwanzig Jahre nach dem Erdgipfel.	4
2. Leerstellen der Grünen Ökonomie.	5
Grün investieren	5
Wachstum entkoppeln.	6
Natur einpreisen	7
3. Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung	8
Verbindlichkeit und soziale Sicherheit	8
Gerechter Zugang zu natürlichen Ressourcen	9
Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen	10
Literatur	11



Impressum

Herausgeber:
Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR e.V.
Abteilung Entwicklungspolitik
Mozartstraße 9, 52064 Aachen
Telefon (0241) 442 0
Telefax (0241) 442 188
www.misereor.de

Autor:
Benjamin Luig

Redaktion:
Bernd Bornhorst, Anika Schröder,
Armin Paasch

Foto Titelseite: iStockphoto.com

Grafische Gestaltung:
VISUELL, Büro für visuelle
Kommunikation, Aachen

Stand: Juni 2012

Zusammenfassung

➤ Zwischen dem 20. und dem 22. Juni 2012 werden Staatschefs und Minister aus aller Welt in Rio de Janeiro auf der UN Nachhaltigkeitskonferenz über die „Grüne Ökonomie (Green Economy) im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung“ verhandeln. Angesichts einer rasant zunehmenden Übernutzung des Planeten und einer weithin grassierenden Armut steht die Rio-Folgekonferenz unter starkem Erfolgsdruck. Doch sind erhebliche Zweifel angebracht, ob der Fokus der Verhandlungen auf die Grüne Ökonomie den Ausweg aus der Sackgasse bietet, in dem sich das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung befindet.

Im Kern stellt die Grüne Ökonomie ein eng umfasstes Investitionsprogramm dar: Es zielt darauf ab, vermehrte Investitionen gezielt in Bereiche wie erneuerbare Energien, Abfallentsorgung und -verwertung oder ressourcenschonende Formen der Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft zu kanalisieren. Ressourcen sollen effizienter genutzt und an Naturkreisläufe angepasste Formen der Produktion gefördert werden. Eine wichtige Säule stellt die Einpreisung der „wahren Kosten“ von Naturverbrauch und Umweltverschmutzung dar.

Das grüne Investitionsprogramm richtet sich weder an die Menschen, die in der informellen Ökonomie von Großstadtlums überleben, noch an ländliche Armutsgruppen, denen es an Zugang zu natürlichen Ressourcen mangelt. Die Grüne Ökonomie ignoriert, dass sozial verwundbare Gruppen von der ökologischen Krise schon heute in besonderem Maße betroffen sind. Sie formuliert keinerlei Vorschläge zu mehr Ressourcen- und Einkommensgerechtigkeit, sondern lediglich das vage Versprechen von „grünen“ trickle-down Effekten.

Die Menschheit wird die natürlichen Grenzen des Planeten nur dann einhalten können, wenn dem Prinzip der Effizienz auch die Grenzen von Ressourcenentnahme und Verbrauch – also das Prinzip der Suffizienz – an die Seite gestellt wird. Hier von wollen Verfechter der Grünen Ökonomie jedoch nichts wissen, sondern setzen einseitig auf forciertes Wachstum und die Schaffung neuer Märkte.



Fotos: Kopp/MISEREOR, simthd/fotolia.com, Schröder/MISEREOR

Es ist dringend notwendig, dass auf dem Rio+20 Gipfel die Grundlagen von Nachhaltiger Entwicklung neu verhandelt werden. Voraussichtlich wird das wichtigste Ergebnis von Rio in der Vereinbarung liegen, in den kommenden Jahren globale Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu formulieren. Sowohl für die Rio+20 Verhandlungen, wie auch für die SDGs sind drei grundlegende Elemente unbedingt notwendig:

1. Sie müssen auf eine menschenrechtliche Grundlage gestellt werden, um Verbindlichkeit zu gewährleisten und soziale Sicherung für Alle zu garantieren.
2. Nicht nur die nachhaltige Nutzung, sondern auch Fragen des gerechten Zugangs zu natürlichen Ressourcen müssen im Zentrum der Rio-Verhandlungen und der SDGs stehen.
3. Die internationalen Rahmenbedingungen für einen Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen hin zu mehr Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit müssen in Rio offen verhandelt und in den SDGs berücksichtigt werden. ◀



1. Zwanzig Jahre nach dem Erdgipfel

► Die UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung von 1992 stellte den Versuch dar, eine globale Wende zu „Nachhaltiger Entwicklung“ einzuleiten. Hinter diesem Begriff steht das Bewusstsein darum, dass soziale Fragen der Entwicklung und der Gerechtigkeit von der fundamentalen ökologischen Krise nicht zu trennen sind. Die gesamte Menschheit hängt mittelbar von gesunden Ökosystemen ab. Besonders verwundbare Gruppen aber, wie ressourcenarme Bauern, Kleinfischer und städtische Armutgruppen, sind von Versalzung und Degradation von Böden, von Schadstoffeintrag in Seen und in Flüsse, von ausbleibendem Niederschlag oder von Naturkatastrophen wie Stürmen und Dürren zuerst und am stärksten betroffen.



