

# Keine Zukunft ohne Gerechtigkeit

Bericht der Civil Society Reflection Group  
on Global Development Perspectives



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

 terre des  
hommes  
Hilfe für Kinder in Not

**GPF**  
Global Policy Forum  
europe

# Impressum

## Keine Zukunft ohne Gerechtigkeit

Bericht der Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives

### Herausgeber

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Globale Politik und Entwicklung  
Dialogue on Globalization  
Hiroshimastr. 28  
10785 Berlin  
Kontakt: Hubert René Schillinger  
Tel. +49 (0)30 269 35 7417  
Fax +49 (0)30 269 35 9246  
www.fes-globalization.org  
globalization@fes.de

Global Policy Forum Europe  
Königstr. 37 a  
53115 Bonn  
Kontakt: Jens Martens  
Tel. +49 (0)228 96 50 510  
Fax +49 (0)228 96 38 206  
www.globalpolicy.eu  
europe@globalpolicy.org

### terre des hommes Deutschland

Ruppenkampstr. 11 a  
49084 Osnabrück  
Kontakt: Danuta Sacher  
Tel. +49 (0)541 710 10  
Fax +49 (0)541 70 72 33  
www.tdh.de  
info@tdh.de

### Herausgegeben in Kooperation mit:



### Redaktion der deutschen Ausgabe:

Jens Martens, Wolfgang Obenland, Danuta Sacher, Hubert Schillinger

### Koordination:

Jens Martens und Wolfgang Obenland

### Übersetzung:

Angela Großmann

### Gestaltung/Produktion:

Leppelt Grafik & Druck GmbH, www.leppelt.de

### Abbildungsnachweis:

Titelseite: NASA/Hal Pierce (Laboratory for Atmospheres, NASA Goddard Space Flight Center): Hurricane Floyd, 1999 September 14, 12:59 UT; Kapitel 1: Mattias Lasson (DHF), Davide Guglielmo (stock.xchng): Paper ball; Kapitel 2: Berkeley Robinson (stock.xchng): Crushed Cans Texture II; Kapitel 3: frostis (flickr): another world is possible; Kapitel 4: Stephen Desroches (flickr): Planet San Francisco; Kapitel 5: Esther Gibbons (flickr): 42; Kapitel 6: Mr. T in DC (flickr): Sidewalk Closed Signs; Kapitel 7: ZargonDesign (istockphoto.com): Wood Sign Post; Kapitel 8: sanja gjenero (stock.xchng): puzzle time 1; Kapitel 9: Evan Schneider/UN Photo: UN Says „THANK YOU“ to New York for Hosting Millennium Summit; Aktivitäten: Thor (flickr): Gingko Leaf.

Berlin/Bonn/Osnabrück, Februar 2013 (Redaktionsschluss der englischen Originalausgabe: 1. Mai 2012)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [dnb.d-nb.de](http://dnb.d-nb.de) abrufbar.

ISBN 978-3-943126-09-9

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
<b>I. Die Welt braucht fundamentalen Wandel .....</b>	<b>5</b>
1. Eine Welt im Ungleichgewicht .....	5
2. Für ein ganzheitliches Konzept von Nachhaltigkeit .....	7
<b>II. Die Grundelemente von Nachhaltigkeit: Rechte bestätigen, Grenzen anerkennen, Ziele neu definieren .....</b>	<b>10</b>
3. Universelle Prinzipien und Werte als gemeinsame Grundlage .....	10
4. Die ökologischen Grenzen unseres Planeten – und Strategien, sie zu respektieren .....	17
5. Neue Indikatoren und Ziele für Nachhaltigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichen Fortschritt .....	28
<b>III. Politische Reformen für Zukunftsgerechtigkeit .....</b>	<b>42</b>
6. Neuausrichtung der Fiskalpolitik auf Zukunftsgerechtigkeit .....	44
7. Stärkung der öffentlichen Politik für Zukunftsgerechtigkeit .....	53
<b>IV. Reformen für ein inklusives und rechenschaftspflichtiges Governance-System .....</b>	<b>60</b>
8. Demokratische Governance stärken .....	60
9. Governance-Lücken auf nationaler und globaler Ebene schließen .....	66
<b>Aktivitäten und Mitglieder der Civil Society Reflection Group .....</b>	<b>70</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>74</b>
<b>Endnoten .....</b>	<b>76</b>

## Textkästen

<b>Kasten 1</b> .....	8
Den Staat stärken – aber was für einen Staat? <i>von Henning Melber</i>	
<b>Kasten 2</b> .....	14
Das Konzept des Buen Vivir <i>von Jorge Ishizawa</i>	
<b>Kasten 3</b> .....	16
Gerechtigkeit zwischen den Generationen <i>von George Chira</i>	
<b>Kasten 4</b> .....	22
Bevölkerungs-, Entwicklungs- und Umweltdynamik aus feministischer Sicht <i>von Gigi Francisco</i>	
<b>Kasten 5</b> .....	24
Faktor Fünf <i>von Ernst Ulrich von Weizsäcker</i>	
<b>Kasten 6</b> .....	36
Bhutans Index des Bruttonationalglücks <i>von Dasho Karma Ura</i>	
<b>Kasten 7</b> .....	40
Ein Rahmen für Globale Nachhaltigkeitsziele	
<b>Kasten 8</b> .....	43
Ein begrünter Kapitalismus ist keine Alternative <i>von Hubert Schillinger</i>	
<b>Kasten 9</b> .....	46
Das Steuersystem ökologischer gestalten <i>von Filomeno S. Sta Ana III</i>	
<b>Kasten 10</b> .....	51
Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten in Handels- und Finanzfragen <i>von Chee Yoke Ling</i>	
<b>Kasten 11</b> .....	65
Der People's Planning Process und nachhaltige Entwicklung – das Experiment von Kerala <i>von George Chira</i>	

# Vorwort

Im September 2010 trafen sich Vertreter verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen um über das bisher nie dagewesene Zusammenfallen globaler Krisen zu diskutieren: die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Ernährungskrise sowie die immer stärker in Erscheinung tretende Klimakrise.

Unter den Teilnehmern herrschte weitgehende Einigkeit darüber, dass diese ungelösten Krisen das Versagen des vorherrschenden Entwicklungsmodells und des bisherigen Leitbilds wirtschaftlichen Fortschritts widerspiegeln. Dieser Ansatz nimmt keine Rücksicht auf die Menschenrechte und die Grenzen des globalen Ökosystems. Er verwechselt das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) mit gesellschaftlichem Fortschritt und betrachtet Armut als eine im Wesentlichen technische Herausforderung, bei der gesellschaftliche Kategorien wie Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit kaum eine Rolle spielen.

Die Teilnehmer kamen zu dem Schluss, dass es an der Zeit sei, Lehren aus diesen Krisen zu ziehen, die konventionellen Entwicklungskonzepte und -ziele zu hinterfragen und die Modelle und Maßstäbe für Entwicklung und sozialen Fortschritt zu überdenken – im Norden wie im Süden.

Mit der Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (Rio+20) 2012 und der aufkommenden Diskussionen über die zukünftige Entwicklungsagenda nach dem Jahr 2015 boten sich Gelegenheiten, das gegenwärtige Entwicklungsparadigma zu überdenken und Strategien im Hinblick auf einen ganzheitlichen, rechthebasierten Entwicklungsansatz zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund entstand die Initiative zur Gründung der *Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*, um einer interdisziplinären Gruppe von Aktivist/innen und Wissenschaftler/innen aus der Zivilgesellschaft ein Forum für gründliche Diskussionen und gemeinsames Lernen zu bieten. Im November 2010 wurde diese Gruppe gemeinsam von Social Watch, dem Third World Network, Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN),

der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Global Policy Forum, terre des hommes und der Dag Hammarskjöld Foundation ins Leben gerufen.

Die Gruppe setzt sich aus 18 Mitgliedern aus der ganzen Welt zusammen. Wir, die Mitglieder der Reflection Group, spiegeln zwar ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen, Netzwerke und Stiftungen wider, erheben aber keinesfalls den Anspruch, die globale Zivilgesellschaft zu repräsentieren. Wir sind als Individuen aus verschiedenen Regionen, Kulturen und Disziplinen zusammengesommen um miteinander nachzudenken, zu diskutieren und voneinander zu lernen.

Von Januar 2011 bis März 2012 traf sich die Gruppe fünfmal, um konventionelle und alternative Modelle für Entwicklung und Wohlergehen zu erörtern, Entwicklungsziele und -indikatoren einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) zu überdenken, daraus Schlüsse für künftige Entwicklungsstrategien zu ziehen und konkrete politische Empfehlungen für die Rio+20-Konferenz und die Post-2015-Entwicklungsagenda zu formulieren.

Dieser Bericht ist das wichtigste Ergebnis der gemeinsamen Arbeit der Reflection Group. Das Mandat der Gruppe endet mit der Publikation dieses Dokuments. Unsere Überlegungen sind aber nicht in Stein gemeißelt, sondern lediglich ein erster Schritt und Gegenstand weiter andauernder Diskussionen. Wir schlagen beispielsweise ein politisches Rahmenwerk für Globale Nachhaltigkeitsziele vor, um die Notwendigkeit eines breit gefassten, ganzheitlichen Ansatzes zu verdeutlichen, der über die MDGs hinausgeht. Bisher haben wir allerdings noch keine detaillierte Zusammenstellung spezifischer Ziele und Indikatoren erarbeitet.

Die wichtigsten Botschaften dieses Reports haben wir im Konsens erarbeitet. Gemeinsam sind wir davon überzeugt, dass die Prinzipien und Werte der

Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung und der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen auf dem Spiel stehen und dringend wiederbelebt werden müssen. Dazu gehört auch die zwingende Notwendigkeit, die Menschenrechte sowie die Prinzipien Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Vielfalt, Respekt vor der Natur sowie das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten umzusetzen. Durch Unternehmensinteressen werden diese Prinzipien und Werte nicht gewahrt. Durch ungezügelter Marktkräfte werden die ohnehin Starken bevorzugt und die wirtschaftliche Kluft noch vergrößert. Hier ist das Gemeinwesen gefordert, das Gleichgewicht wieder herzustellen, Diskriminierung abzubauen und einen sicheren Lebensunterhalt, menschenwürdige Arbeit und gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Generationenübergreifende Gerechtigkeit erfordert Zurückhaltung und Verantwortlichkeit seitens der gegenwärtigen Generation. Es ist dringend erforderlich, gerechtere Pro-Kopf-Rechte an den globalen Gemeingütern und auf die Emission von Treibhausgasen durchzusetzen, wobei historische Verantwortlichkeiten mitberücksichtigt werden müssen. Es muss neu bekräftigt werden, dass der demokratisch legitimierte Staat ein unverzichtbarer Akteur ist, um den rechtlichen Rahmen zu setzen, die Standards für Gleichheit und Menschenrechte durchzusetzen und langfristiges ökologisches Denken zu fördern.

Bei der Formulierung unserer Ergebnisse haben wir erheblich von den Diskussionen innerhalb unserer Organisationen und Netzwerke und den vielen Kommentaren von Freunden und Kollegen profitiert. Dennoch wurde der Bericht von den Mitgliedern der Gruppe in ihrer persönlichen Eigenschaft und im Rahmen ihres jeweiligen Mandats verabschiedet.

Wir freuen uns besonders, dass die englische Originalausgabe des vorliegenden Berichts in der Reihe *development dialogue* veröffentlicht wurde, und somit in der historischen Tradition des richtungsweisenden Berichts „What Now – Another Development“ von 1975 und der Berichte von Erskine Childers und Brian Urquhart über die Reform des Systems der Vereinten Nationen aus den frühen 1990er Jahren steht. Wir hoffen, dass unser Beitrag – in der Tradition der erwähnten Berichte – die gesellschaftliche Debatte

bereichern wird: Die Debatte über alternative Entwicklungswege, über partizipatorische, inklusivere Governance-Strukturen und über den notwendigen Wandel in Politik und Gesellschaft hin zu einer zukunftsgerechten Entwicklung für Alle.

Die hier vorgelegte deutsche Fassung wurde gegenüber der englischen Originalversion leicht gekürzt. Auf eine erneute breite Herleitung und Darstellung der verschiedenen Krisen wurde hier bewusst verzichtet. Die entsprechenden Ausführungen (Kapitel 1) orientieren sich an der Ausführungen der ebenfalls 2012 erschienenen ‚Executive Summary‘ des Berichts.\* Der Schwerpunkt des deutschsprachigen Berichts liegt somit auf den Überlegungen zur Gestaltung der Zukunft.

\* <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09144.pdf>

# I. Die Welt braucht fundamentalen Wandel

## 1. Eine Welt im Ungleichgewicht



*„Wir leben in einer turbulenten Welt. Wir leben in einer Welt, die zu einem globalen Kasino mutiert ist, in dem mit unserem Lebensunterhalt, unserer Sicherheit, unserer Zukunft und unserem Planeten gespielt wird.“*

Wir leben in einer turbulenten Welt. Wir leben in einer Welt, die zu einem globalen Kasino mutiert ist, in dem mit unserem Lebensunterhalt, unserer Sicherheit, unserer Zukunft und unserem Planeten gespielt wird.