Die Verhandlungen in Rio führten erstmals zu allgemein anerkannten Prinzipien der internationalen Umweltpolitik (siehe Box 1), legten den Grundstein zu der Klimarahmenkonvention, zu der Konvention über biologische Vielfalt und zu der einige Jahre später beschlossenen Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung. Außerdem geht auf Rio 1992 der Prozess der Agenda 21 zurück, der Nachhaltigkeitsinitiativen lokal verankern sollte.

Mangelnder politischer Wille zur Implementierung, ein Aufweichen des Nachhaltigkeitsbegriffs und wichtige Weichenstellungen der Weltwirtschaft (etwa die Gründung der WTO 1994, oder die Liberalisierung des Finanzsektors) führten jedoch dazu, dass die Ergebnisse von Rio nicht so um-

gesetzt werden konnten wie von vielen erhofft. Dennoch bleiben viele Prinzipien von Rio ein Meilenstein dafür, wie Gerechtigkeit in konkrete Politik übertragen werden kann. In der Klimapolitik beispielsweise führten die Prinzipien zu einem weitreichenden Konsens der Staatengemeinschaft in folgenden Punkten:

- ein „gefährlicher Klimawandel“ soll verhindert werden (Vorsorgeprinzip)
- Industrienationen setzen sich verbindliche Klimaschutzziele, während Entwicklungs- und Schwellenländer zusagen, sich um Klimaschutz zu bemühen, wenn sie dabei Unterstützung durch Industrienationen erhalten (Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit)

Meilensteine der Rio-Erklärung von 1992

► **Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten** (Prinzip 7): „Angesichts der unterschiedlichen Beiträge zur globalen Umweltverschlechterung tragen die Staaten gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten. Die entwickelten Staaten erkennen die Verantwortung an, die sie in Anbetracht der ihnen zu Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel bei dem weltweiten Streben nach nachhaltiger Entwicklung tragen.“

► **Vorsorgeprinzip** (Prinzip 15): „Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten allgemein das Vorsorgeprinzip an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.“

► **Verursacherprinzip** (Prinzip 16): „Die nationalen Behörden sollten bestrebt sein, die Internalisierung von Umweltkosten und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente zu fördern, wobei sie unter gebührender Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und unter Vermeidung von Verzerrungen im Welthandel und bei den internationalen Investitionen den Ansatz verfolgen sollten, dass grundsätzlich der Verursacher die Kosten der Verschmutzung zu tragen hat.“

Quelle: UN (1992), Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung

- Entwicklungsländer werden unterstützt, um die Folgen des Klimawandels bewältigen zu können (Verursacherprinzip)

Die gravierende Übernutzung und Verschmutzung unseres Planeten durch die Menschheit hat sich in den letzten zwanzig Jahren seit der Rio Konferenz von 1992 weiter verschärft. Der jährliche Ausstoß an CO₂ Emissionen, der die globale Erwärmung forciert, ist seit 1990 um 40% gestiegen und ist heute höher als je zuvor. Das natürliche Artensterben wurde durch menschliche Aktivitäten um mehr als das 100-fache erhöht. Nach wie vor werden Wälder, Savannen und Grasland im großen Stil zerstört. Etwa ein Drittel der globalen Ackerfläche ist von Degradation betroffen. Die Gesamtnutzung von Süßwasser durch den Menschen hat sich in den vergangenen hundert Jahren fast verachtfacht und sorgt in einzelnen Regionen zunehmend für Wassermangel (WBGU 2011b). Verschränkt mit der ökologischen Krise ist eine soziale und ökonomische Krise, die sich in wachsender Ungleichheit zwischen Arm und Reich ausdrückt (UNDP 2011). Werden natürliche Ressourcen knapp, steigen bald die Preise, etwa für Nahrungsmittel, Energie oder Wasser. Auch hier sind einkommensarme Menschen besonders betroffen. Über 900 Millionen Menschen sind chronisch unterernährt, 1,1 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, über 2,5 Milliarden Menschen fehlt der Zugang zu einer sanitären Grundversorgung. Die Zahl der Menschen, die in extremer Einkommensarmut leben, ist in den letzten zwanzig Jahren zwar gesunken, doch liegt sie heute noch immer bei



Fotos: KVA-Bild/MISEREOR, iStockphoto

etwa 1,4 Milliarden (WBGU 2011b). Diese wachsende Ungleichheit weltweit ist jedoch immer weniger in einer Unterteilung zwischen „Nord“ und „Süd“, also den Industriestaaten einerseits und den Entwicklungsländern andererseits, zu fassen. Der größte Exporteur von Industrieerzeugnissen ist heute China, einer der wichtigsten Dienstleister der Welt ist Indien, und das wichtigste Exportland von Agrarprodukten nach den USA heißt Brasilien. In diesen Staaten leben inzwischen jeweils mehr Superreiche als in Deutschland, England oder Frankreich. China und Brasilien sind heute, obgleich nach wie vor Empfänger von Entwicklungshilfe, zentrale Geber in Subsahara Afrika. Zugleich aber leben in keinem Land mehr arme Menschen als in Indien. ◀