Wir leben in einer Welt, in der die reichsten 20 Prozent der Bevölkerung mehr als 80 Prozent des Gesamteinkommens beziehen, und diejenigen im unteren Fünftel nur über zwei Prozent des weltweiten Einkommens verfügen.<sup>1</sup> Die Gewinne aus Wirtschaftswachstum und Globalisierung sind ungleich verteilt. In den meisten Ländern sind die Reichen auf Kosten der Bevölkerungsgruppen mit niedrigerem Einkommen und der Armen reicher geworden.

Wir leben in einer Welt, in der 42 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen von 17 Prozent der Bevölkerung erzeugt werden.<sup>2</sup> Nicht nachhaltige Produktions- und Konsumweisen haben sich im Zeitalter einer auf Ausbeutung von Bodenschätzen basierenden Industrialisierung rasch verbreitet. Sie sind die Ursache der rapiden Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, einschließlich sauberen Trinkwassers, aber auch der ungleichen Verteilung der versprochenen Wohltaten des Wirtschaftswachstums und der Ausweitung des Handels. Diese Produktions- und Konsumweisen haben zur Erderwärmung geführt, durch die der Meeresspiegel steigt, immer öfter extreme Wettersituationen auftreten und die Wüstenbildung fortschreitet. Im Hinblick auf die biologische Vielfalt führt der Verlust unseres ökologischen Erbes zu dauerhaften Schäden. Wir haben die ökologischen Grenzen des Planeten überschritten. Angesichts der Bedrohung durch den Klimawandel haben wir nur noch eine Schonfrist.

Trotzdem weigern wir uns, unsere Emissionen zu verringern und die knappen Ressourcen denjenigen zukommen zu lassen, die bisher noch nicht von ihrer Nutzung profitiert haben.

Allzu oft zielt die nationale und internationale Politik nicht darauf ab, Ungleichheiten zu verringern. Ihre Konzentration auf die Stimulierung des Wirtschaftswachstums hat Anreize geschaffen, die Natur auszubeuten, sich auf die Nutzung fossiler Brennstoffe zu verlassen und die biologische Vielfalt zu dezimieren. Damit hat sie die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen unterminiert. Länder konkurrieren miteinander in einem Wettlauf nach unten. Indem sie niedrigere Steuern und billigere Arbeitskräfte anbieten, wollen sie dem herrschenden ökonomischen Denken folgend Investitionen einwerben.

Frauen, insbesondere arme Frauen, leiden nach wie vor unter sozialer und ökonomischer Diskriminierung und werden vielerorts ihrer körperlichen, reproduktiven und sexuellen Rechte beraubt.

Die biologische Vielfalt und die Reichtümer der Natur werden zwar genutzt, jedoch nicht respektiert, geschützt und wertgeschätzt. In Harmonie mit der Natur lebende Gemeinschaften und Bevölkerungsgruppen müssen erleben, dass ihre Rechte ignoriert und ihre Existenz und Kultur gefährdet werden.

Warum konnte dies alles geschehen? Warum sind die Regierungen so jämmerlich gescheitert? Viele Staaten haben ihre Verpflichtung, demokratische Werte aufrechtzuerhalten, nicht eingehalten. Viele Regierungen sind ihrer Bevölkerung gegenüber immer weniger rechenschaftspflichtig. Weltweit gültige Normen und Standards wurden ignoriert oder durch neue, marktfreundlichere Regelungen überlagert. In der Finanz- wie in der Umweltkrise müssen Risiken hauptsächlich von jenen geschultert werden, die diese gar nicht eingegangen sind. Das Prinzip des „*too big to fail*“ hat gleichzeitig zu einer Umverteilung öffentlicher Mittel geführt.

Wir sind mit einer Hierarchie von Rechten konfrontiert, in der die Rechte von Menschen und Ökosystemen auf die unteren Stufen verbannt wurden. Diese Situation findet ihre Parallelen in der Governance auf nationaler und internationaler Ebene. Die stark fragmentierte Global Governance hat außerdem dazu geführt, dass der Blick auf das große Ganze verloren ging und man sich eher mit den Symptomen als mit den Ursachen beschäftigt.

Die Reaktionen der Regierungen auf das Versagen des Finanzsystems haben zuletzt gezeigt, dass der Staat durchaus handlungsfähig ist und angesichts einer drohenden Katastrophe mit Geld und politischen Maßnahmen rasch reagieren kann. Die Rolle des Staates muss wieder gestärkt werden, aber dies muss auf demokratischer Legitimation und Rechenschaftspflicht basieren – und durch die wirksame Beteiligung einer unabhängigen Zivilgesellschaft ausgeglichen werden.

## 2. Für ein ganzheitliches Konzept von Nachhaltigkeit



*„Wir müssen ein neues Verständnis von Entwicklung und Nachhaltigkeit finden, das bis ins tägliche Leben, in die öffentlichen und gesellschaftlichen Arenen und in multilaterale, bilaterale und regionale Foren durchdringt und auch in die Debatten über nationale und globale Politik und ihre Umsetzung einfließen kann.“*

Bis heute ist noch kein ganzheitlicher Handlungsansatz für Nachhaltigkeit entwickelt worden. Es ist daher erforderlich, die Konzepte von Entwicklung und Wohlergehen neu zu definieren – sowohl ihre Inhalte, ihre Ziele und Indikatoren als auch ihre Strategien. Wir müssen ein neues Verständnis von Entwicklung und Nachhaltigkeit finden, das bis ins tägliche Leben, in die öffentlichen und gesellschaftlichen Arenen und in multilaterale, bilaterale und regionale Foren durchdringt und auch in die Debatten über nationale und globale Politik und ihre Umsetzung einfließen kann.

Ein neues Entwicklungsparadigma, das auf der Logik von Nachhaltigkeit und Menschenrechten basiert, erfordert eine Neudefinition der Rolle des Staates, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Der Staat sollte bei der Förderung von Nachhaltigkeit und Wohlergehen eine Schlüsselfunktion übernehmen. Demokratisch legitimiert muss er wieder zum zentralen Akteur werden, der den rechtlichen Rahmen vorgibt und für die Umsetzung von Gleichheits- und Menschenrechtsstandards sorgt. Gleichzeitig muss er das langfristige ökologische Denken fördern. Dafür ist es zum einen erforderlich, den bestehenden Katalog universeller Prinzipien und Rechte, der in

verschiedenen Abkommen und Deklarationen der internationalen Staatengemeinschaft im Kontext der Vereinten Nationen über die Jahre entwickelt worden ist, erneut zu bekräftigen, zum anderen geht es darum, die ökologischen Grenzen unseres Planeten als handlungsleitende Maxime praktischer Politik anzuerkennen.

## Den Staat stärken – aber was für einen Staat?

von Henning Melber

Der Staat als zentralisierte Institution mit seiner (der Öffentlichkeit verpflichteten!) Beamtenbürokratie entstand als Ergebnis der Trennung von Politik und Wirtschaft. Das wichtigste Merkmal eines Staates ist, dass er niemandem „gehört“, keiner Einzelperson und auch keiner Gruppe, auch wenn er niemals neutral und ziemlich oft parteiisch ist. Nichtsdestotrotz begründet er seine Legitimität oft mit dem Anspruch, ein neutraler Vermittler zwischen gegensätzlichen Interessen zu sein. Der Staat rechtfertigt seine Existenz als Regulierungsinstanz, die verschiedene Institutionen im Hinblick auf ein abstraktes, allgemeines öffentliches Interesse repräsentiert und ihre Interessen miteinander in Einklang bringen will. Gleichzeitig sind der Staat und seine Bürokratie ein Motor und ein Instrument, die soziale Entwicklung innerhalb eines festgelegten Gebiets zu strukturieren und neu auszurichten. Die Vereinten Nationen gehen von der grundsätzlichen Annahme aus, dass die Bevölkerung sich in einem souveränen Territorium zu einem Staat zusammenschließt, der das Land bei Angelegenheiten im In- und Ausland repräsentiert.

Regierungen vertreten die Interessen ihrer Staaten, die wiederum für sich in Anspruch nehmen, die Mehrheit der Bevölkerung in ihren Ländern zu repräsentieren. Oft üben Regierungen jedoch Macht und entscheidenden Einfluss auf die Politik des Staates aus, ohne die Mehrheit zu repräsentieren. Andere Regierungen, die ein demokratisches Mandat haben, das auf freien und fairen Wahlen beruht, vertreten nicht die Interessen einer Mehrheit der Wähler, die sie an die politische Macht gebracht haben.

Trotz ihres Anspruchs, von der Tagespolitik unabhängig zu sein, und obwohl sie ihre Existenz auch unabhängig von der jeweiligen Regierung rechtfertigen, spiegeln Staaten die Machtverhältnisse wider, die sowohl in

den politischen als auch wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausdruck kommen. Die Staaten als eine materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen sind das Spiegelbild einer Interessenkonstellation, wie sie soziale Klassen und andere Akteure und Lobbygruppen verkörpern. Der Staat ist kein monolithischer Block sondern eine strategische Arena. Als ein Integrationsfaktor versucht der Staat, antagonistische Kräfte innerhalb der jeweiligen Gesellschaft miteinander zu versöhnen und einen gemeinsamen Bezugspunkt zur Identifikation zu schaffen. Als ein Herrschaftsfaktor zwingt der Staat jedoch oft der Gesamtgesellschaft die Interessen einer Elite auf.

Oft haben einflussreiche Unternehmensvertreter mit der Zeit die Macht übernommen zu definieren, welche Rolle der Staat im Entwicklungsprozess übernehmen und wie Entwicklung gestaltet werden sollte. 1997 ermahnte uns ein vom Sekretariat der Vereinten Nationen vorgelegter Bericht mit dem Titel „Rethinking the state for social development“, dass *„the goals and functioning of social management cannot be equated with business logic. Much more needs to be done to ensure such essential aspects as access, equity, sustainability and efficiency.“*<sup>3</sup>

Ein verantwortungsvoller Staat, der im öffentlichen (das heißt im allgemeinen) Interesse handelt, wird Maßnahmen einführen müssen, die zur allgemeinen Sicherheit und zum Wohlergehen aller Menschen auf seinem Staatsgebiet beitragen. Das bedeutet beispielsweise den Schutz gegen missbräuchlichen Zugang zu öffentlichen Gütern und den Schutz nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen. So können Praktiken gestoppt oder verboten werden, von denen einige wenige auf Kosten anderer profitieren. Das trifft insbesondere im Fall von indigenen Völkern zu, die häufig marginalisiert werden. Sie sind oft Bürger von Staaten, die sich an Übergriffen von Unternehmen

auf die Territorien ihrer Vorfahren mitschuldig machen. Diese Staaten tragen auch eine Mitschuld an Übergriffen von Unternehmen auf die Lebensgrundlagen indigener Völker in Form von Landaneignung (*land grabbing*) und Enteignung im Allgemeinen.

Zu den Instrumenten, über die ein Staat verfügt, gehören die Gesetzgebung und die Steuerpolitik. Ein *verantwortungsbewusster* Staat muss auch ein *mutiger* Staat sein. Er muss Kräften entgegenreten, die seine Bevölkerung entmachten wollen, indem er darauf vertraut, dass die Bevölkerung

schon weiß, wie sie klug mit Grund und Boden umgeht. Generell muss der Staat zu einer langfristigen Perspektive für die Menschen und ihr Ökosystem (Natur und alle anderen Lebensformen) beitragen. Seine Legitimation beruht auf seinem Beitrag zu lokaler und globaler Gleichheit und Gerechtigkeit. Sie beruht auch auf seinem Verständnis von Solidarität, dass nachhaltige Entwicklung eine Entwicklung für alle Menschen sein muss, sowohl auf lokaler wie auf globaler Ebene, und nicht auf Kosten anderer Menschen erfolgen kann, egal ob im eigenen Land oder anderswo.

## II. Die Grundelemente von Nachhaltigkeit: Rechte bestätigen, Grenzen anerkennen, Ziele neu definieren

### 3. Universelle Prinzipien und Werte als gemeinsame Grundlage



*„Während die Staaten und ihre Organe auf nationaler und internationaler Ebene allzu oft dabei versagt haben, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen, haben sie in den letzten zwei Jahrzehnten die Rechte von Unternehmen und die Rechte des Kapitals gestärkt.“*

Jedes Konzept von Entwicklung, Wohlergehen und gesellschaftlichem Fortschritt basiert auf grundlegenden Prinzipien und Werten. Diese sind tief in unseren Kulturen, Weltanschauungen und Glaubenssystemen verwurzelt. Sie bilden das Fundament jeder Gesellschaft. In Zeiten der Globalisierung und wachsender globaler Wechselbeziehungen zwischen Gesellschaften, Volkswirtschaften und Menschen sind universell geteilte Prinzipien eine Voraussetzung dafür, dass wir in Gerechtigkeit und Frieden und in Einklang mit der Natur zusammenleben können. Wir sind davon überzeugt, dass bei allen kulturellen Unterschieden eine ganze Reihe solcher gemeinsamer Prinzipien und Werte existieren, die zumindest von den meisten von uns geteilt werden.