2. Leerstellen der grünen Ökonomie

► Zu Recht spricht das UN-Umweltprogramm (UNEP) davon, dass sich weltweit eine „Desillusionierung“ mit dem gegenwärtig dominanten ökonomischen Paradigma breit gemacht habe. Es brauche einen erneuten Anlauf zu einem radikalen Wandel (UNEP 2011a). Das neue Paradigma, das die UNEP auf den Tisch legt und das im Kontext der anstehenden Rio+20 Konferenz als Ausweg diskutiert wird, heißt Grüne Ökonomie. Diese wird als eine Wirtschaft beschrieben, die Umwelt Risiken und ökologische Knappheiten vermindert, zugleich aber weitere Ziele erfüllt: Ein „Greening“ der Wirtschaft produziere mittel- bis langfristig höhere Wachstumsraten als eine „Braune Ökonomie“, also als das gegenwärtige Wirtschaftsmodell. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass bei einem Übergang zur Grünen Ökonomie „netto“ zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Auch wenn das Konzept der Grünen Ökonomie nicht eindeutig definiert ist,

so lassen sich doch drei Elemente hervorheben, die auch in den Rio+20 Verhandlungen eine Rolle spielen: Es geht erstens darum, private Investitionen in grüne Schlüsselsektoren zu leiten. Zweitens zielt die Grüne Ökonomie darauf ab, wirtschaftliches Wachstum von der quantitativen Steigerung des Ressourcenverbrauchs zu entkoppeln. Drittens beinhaltet das Konzept die Idee, ökologische Kosten einzupreisen.

Grün investieren

► In einem Satz lässt sich die Grüne Ökonomie wie folgt beschreiben: Es geht um gezielte private Investitionen in den Klima- und Ressourcenschutz, der zugleich Wachstum und Jobs bringen soll. Die UNEP geht davon aus, dass die gegenwärtige Krise in erster Linie in der „Fehlallokation von Kapital“ ihre Ursache habe und entsprechend durch eine „rich-

tige“ Neuausrichtung von Investitionen zu überwinden sei. Auf der Grundlage dieser Annahme hat die UNEP Schlüssel-sektoren identifiziert, in die private Investitionen kanalisiert werden sollen. Wohl auch mit dem Anspruch, diesen Wandel als machbar darzustellen, kalkulieren die Experten des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, dass lediglich zwei Prozent der globalen Wirtschaftsleistung bis 2050 (insgesamt ca. 1,3 Billionen US Dollar pro Jahr) benötigt werden, um

ein gezieltes „Greening“ zu bewerkstelligen. Knapp 50% der Summe wird für Investitionen in erneuerbare Energien und in Energieeffizienz veranschlagt, etwa 15% sollen in Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft fließen.

Voraussetzung für eine solche Kanalisierung priva-

ten Kapitals in nachhaltige Investments ist die aktive Rolle des Staates. „Aktiv“ soll der Staat jedoch nicht werden, indem er reguliert oder bestimmte Formen des Naturverbrauchs gezielt deckelt, sondern in erster Linie, indem er die wirtschaftlichen Anreizstrukturen reformiert. Steuerpolitik und Subventionspolitik sollen auf das Leitbild der Grünen Ökonomie hin ausgerichtet werden. Darüber hinaus soll der Staat selber, etwa bei der öffentlichen Beschaffung, in grüne Produkte investieren, es sollen öffentliche Investitionen hin zu einer grüneren Infrastruktur (z.B. durch den Ausbau

des öffentlichen Verkehrswesens) getätigt und die öffentliche Finanzierung von Forschung in nachhaltige Technologien erhöht werden (UN Generalsekretär 2010).

Die Vorschläge der UNEP zu einer Verstärkung von Investitionen in grüne Sektoren machen ebenso Sinn wie die aktivere Rolle des Staates. Doch bleiben viele Fragen offen: Erstens übergehen die Experten der UNEP konsequent die Frage, wer investiert. Bei den über 100 Milliarden US Dollar, die für das „Greening“ der Landwirtschaft pro Jahr veranschlagt werden, wird nicht ausgeführt, ob die Investitionsoffensive von Banken, Fonds und Plantagenkonzernen geleistet werden soll oder von familiären, bäuerlichen Betrieben. Die massiven Zielkonflikte, die es in diesem Feld gibt, werden ignoriert. Zweitens fehlt bei der Beschreibung der „Schlüsselsektoren“ jeder Bezug zu Fragen der Armutsbekämpfung. Nicht angesprochen werden zum Dritten Anreizstrukturen, die über den Rahmen einer nationalen Volkswirtschaft hinaus gehen. Wie müssten Handelsabkommen, sowohl multilateral im Rahmen der WTO, als auch bilateral, aussehen, um Investitionen in eine grüne Ökonomie zu begünstigen? Schließlich fällt Viertens auf, dass die identifizierten Schlüsselsektoren der Grünen Ökonomie, obgleich diese „im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung“ stehen soll, Sektoren der sozialen Nachhaltigkeit (etwa die Dienstleistungsbereiche Gesundheit, Pflege und Bildung) komplett ausklammern.

Wachstum entkoppeln

➤ Wirtschaftswachstum, so eine weitere Hypothese der UNEP, sei weiterhin – ja, in Zukunft sogar verstärkt – möglich, wenn es gelingt, es vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln. Eine solche „Dematerialisierung“ der Wirtschaft ist der UNEP zufolge dann möglich, wenn private Investoren und Staaten in Systeminnovationen investieren, die zu stärkerer Effizienz und Konsistenz führen. Konsistenz meint hier die Nutzung von Natur, ohne deren Kreisläufe zu zerstören, etwa indem Produkte stofflich wiederverwertet werden und ressourcenschonende Technologien (z.B. Windenergie, Bioenergie) eingesetzt werden.