Diese Prinzipien und Werte müssen nicht neu erfunden werden. In diversen internationa-

len Abkommen, Deklarationen und politischen Stellungnahmen der Vereinten Nationen haben sich die Regierungen bereits auf fundamentale Prinzipien geeinigt, die für die innerstaatlichen und internationalen Beziehungen maßgeblich sein sollen. Sie werden von einem breiten Spektrum von Gesellschaften und Gemeinschaften geteilt.

Wir schlagen folgende acht Prinzipien als Grundlage eines neuen normativen Rahmens für Zukunftsgerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung vor:

» **Solidaritätsprinzip.** Solidarität ist ein weit- hin akzeptiertes Prinzip in vielen Verfassungen, um das Verhältnis von Bürgern innerhalb eines Landes zu regeln. Die Gleichheit der Bürger/ innen und ihre gemeinsame Verantwortung für das Gemeinwohl sind zentrale Elemente dieses

Konzepts. Im Sinne der Solidarität ist Hilfe kein wohlthätiger Akt, sondern ein Recht jeder Frau, jedes Mannes und jedes Kindes. Solidarität unterscheidet sich grundlegend von Wohltätigkeit und Philanthropie. In Zeiten der Globalisierung wurde dieses Konzept auf die internationale Ebene übertragen. In der Millenniumserklärung haben die Regierungen Solidarität als einen der zentralen Werte aufgelistet: *„Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.“*<sup>4</sup> Heute ist das Konzept der Solidarität als ein zentrales Prinzip anerkannt und findet sich in verschiedenen internationalen Übereinkommen wieder, beispielsweise der Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung aus dem Jahr 1994.

- » **Do no harm-Prinzip.** Ursprünglich ein Schlüsselprinzip der ärztlichen Ethik, das sich im Versprechen des Hippokratischen Eides „nicht zu schaden“ widerspiegelt, ist dieses Prinzip auch für andere Bereiche relevant geworden. Es gehört zum Beispiel seit 2003 zu den humanitären Prinzipien von UNICEF (dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) und wurde in die Verhaltenskodizes von großen humanitären Organisationen aufgenommen. Im Wesentlichen sollte die Verpflichtung der Politik, keinen Schaden an Mensch und Natur anzurichten, als ein Leitmotiv in allen Politikbereichen und auf allen Ebenen dienen.
- » **Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten.** Dieses Prinzip stellt einen der Meilensteine der Rio-Deklaration von 1992 dar. Deren Prinzip 7 besagt im Wortlaut: *„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 des Drucks, den ihre Gesellschaften auf die globale Umwelt ausüben, sowie in Anbetracht der ihnen zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel bei dem weltweiten Streben nach nachhaltiger Entwicklung*

*tragen.“*<sup>5</sup> Zum ersten Mal in der Geschichte haben Regierungen hier ihren unterschiedlichen gegenwärtigen und historischen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt – und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen. Durch die Einbeziehung der historischen Dimension ist dies weiterreichender als das Prinzip der besonderen und differenzierten Behandlung, das in den Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) enthalten ist, und das auf wirtschaftlichen Kapazitäten und Bedürfnissen beruht. Das Prinzip ist ein Schlüsselement des Kyoto-Protokolls. Seine Anwendung sollte jedoch nicht auf die Klimaverhandlungen beschränkt werden. Das Prinzip gilt natürlich auch auf regionaler und sogar lokaler Ebene: diejenigen, die mehr Lasten tragen können, müssen mehr zum Wohlergehen der Gemeinschaft beitragen – ob durch progressive Besteuerung oder durch praktisches Handeln.

- » **Verursacherprinzip.** Die schlichte Botschaft dieses Prinzips lautet, dass die durch Umweltverschmutzung entstandenen Kosten von denjenigen getragen werden müssen, die sie verursachen. Dieses Prinzip ist seit den 1970er-Jahren ein Teil des internationalen Umweltrechts und wurde in der Rio-Deklaration in Prinzip 16 bestätigt: *„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 [...]“*<sup>6</sup> Dieses Prinzip ist im internationalen Umweltrecht weithin anerkannt, sollte aber auch in anderen Bereichen angewendet werden. Im Zusammenhang mit der jüngsten Finanzkrise haben viele gefordert, dass die Verursacher der Krise die Kosten der Krise tragen müssen, insbesondere die Banken und die Finanzindustrie. Der EU-Kommissar Michel Barnier sagte beispielsweise: *„Ich glaube an das Verursacherprinzip. Wir müssen ein System errichten, das sicherstellt, dass der Finanzsektor die Kosten von Banken Krisen künftig selbst trägt.“*<sup>7</sup>

- » **Vorsorgeprinzip.** Dieses Prinzip meint Folgendes: Sollte kein wissenschaftlicher Konsens über die Auswirkungen von Handlungen oder Politiken für Mensch und Natur vorhanden sein, liegt die Beweispflicht für deren Ungefährlichkeit bei den Befürwortern dieser Handlungen oder Politiken. Dieses Prinzip wurde auch in die Rio-Deklaration aufgenommen, die in Prinzip 15 besagt: „*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.*“<sup>8</sup> Das Prinzip ist auch in der Klimarahmenkonvention (Artikel 3.3) enthalten, die parallel zur Rio-Deklaration ausgehandelt und 1992 verabschiedet wurde. Seit Rio wurde dieses Prinzip in eine Reihe weiterer internationaler Abkommen aufgenommen, wie zum Beispiel in das Cartagena-Protokoll zur Biologischen Sicherheit von 2000 in Bezug auf den grenzüberschreitenden Handel von lebenden, gentechnisch veränderten Organismen.
- » **Subsidiaritätsprinzip.** Gemäß diesem Prinzip sollen politische Entscheidungen immer auf der niedrigst möglichen administrativen und politischen Entscheidungsebene und damit so nah wie möglich bei den betroffenen Menschen gefällt werden. Das soll gewährleisten, dass sich Frauen und Männer vollständig an der Entscheidungsfindung beteiligen können. Diese Idee ist ein Kernelement des Föderalismus und eines der zentralen Prinzipien der Verträge der Europäischen Union. Aber auch indigene Völker sehen dieses Prinzip als unverzichtbares Mittel an, um ihre Identität, Vielfalt und Kultur zu bewahren. Subsidiarität erkennt das inhärente demokratische Recht auf Selbstbestimmung des Menschen, der Gemeinschaften und Staaten an, solange dessen Ausübung nicht die gleichen Rechte anderer einschränkt. Deshalb darf das Prinzip nicht als Argument gegen Maßnahmen der Zentralregierung auf nationaler oder internationaler Ebene missbraucht werden, sondern muss immer in Kombination mit den anderen Prinzipien, insbesondere dem Solidaritätsprinzip angewendet werden.
- » **Prinzip der freien vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung.** Diesem Prinzip zufolge haben Gemeinschaften das Recht, ihre Zustimmung zu vorgeschlagenen Projekten und Aktionen von Regierungen oder Konzernen zu geben oder zu verweigern, falls diese ihre Lebensbedingungen und die Territorien betreffen, die sie nach dem Gewohnheitsrecht besitzen, in Anspruch nehmen oder anderweitig nutzen. Dieses Prinzip ist ein Schlüsselement der Deklaration der Vereinten Nationen über die Rechte indigener Völker von 2007 und wird im Übereinkommen der ILO über indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (169/1989) anerkannt. Jedoch ist dieses Prinzip nicht auf die Rechte indigener Völker beschränkt. Es ist z.B. auch im Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel von 1998 verankert. Dieses Übereinkommen sorgt unter anderem dafür, dass Importländer Informationen über eine Chemikalie erhalten, die aus einem Land exportiert wird, das diese Chemikalie verboten oder ihren Gebrauch aus gesundheitlichen oder ökologischen Gründen eingeschränkt hat.
- » **Prinzip der friedlichen Beilegung von Konflikten.** Dieses Prinzip ist ein Kernelement der UN-Charta, die in Artikel 2 feststellt: „*Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.*“<sup>9</sup> In der Manila-Deklaration von 1982 bestätigten die Regierungen noch einmal, dass die friedliche Beilegung von Konflikten ein zentrales Anliegen der Staaten und der UN darstellen sollte.<sup>10</sup> Dieses Prinzip ist aus dem grundlegendsten Menschenrecht auf ein Leben in Würde abgeleitet und gilt auch für die Beziehungen zwischen Staaten und Völkern sowie für die Beziehungen der Menschen untereinander.

Diese acht Prinzipien sollten die Eckpfeiler eines global gültigen rechtlichen Rahmens für Zukunftsgerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung bilden. Sie sind miteinander verbunden und dürfen nicht isoliert voneinander angewendet werden.

Zusätzlich zu ihnen gibt es fundamentale Werte, die für die internationalen Beziehungen gleichermaßen wichtig sind. In der Millenniumserklärung bekannten sich die Regierungen insbesondere zu folgenden Werten:

- » **Freiheit.** Männer, Frauen und Kinder haben das Recht, ihr Leben in Würde, frei von Hunger und von Angst vor Gewalt, Unterdrückung und Ungerechtigkeit zu verbringen. Eine demokratische und partizipatorische Governance, die auf dem Willen der Bevölkerung basiert, ist die beste Garantie für die Einhaltung dieser Rechte. Es gibt aber auch Grenzen für Freiheit – nämlich dann, wenn die Freiheit der Mitbürger/innen berührt wird. „*Freiheit ist immer die Freiheit der Andersdenkenden*“ (Rosa Luxemburg). Und Freiheit findet ihre Grenzen im *Do no harm*-Prinzip.
- » **Gleichheit.** Keinem Individuum, keinem Land und keiner Gruppe darf die Chance verweigert werden, an Entwicklung teilzuhaben bzw. davon zu profitieren. Gleiche Rechte und Chancen für Frauen und Männer müssen gewährleistet werden. Gleichheit umfasst auch das Konzept der Generationengerechtigkeit – das bedeutet, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse nur auf eine Art und Weise befriedigen darf, die nicht die Chancen künftiger Generationen beeinträchtigt, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (siehe Kasten 3).
- » **Vielfalt.** Menschen müssen einander respektieren – in all ihrer Vielfalt des Glaubens, der Kulturen, der Sprache, des Aussehens, der sexuellen Orientierung und des Geschlechts. Unterschiede innerhalb von und zwischen Gesellschaften sollten nicht gefürchtet oder unterdrückt, sondern als ein wertvolles Gut der Menschheit geschätzt werden. Eine Kultur des Friedens und des Dialogs im gemeinsamen Lernen sollte aktiv gefördert werden.

- » **Respekt vor der Natur.** Respekt muss im Verhalten gegenüber allen Lebewesen zum Ausdruck gebracht werden. Dies gilt auch für die Nutzung der natürlichen Ressourcen und das Ökosystem als Ganzem. Nur so können die unermesslichen Reichtümer, die uns die Natur zur Verfügung stellt, bewahrt und an unsere Nachfahren weitergegeben werden. Die gegenwärtigen nicht-nachhaltigen Produktions- und Konsummuster müssen im Interesse unseres künftigen Wohlergehens und des Wohlergehens unserer Nachfahren geändert werden. Respekt vor der Natur bedeutet viel mehr als einen vernünftigen Umgang mit der menschlichen Umwelt: Er bedeutet, dass Lebewesen ihnen eigene Rechte haben. Sie sollten nicht als Objekte menschlicher Interaktion, sondern als Subjekte betrachtet werden, deren Wert nicht auf Gebrauch und Tausch beschränkt ist. Ein solches Verständnis von Natur als lebendigem System spiegelt sich auch in den Denk- und Glaubenssystemen indigener Völker wider, beispielsweise im Konzept des *Buen Vivir* (siehe Kasten 2).

### Prinzipien und Werten müssen in Rechte übersetzt werden

Zwar haben alle Regierungen diesen Prinzipien und Werten im Allgemeinen zugestimmt. Wenn es um die Umsetzung in einklagbare Verpflichtungen und gezielte politische Maßnahmen ging, haben sie jedoch meist versagt. Wenn Regierungen das Solidaritätsprinzip ernst genommen hätten, hätten Armut und Hunger drastisch reduziert werden müssen. Wenn sie das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten akzeptiert hätten, wäre der Klimagipfel von Kopenhagen nicht in solch einem Desaster geendet. Und wenn sie sich an das Vorsorgeprinzip gehalten hätten, hätten nukleare Katastrophen wie die von Tschernobyl und Fukushima vermieden werden können.