Sollte in den nächsten Jahren ein entschiedener Umstieg in effizientere und konsistente Technologien gelingen, so die UNEP, dann könne der Ressourcenverbrauch bei anhaltend hohem Wirtschaftswachstum global zwischen 2000 und 2050 in etwa gleich bleiben. Bleibt eine solche Neuausrichtung hingegen komplett aus, droht sich der globale Ressourcenverbrauch zu verdreifachen. Letztlich, so die UNEP, gehe es um ein neues Verständnis von Produktivität. Während darunter bislang maximaler Output pro Arbeitskraft verstanden wurde, sollte die neue Generation von Innovationen Produktivität im Sinne der optimalen Nutzung natürlicher Ressourcen schaffen (UNEP 2011b).



Die wachsende Ungleichheit weltweit ist immer weniger in einer Unterteilung zwischen „Nord“ und „Süd“ zu fassen.





Der Optimismus, dass sich in den nächsten Jahrzehnten Wirtschaftswachstum komplett von physischem Wachstum abkoppeln lasse, wird von vielen Seiten als Illusion kritisiert (Jackson 2011). Welche enorme Herausforderung der Versuch darstellt, die Überbelastung des Planeten durch Effizienz und Konsistenz zu lösen, zeigt sich deutlich in der Klimapolitik. In den vergangenen Jahren haben die weltweiten Treibhausgasemissionen weiter rasant zugenommen, obwohl die Bekämpfung des Klimawandels seit Jahren zunehmend in den weltpolitischen und medialen Fokus gerückt ist, und obwohl im Energiebereich die notwendigen Technologien zum Umbau vorhanden sind. Im Jahr 2010 alleine stiegen die Treibhausgasemissionen um 6%. Es ist bislang nicht gelungen, entscheidende Reduktionen durch Effizienz zu realisieren. Global gesehen hat die Emissionsintensität pro Primärenergieeinheit zu- und nicht abgenommen. Auch die Einführung konsistenter Technologien wie Solarenergie und Windkraft reicht bislang noch nicht weit genug. Die genannten Entkopplungsversuche durch Effizienz und Konsistenz werden durch Wachstumseffekte zunichte gemacht. Deutliche Effizienzfortschritte werden vielfach durch steigende Umsatzzahlen im Automobilbereich überkompensiert (der sogenannte „Rebound-Effekt“).

Effizienz und Konsistenz sind wichtige Pfeiler einer nachhaltigen Produktion. Sie reichen alleine jedoch nicht aus. Eine entscheidende dritte Dimension der Nachhaltigkeit fehlt – die Suffizienz. Das gegenwärtig vorherrschende Ökonomiemodell lässt physisches Wachstum, also die Ausmaßsteigerung des Sach- und Energiedurchlaufs, nicht nur zu, sondern verfolgt es als Selbstzweck (Misereor 2011a). Es geht dabei nicht um Nullwachstum, sondern prinzipiell darum, dass die Politik einzelne Instrumente entwickelt, die eine Überbeanspruchung von Natur gezielt begrenzen. Ein wirksames Instrument etwa gegen die Überlastung der Nährstoffkreisläufe von Böden wäre eine regionale Bindung von Tierzahlen an die Fläche, was man etwa in der EU zu einem Kriterium bei der Vergabe von Agrarsubventionen machen könnte (Germanwatch 2012). Ohne Obergrenzen wird es letztlich nicht

gehen. Eine Diskussion um die Suffizienz wird in einem zweiten Schritt auch die Frage nach einer gerechten Verteilung von Naturraum führen. In der Klimapolitik etwa wird es nicht ohne ein robustes, internationales Klimaabkommen gehen, das die Ungleichheit im Ausstoß berücksichtigt: 11% der Weltbevölkerung generiert ca. 50% der Treibhausgasemissionen, während 50% der Weltbevölkerung nur 11% der Emissionen verursacht (Chakravarty et al. 2009).

Natur einpreisen

► Einen dritten Baustein der Green Economy stellt das Konzept des „Naturkapitals“ dar. Anders als in der gegenwärtig dominierenden neo-klassischen Volkswirtschaftslehre werden damit natürliche Ressourcen nicht als grenzenlos vorhandener Rohstoff verstanden, sondern genau so als knapper Kostenfaktor wie die Faktoren Arbeit und Kapital. Bereits seit Jahren hat die UNEP Untersuchungen zu der Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität (Economy of Ecosystems and Biodiversity, TEEB) durchgeführt und finanziert. TEEB zielt darauf ab, „Dienstleistungen“ von Ökosystemen monetär zu bewerten. So wird beispielsweise der Beitrag von Insekten zur Blütenbestäubung global auf einen Wert von 190 Mrd.USD pro Jahr kalkuliert (UNEP 2011a). Schätzungen dieser Art sollen zeigen, dass Regierungen durchaus volkswirtschaftlich gewinnen können, wenn sie Unternehmen hohe Umweltauflagen setzen oder selbst auf ökologisch schädliche Projekte verzichten.