## Das Konzept des *Buen Vivir*

von Jorge Ishizawa

Bei einem Treffen der Mitglieder des *Suma Uta*-Netzwerks von Gemeinschaftsältesten, bei dem kürzlich Ansichten über *Buen Vivir* bzw. *Suma Jakaña* (Aymara für „tugendhaftes Gehen“) ausgetauscht wurden, steuerte jede/r der 15 Teilnehmer/innen eine andere Version bei, um darzulegen, was er/sie für die wesentlichen Merkmale des Konzepts hielt. Am Ende kamen alle überein, dass jede der 15 Definitionen für das Verständnis dessen, was *Suma Jakaña* tatsächlich ist, wichtig sei. Sie sagten, wenn man nur eine der Definitionen ausließe, wäre es nicht *Suma Jakaña*. Das Beispiel zeigt, dass Versuche vergeblich sind, eine präzise, und daher eingeschränkte und einschränkende Definition von *Buen Vivir* zu finden. Genauso ist es unmöglich, lebendiges gemeinsames Lernen in einen Planungsrahmen einzuzwängen, der auf von außen fixierte Ziele ausgerichtet ist.

Wenn die *Suma Uta*-Ältesten Mitherausgeber einer Begriffsdefinition von *Buen Vivir* wären, würden sie wohl David Choquehuanca zustimmen, dem angesehenen bolivianischen Außenminister, den man folgendermaßen zitiert hat: „*Vivir Bien means sharing [...] living in community, in fraternity and, especially, in complementarity [...] not competing, living in harmony among peoples and with nature, producing for our needs protecting the environment [...] to recover the health of Mother Earth.*“<sup>11</sup>

*Buen Vivir* ist daher keine Utopie. Es ist eine persönliche Erfahrung, die in Gemeinschaften gelebt wird, die eine gemeinsame Kultur, Weltanschauung und einen gemeinsamen Lebensstil haben. Auch wenn es sich um einen kulturspezifischen Ausdruck der Weisheit der indigenen Völker der zentralen Andenregion

handelt, kommt der Begriff des *Buen Vivir* im Sinne von „gut leben“ in allen Kulturen vor. Seine derzeitige Beliebtheit sollte daran erinnern, dass diese Komponente in der vorherrschenden Debatte über Entwicklung fehlt. Exakt dort sollte der Begriff jedoch als zentrale Komponente des derzeit unsichtbaren kulturellen Pfeilers von Nachhaltigkeit eine Rolle spielen. Infolgedessen ist *Buen Vivir* in den Anden gleichbedeutend mit nachhaltiger Entwicklung.

Neben der Gemeinschaftsebene ist ein weiteres durchgängiges Merkmal der Definitionen von *Buen Vivir*, dass der Begriff konsequent mit „in Frieden leben“ in Verbindung gebracht wird. Frieden scheint der transkulturelle Zusammenhang zu sein, in dem „gut leben“ von den lokalen Gemeinschaften erfahrbar ist. Er bietet daher eine unverzichtbare Plattform für den interkulturellen Dialog in Bezug auf Nachhaltigkeit.<sup>12</sup>

Als Arbeitskonzept wurde *Buen Vivir* bei der Ausarbeitung der Verfassungen zweier Länder in der zentralen Andenregion verwendet: Ecuador (2008) und Bolivien (2009). In dieser Funktion hat das Konzept dazu geführt, dass der Glaube, Wirtschaftswachstum sei gleichbedeutend mit „besser leben“ und führe notwendigerweise zu *Buen Vivir*, im öffentlichen Bewusstsein verstärkt hinterfragt wurde. Für die indigenen Völker der zentralen Andenregion hat es ganz im Gegenteil deutlich gemacht, dass ein auf der Ausbeutung natürlicher Ressourcen basierendes Wirtschaftswachstum den Verlust des Zugangs zum Land ihrer Vorfahren bedeutet und damit auch den Untergang einer Lebensweise, die sich über Jahrtausende als nachhaltig erwiesen hat.

Damit das Funktionieren einer Gesellschaft gewährleistet und sie vor Tyrannei geschützt werden kann, müssen Werte in Gesetze, Rechte und gesetzlich bindende Verpflichtungen umgesetzt werden. Auf internationaler Ebene spielt das System der Menschenrechte eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung von ethischen Werten in gesetzlich verankerte Rechte. Besonders wichtig ist die Internationale Charta der Menschenrechte, welche die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst. Von gleicher Bedeutung sind das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. In jüngster Zeit wurden diese Schlüsseldokumente durch das Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen (2005) und die UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker (2007) ergänzt. Gemeinsam mit der Erklärung über das Recht auf Entwicklung (1986) und ergänzt durch die oben erwähnten Kernprinzipien bilden diese Dokumente den normativen Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts von Zukunftsgerechtigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichem Fortschritt.

Die Normen des internationalen Menschenrechtssystems werden zwar allgemein akzeptiert und die meisten Länder der Welt haben sie ratifiziert, es gibt jedoch eine massive Umsetzungslücke. Schlimmer noch: Während die Staaten und ihre Organe auf nationaler und internationaler Ebene allzu oft dabei versagt haben, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen, haben sie in den letzten zwei Jahrzehnten die Rechte von Unternehmen und die Rechte des Kapitals gestärkt. Sie haben die Freiheit des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs gefördert, die Bewegungsfreiheit der Menschen jedoch eingeschränkt. Sie haben die Rechte transnationaler Investoren gestärkt, die Rechte der Menschen, die von diesen Investitionen betroffen waren, jedoch geschwächt. Transnationale Unternehmen können heutzutage Regierungen bei jeder Änderung der Vorschriften vor internationale Schiedsgerichte zerren, falls ihre aktuellen oder erwarteten Profite beeinträchtigt werden, so zum Beispiel bei der

Änderung von Gesundheitsvorschriften. Menschen werden dagegen daran gehindert, Unternehmen für Umweltverschmutzung und andere schädliche Praktiken zu verklagen. Es besteht daher die dringende Notwendigkeit, wieder ein Gleichgewicht der Rechte herzustellen – das heißt, sich auf die Einhaltung der Menschenrechte als normatives Fundament von Politik zurückzubekennen und die Rechte des Kapitals gegenüber den Rechten der Menschen in die Schranken zu weisen.

Nicht nur bei der Umsetzung von Rechten gibt es Lücken, sondern auch im internationalen Rechtssystem selbst. Bestimmte Prinzipien und Werte, wie das Prinzip der Generationengerechtigkeit (vgl. Kasten 3) und das Prinzip des Respekts vor der Natur sind bisher nicht explizit in (kodifizierte) Rechte übersetzt worden. Es bedarf intensiver Debatten und Forschung, wie die Rechte der Natur und die Generationengerechtigkeit in das internationale Normensystem aufgenommen und wie sie praktisch umgesetzt werden können.