Das Ziel des Einpreisen von „Naturkosten“ ist verständlich. Dennoch birgt das Konzept erhebliche Gefahren. Der Mechanismus REDD+ („Reduktion der Treibhausgasemissionen aus Waldzerstörung und -degradation“) ist eines der ersten internationalen Instrumente, welches sich an diesem Prinzip orientieren soll. Unter dem Mechanismus sollen Entwicklungsländer dafür finanziell entlohnt werden, die Treibhausgasemissionen aus der Zerstörung von Wald zu reduzieren. Sie erhalten also den Wert des gebundenen Kohlenstoffs. Dadurch können schwer kalkulierbare Risiken entstehen (MISEREOR 2011b): „Ökosystemdienstleistungen der Natur“ werden mit dem Einpreisen in ihrem Wert quantitativ vergleichbar gemacht. Die Erhaltung von Primärwald stellt damit keinen Wert an sich mehr da, sondern wird verhandelbar. Neu gepflanzte Plantagen können während ihrer Wachstumsphase mehr Kohlenstoff aufnehmen als ältere Primärwälder. REDD+ droht damit, den kommerziellen Holzeinschlag in Primärwäldern zu subventionieren. Der

Es geht um Instrumente, welche die Überbeanspruchung von Natur gezielt begrenzen.



Biodiversität des Primärwaldes, seinen Funktionen für den Wasserkreislauf oder für den Schutz vor Stürmen wird kein Wert beigemessen. Zudem ist ein solches Politikinstrument sozialen Zusammenhängen gegenüber blind. Werden über REDD+ Waldgebiete als Schutzgebiete ausgewiesen, in die

private Investoren oder Naturschutzorganisationen investieren, so drohen sie, die lokale, oftmals indigene Bevölkerung, zu vertreiben. Das Einpreisen hilft also nur denen, die verbrieftes Eigentum besitzen und die Naturräume prinzipiell als handelbares Gut betrachten. ◀

3. Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung

► In Rio wird die Grüne Ökonomie entlang „thematischer Schlüsselbereiche“ verhandelt werden. Diese umfassen 22 Bereiche, die von Ressourcenarten (z.B. Ozeane, Wälder, Energie, Boden, Klima, Biodiversität) über soziale Bereiche (Grüne Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheit), Wirtschaftssektoren (Rohstoffsektor, Landwirtschaft, Transport, Tourismus) bis hin zu allgemeinen Leitvorstellungen (Gendergerechtigkeit, Armutsbekämpfung, Nachhaltige Produktions- und Konsummuster) reichen. Es ist wahrscheinlich, dass sich die Regierungsvertreterinnen und -vertreter in Rio darauf einigen werden, in den kommenden Jahren Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu formulieren, die ab 2015 gelten könnten. Wenn diese SDGs ein wirkungsvolles Instrument zu nachhaltiger Entwicklung werden sollen, dann reicht ein Investitionsprojekt á la Grüne Ökonomie als Grundlage keinesfalls aus. Notwendig sind Maßgaben, die zu Verbindlichkeit, zu einem Fokus auf soziale Sicherung und zu einer gerechten Verteilung natürlicher Ressourcen führen. Zudem muss bei Rio+20 eine offene Diskussion über den Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen stattfinden. Ein solches Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung wäre dann sehr viel mehr als der bloße „Kontext“ für ein grünes Investitionsprogramm. Es würde auf ein Umsteuern in der internationalen Politik weit über die Grüne Ökonomie hinaus führen.

Verbindlichkeit und soziale Sicherheit

► Das Problem des Rio-Prozesses in den letzten zwanzig Jahren lag nicht darin, dass falsche Prinzipien formuliert worden wären. Es lag und liegt darin, dass richtige Prinzipien nicht umgesetzt wurden und dass Maßgaben der Rahmenkonventionen nicht realisiert wurden. Auf dem Rio+20 Gipfel und bei der Formulierung der SDGs müssen die Staatschefs daraus

Konsequenzen ziehen. Sie drohen, den Rio Prozess weiter zu de-legitimieren, wenn es ihnen nicht endlich gelingt, Verbindlichkeit herzustellen. Dabei geht es um Verbindlichkeit auf zwei unterschiedlichen Ebenen.

Zum Einen müssen Pläne und Versprechen zu nachhaltiger Entwicklung endlich von Staaten selbst umgesetzt werden. Dabei geht es weniger um die Tatsache, dass die Rio+20 Abschlusserklärung kein bindendes Dokument sein wird. Entscheidend ist vielmehr, dass mögliche Ergebnisse von Rio +20 nicht hinter die Verpflichtungen des Menschen-

rechtsrahmens zurückfallen. Die Fortschritte im Kontext der internationalen Menschenrechtspolitik in den letzten Jahrzehnten haben dazu geführt, dass eine vage Referenz auf die drei Säulen von Nachhaltigkeit (soziale, ökologische, ökonomische) schlichtweg nicht mehr ausreicht. Die Menschenrechte

auf angemessene Nahrung, auf Bildung, auf Gesundheit, auf Wohnen und auf menschenwürdige Arbeit müssen als die Basis für Nachhaltige Entwicklung anerkannt werden. Natürlich reicht Nachhaltige Entwicklung darüber hinaus. Aber solange nach wie vor Millionen Menschen ihre grundlegenden sozialen Rechte verwehrt werden, müssen diese Priorität haben vor grünen Wachstumsstrategien.

Es geht bei dem Menschenrechtsansatz nicht um beliebige Leitbilder einer Transformation, sondern um bindende Staatenpflichten, und sie haben damit ebenjene Verbindlichkeit in ihrem Zentrum, die dem Rio-Prozess bislang fehlt. Staaten sind zu der schrittweisen Umsetzung dieser Rechte mit Hilfe aller ihnen zu Verfügung stehenden Mittel verpflichtet. Folgevereinbarungen von Rio+20 müssen darauf aufbauen. Prinzipien wie Transparenz, Gleichheit, Nicht-Diskriminierung und insbesondere der Fokus auf die verwundbarsten sozialen Gruppen stehen im Zentrum eines rechtbasierten Ansatzes von Entwicklung. Staaten müssen ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik in Einklang bringen mit ihrer Pflicht, Menschen-

1. Forderung:

Die Rio+20 Abschlusserklärung muss ebenso wie die SDGs auf eine menschenrechtliche Grundlage gestellt werden, um Verbindlichkeit zu gewährleisten und soziale Sicherheit für Alle zu garantieren.



Foto: Luig/MISEREOR

Diskussionen der Zivilgesellschaft zu Rio+20 während des Sozialforums in Porto Alegre im Januar 2012

rechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Sie sind dazu angehalten, eindeutige Ziele mit Zeitrahmen zu formulieren und diese zu überwachen. Verbindlichkeit zur Umsetzung sollten die Staaten in Rio auch herstellen, indem sie angemessene Standards der Partizipation ermöglichen. Auf dem Erdgipfel vor zwanzig Jahren erkannten Regierungen erstmals an, wie zentral die Stärkung und Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit für einen wirksamen Umweltschutz und für die Legitimität entwicklungspolitischer Vorgänge ist. Der 10. Grundsatz der Rio-Erklärung von 1992 sichert daher die Beteiligung an Entscheidungsprozessen, den Zugang zu Information und die Möglichkeit zu Beschwerdeprozessen zu. Daran müssen sich die Mächtigen auch bei Rio+20 orientieren.

Zweitens muss Verbindlichkeit auch hergestellt werden, indem die Regierungen Verantwortlichkeiten der Privatwirtschaft klar benennen. In Zeiten der Globalisierung, in denen transnational agierende Konzerne als mächtige Akteure die globale Ökonomie gestalten und für den Löwenanteil des Ressourcenverbrauchs verantwortlich sind, reicht eine Referenz auf freiwillige Unternehmensverantwortung nicht mehr aus. Explizit sollten die vergangenen Jahr verabschiedeten Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte (UN Menschenrechtsrat 2011) in die Rio+20 Abschlusserklärung aufgenommen werden. Sie sehen vor, dass Staaten ihre Pflicht zum Schutz der Menschenrechte erfüllen. Sie verlangen, dass Unternehmen ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen um sicherzustellen, dass Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte weder durch eigene Aktivitäten, noch durch Aktivitäten von Zulieferern verletzt werden. Schließlich se-

hen die UN-Leitprinzipien auch vor, dass Betroffene, deren Menschenrechte durch unternehmerisches Handeln verletzt werden, wirksame Beschwerdemechanismen nutzen können. Staaten sollten Unternehmen nicht nur - wie im gegenwärtigen Entwurf der Abschlusserklärung vorgesehen - „einladen“, sondern dazu gesetzlich verpflichten, grundlegende Menschenrechte, soziale und ökologische Standards einzuhalten und bei Missachtung dafür haftbar machen.

Gerechter Zugang zu natürlichen Ressourcen

► Von der Übernutzung und der Verschmutzung des Planeten und den Folgen sind vor allem arme Menschen betroffen, deren Überleben unmittelbar von Ökosystemen abhängt. Nach groben Schätzungen sind dies ca. 30-40% der Menschheit. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung muss die Ressourcenansprüche dieser sozialen Gruppen zu ihrem Ausgangspunkt haben. Es sollte erst in einem zweiten Schritt gefragt werden, wie auf der Grundlage einer sauberen Umwelt weitere Wachstumsprozesse angestoßen werden können. Ein Konzept von Nachhaltiger Entwicklung aber muss in Zeiten, in denen der Zugang zu natürlichen Ressourcen verstärkt Ursache für Konflikte

und Kriege wird, die „Verteilung von Naturraum“ (Unmüssig et al. 2012) ins Zentrum stellen. Der Bericht der Brundtland Kommission betonte, dass von Nachhaltigkeit nur dann gesprochen werden könne, wenn entwicklungspolitische Strategien „Veränderungen im Zugang zu Ressourcen und in der Verteilung von Kosten und Gewinnen“ berücksichtigen würden (Brundtland 1987, Kap.2, Punkt 3). Nachhaltige Entwick-

2. Forderung:

Nicht nur die nachhaltige Nutzung, sondern auch Fragen des gerechten Zugangs zu natürlichen Ressourcen müssen im Zentrum der Rio-Verhandlungen und der SDGs stehen.

und Kriege wird, die „Verteilung von Naturraum“ (Unmüssig et al. 2012) ins Zentrum stellen. Der Bericht der Brundtland Kommission betonte, dass von Nachhaltigkeit nur dann gesprochen werden könne, wenn entwicklungspolitische Strategien „Veränderungen im Zugang zu Ressourcen und in der Verteilung von Kosten und Gewinnen“ berücksichtigen würden (Brundtland 1987, Kap.2, Punkt 3). Nachhaltige Entwick-

lung in diesem Sinne beinhaltet also nicht nur die Sicherung bestehender Ressourcenrechte, sondern eine Verbesserung und eine Umverteilung derselben. In den Verhandlungen zu Rio+20 stehen bislang Formen der nachhaltigen Nutzung von Böden, der Schutz von Ozeanen oder der Erhalt von Primärwäldern im Zentrum. Fragen des Zugangs zu diesen Ressourcen werden ausgeblendet. Es wird schlicht und einfach nicht diskutiert, wie diese Ressourcen verteilt sind und wie sie verteilt sein sollten. Angesichts eines rasant wachsenden kommerziellen Drucks auf Land, Wasser, Saatgut, Edelmetalle, fossile Rohstoffe oder seltene Erden ist dies hoch problematisch.

Deutlich wird dies am Beispiel Ackerland: Energie- und Nahrungsmittelunternehmen investieren zunehmend in Böden mit dem Ziel der Rohstoffsicherung. Plantagenkonzerne sichern sich zusätzliche Flächen insbesondere für die Produktion und den Export von Agrotreibstoffen. Staatliche Fonds versuchen durch die Sicherung von Agrarflächen im Ausland („offshore farming“) den Nahrungsmittel- und Energiebedarf der eigenen Bevölkerung zu stillen. Eine treibende Rolle spielt schließlich der Finanzsektor auf der Suche nach neuen und inflationssicheren Anlagen. Die Folgen für die lokale Bevölkerung sind mitunter dramatisch. Teils kommt es zu direkten Vertreibungen und vielfach zur Marginalisierung, etwa indem Pachtpreise massiv ansteigen. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung muss Lösungen gegen und Alternativen zu diesen Formen des Landraubs anbieten. Die Rio+20 Abschlusserklärung muss nicht nur auf die Risiken des Landgrabblings hinweisen und sich auf relevante Politikinstrumente beziehen (auf die UN Leitlinien zur Landpolitik), sondern darüber hinaus die Anerkennung von Gemeingütern stärken, die Notwendigkeit der Verbesserung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen benennen und Prozesse anstoßen, die einen aktiven Austausch von „best practices“ zur Verbesserung des Zugangs von Land ermöglichen.

Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen

Die natürlichen Grenzen unseres Planeten verbieten es, dass wir so weiter wirtschaften wie bisher. Auch die in Rio verhandelnden Staaten sind sich darüber im Klaren. Im Entwurf der Rio+20 Abschlusserklärung heißt es an einer Stelle, dass ein „fundamentaler Wandel der Art und Weise, wie Gesellschaften



Foto: Luing/MISEREOR

Proteste gegen die Wasserprivatisierung in Brasilien während des Sozialforums in Porto Alegre 2012

ten konsumieren und produzieren unvermeidlich“ sei. (UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung, 2011b).

Die globale Mittel- und Oberschicht, insbesondere in den älteren Industriestaaten, aber auch in Schwellenländern, lebt offensichtlich über ihre Verhältnisse. Im Unterschied aber zu 1992 folgt aus dieser Erkenntnis heute wenig. Vor zwanzig Jahren stand die Agenda 21 für den Aufbruch hin zu

einer nachhaltigen und gerechteren Lebensweise. Bei allen Schwächen der Agenda, wie dem Bekenntnis zur Liberalisierung des Welthandels und der Unterstützung der Atomkraft, bot Rio 1992 damit einen Ansatzpunkt für ein Umsteuern im Bereich der Lebensstile und des Konsums. Damit blieb Rio 1992 auch nicht auf technokratische

Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung beschränkt. Ein solcher Ansatzpunkt fehlt heute. Aus der oben zitierten Erkenntnis folgt, soweit die aktuellen Rio Verhandlungen erkennen lassen, bislang wenig.

Grundsätzlich könnten die Nachhaltigkeitsziele (SDGs) ein hilfreiches Instrument sein. SDGs sollen im Unterschied zu den Millennium-Entwicklungszielen Ziele für alle Gesellschaften formulieren. Viele Vorschläge, die bislang zu den SDGs auf dem Tisch liegen, sehen dabei ein separates Ziel zu dem Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen vor. Doch mit welchen Inhalten sollen diese neuen Instrumente gefüllt werden? Im Entwurf des Abschlussdokuments werden für die Produktionsseite genau die Vorschläge gemacht, die sich auch im UNEP Konzept zu einer Grünen Ökonomie finden. Verbesserte Ressourceneffizienz, die Einpreisung von Umweltkosten, die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch und die Förderung von nachhaltigem Ressourcenmanagement. Zu

3. Forderung:

Internationale Rahmenbedingungen für einen Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen hin zu mehr Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit müssen in Rio offen verhandelt und in den SDGs berücksichtigt werden.

nachhaltigem Konsum findet sich in dem Entwurf des Abschlussdokuments nichts.

Der offensichtlich nicht nachhaltige Verschleiß der natürlichen Ressourcen durch unsere industrialisierte Lebensweise und durch übermäßigen Konsum ist ein derart grundlegendes Problem, dass Obergrenzen notwendig sind (siehe Kapitel 2). Viel wird diskutiert über konkrete Formen eines nachhaltigeren Lebensstils. Möglichkeiten dazu bieten etwa die Dezentralisierung von Energiegewinnung und von Nahrungsmittelkreisläufen, die Entschleunigung im Transportsektor, bewusste Formen des Konsums, regionale Kreisläufe, eine gerechtere Verteilung von Arbeitszeit, solidarische Formen von Leasing, die rechtliche Stärkung von Gemeingütern oder der Faire Handel.

Es geht in Rio nicht darum, den Blueprint für konkrete Maßnahmen von Nachhaltiger Entwicklung zu liefern. Von Rio wäre jedoch zweierlei zu erwarten. Zum Einen, in aller Härte das Kernproblem zu benennen, dass Entwicklungsländer und Armutgruppen finanzielle Unterstützung und Ressourcen benötigen, um nachhaltig zu wachsen, während Industriestaaten und gut gestellte Gruppen bereit sein müssen, diese Räume zu schaffen. Zum Zweiten wäre zu erwarten, dass internationale Rahmenbedingungen infrage gestellt werden, die einen Umbau zu mehr Nachhaltigkeit verhindern. Die internationale Handels- und Investitionspolitik darf insbesondere Entwicklungsländern nicht den politischen Spielraum (policy space) für den Schutz sozial sensibler Sektoren nehmen. In der globalen Finanzarchitektur müssen dringend Regulierungslücken geschlos-

sen und insbesondere der Derivatehandel eingedämmt werden.

In den Rio+20 Vorverhandlungen ist deutlich geworden, dass Regierungen noch immer nicht bereit sind, sich den grundlegenden Herausforderungen der massiven globalen Ungleichheit und der systematischen Übernutzung unseres Planeten zu stellen. Was bleibt, ist die Hoffnung, dass der Rio Gipfel, insbesondere aber auch die zivilgesellschaftliche Parallelveranstaltung in Rio (der „Peoples Summit“), Foren werden, in denen die gegenwärtige Krise in aller Deutlichkeit analysiert wird und die Herausforderungen offen benannt werden. Die Idee der Nachhaltigen Entwicklung wird keine Akzeptanz finden, wenn sie die Dimension der sozialen Gerechtigkeit aufgibt. Diese muss sich auch in konkreten politischen Vorhaben ausdrücken. In dem Bericht der Brundtland-Kommission hieß es, dass auch das engste Verständnis von Nachhaltigkeit „immer die Frage der sozialen Gleichheit zwischen Generationen (beinhalte), eine Frage, die notwendig auch auf die Frage der Gleichheit innerhalb einer Generation ausgeweitet werden muss“ (Brundtland et al. 1987, Kapitel 2, Punkt 1). Das große, bislang uneingelöste Versprechen der nachhaltigen Entwicklung enthält im Kern die Forderung nach Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit. ◀

Ohne soziale Gerechtigkeit wird das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung keine Akzeptanz finden.



Literatur

Brundtland, Gro Harlem et al. (1987), Unsere gemeinsame Zukunft.
Chakravarty, S. et al. (2009), A focus on individuals can drive nations towards a low-carbon world, Climate Science and Policy.
ETC (2012), Who will control the green economy?
Germanwatch (2012), Deutschland auf dem Weg in eine Green and Fair Economy? Eine NGO Perspektive als Beitrag zu Rio 20+.
Jackson, Tim (2011), Wohlstand ohne Wachstum. Leben in einer endlichen Welt.
MISEREOR (2011a), Wirtschaftswachstum und Entwicklung. Kurswechsel zu einem besseren Leben für alle.
MISEREOR (2011b), REDD Plus – Internationaler Waldschutz für den Menschen?, Positionspapier.
Rockström et al. (2009), A Safe Operating Space for Humanity, in: Nature 461, 472-475.
UNDP (2011), Sustainable Development and Equity. Human Development Report
UNEP (2011a), Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication.
UNEP (2011b), Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth

UN-Generalsekretär (2010), “Progress to date and remaining gaps in the implementation of the outcomes of the major summits in the area of sustainable development, as well as the analysis of the themes of the conference.” Report for the Preparatory Committee for the UN Conference of Sustainable Development.
UN Menschenrechtsrat (2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy Framework”.
UN (1992), Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung.
UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (2012): The Future We Want. Zero Draft of the Rio+20 Outcome Document.
UN Kommission für Nachhaltige Entwicklung (2012): The Future We Want. State of Negotiations 5/22/12.
Unmüssig, Barbara et al (2012), Kritik der Grünen Ökonomie. Impulse für eine sozial und ökologisch gerechte Zukunft (Schriften zur Ökologie 22).
WBGU (2011a), Welt im Wandel - Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Beitrag für die Rio+20 Konferenz.
WBGU (2011b), Factsheet Globale Megatrends.

Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen

MISEREOR
IHR HILFSWERK