Es ist nur ein erster Schritt, die grundlegenden Prinzipien und Werte in international vereinbarte Rechte und Pflichten zu übersetzen. Der nächste Schritt muss darin bestehen, politische Ziele und Strategien zur Umsetzung dieser Rechte zu formulieren. Dabei spielt die staatliche Politik eine entscheidende Rolle. Demokratisch legitimierte staatliche Organe, insbesondere Regierungen und Parlamente, haben die Pflicht, einen kultursensiblen, rechtebasierten Ansatz von Zukunftsgerechtigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichem Fortschritt zu verwirklichen. Sie dürfen diese Aufgabe nicht an den Privatsektor oder die Zivilgesellschaft delegieren.

## Gerechtigkeit zwischen den Generationen

von George Chira

Generationengerechtigkeit ist ein Konzept, das sich über verschiedene Bereiche des sozialen Lebens und des zwischenmenschlichen Handelns erstreckt. Insbesondere spielt das Konzept bei Umweltbelangen im Hinblick auf die Erderwärmung und den Klimawandel eine Rolle. Es befasst sich aber auch mit Anliegen der sozialen Gerechtigkeit und Rechten von Kindern und Jugendlichen. Es ist ein Konzept der Fairness und gleichen Rechte der jeweiligen Generationen – Kinder, Jugendliche und Erwachsene – und auch der Rechte gegenwärtiger und zukünftiger Generationen.

Das Konzept der Generationengerechtigkeit, das aktuell verschiedenen Gerechtigkeitstheorien zugrunde liegt, wurde explizit von dem Wirtschaftswissenschaftler James Tobin 1974 eingebracht. Er argumentierte, dass *„the trustees of endowed institutions are guardians of the future against the claims of the present. Their task in managing the endowment is to preserve equity among generations.”*<sup>13</sup> Die nicht nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen führt daher zu Generationenungerechtigkeit.

Es ist jedoch sehr wichtig, sich über eine angemessene Verteilung zu einigen. Dazu führte der Philosoph John Rawls 1971 aus: *„The principles of justice simply are the principles for regulating distribution that will be chosen by people in a society where the circumstances of justice hold”.*<sup>14</sup> Jede Generation muss eine angemessene Summe Kapital für das einsparen, was sie von früheren Generationen bekommen hat. Dieses Kapital ermöglicht es künftigen Generationen, ein besseres Leben in einer gerechteren Gesellschaft zu führen. Überlegungen zur Gerechtigkeit beziehen sich auf Zusammenhänge, die über die gegenwärtige Situation hinausgehen. Dies gilt insbesondere für die Verteilungsgerechtigkeit. In gewisser Weise übt die gegenwärtige Generation Macht über künftige Generationen aus und hat die

Möglichkeit, Ressourcen so aufzubrauchen, dass die Rechte zukünftiger Generationen negiert werden.

Die Idee der Generationengerechtigkeit kristallisierte sich schon auf der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 heraus und ist seitdem auf vielen Foren und bei verschiedenen Gelegenheiten diskutiert worden. Die Brundtland-Kommission bezog sich auf diese Idee, als sie feststellte:

*„We borrow environmental capital from future generations with no intention or prospect of repaying [...] We act as we do because we can get away with it: future generations do not vote; they have no political or financial power; they cannot challenge our decisions.”*<sup>15</sup>

Ein paar Jahre später fassten die Regierungen den Geist der Verpflichtung, auch die Rechte künftiger Generationen zu wahren, im Prinzip 3 der Rio-Deklaration zusammen:

*„Das Recht auf Entwicklung muss so verwirklicht werden, dass den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen der heutigen und der kommenden Generationen in gerechter Weise entsprochen wird.“*<sup>16</sup>

Derselbe Geist herrschte bei den Debatten in Kyoto im Jahr 1997. Seit damals gibt es jedoch kaum Belege für praktische Fortschritte.

Es ist jetzt dringend erforderlich, ein nachhaltiges Verhältnis von Natur und Menschen zum Wohle künftiger Generationen zu entwickeln. Ein wichtiger Schritt zur Wahrung der Rechte zukünftiger Generationen wäre die Einrichtung von Ombudsstellen für die Rechte künftiger Generationen, auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Sie könnten ein wichtiges Element im institutionellen Rahmen zukunfts-gerechter Entwicklung sein.

## 4. Die ökologischen Grenzen unseres Planeten – und Strategien, sie zu respektieren



*„Ginge die Welt weiterhin nach demselben Entwicklungskonzept vor, würde dies unausweichlich die Kapazitäten der Erde als einer Quelle des Lebens und die Grenzen des Planeten Erde überschreiten.“*

Alles menschliche Leben basiert letztendlich auf der Unversehrtheit des globalen Ökosystems. Die fortgesetzte Umweltzerstörung, die Übernutzung von Ressourcen und übermäßige Treibhausgasemissionen haben inzwischen ein so hohes Niveau erreicht, dass irreparable Schäden entstanden sind. Die Menschheit hat bereits drei der neun globalen biophysikalischen Grenzen des Erdsystems, der sogenannten „planetarischen Grenzen“ (*planetary boundaries*) überschritten, die von Johan Rockström et al. beschrieben werden, nämlich die Grenzwerte für Klimawandel, für biologische Vielfalt und für Stickstoffeintrag in die Biosphäre.<sup>17</sup> Andere Grenzwerte könnten in naher Zukunft überschritten werden, insbesondere die für den weltweiten Trinkwasserverbrauch, für die veränderte Landnutzung, für die Übersäuerung der Meere und für Eingriffe in den globalen Phosphorkreislauf. Wenn sich die gegenwärtigen Trends weiter fortsetzen, werden wir weltweit abrupten Umweltveränderungen ausgesetzt sein, mit verheerenden Folgen für uns Menschen und den Planeten Erde.

Die Menschheit muss diesen zerstörerischen Entwicklungspfad verlassen, muss die Grenzen des Planeten respektieren und innerhalb der ökologischen Grenzen operieren. Wenn wir auf der anderen Seite davon ausgehen, dass die Menschheit auch künftig das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen steigern möchte, besteht also die Aufgabe darin, dieses Wohlergehen künftig massiv, und das heißt absolut und nicht nur relativ, von der Ausbeutung und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen zu entkoppeln.

### **Ist die green economy das neue Allheilmittel, um der Umweltzerstörung Einhalt zu gebieten?**

Die Begriffe „grüne Wirtschaft“ (*green economy*), „grünes Wachstum“ (*green growth*), „Global Green New Deal“, „grüne Transformation“ (*green transition*), „grüne Entwicklung“ (*green development*) und „kohlenstoffarme Wirtschaft“ (*low-carbon economy*) haben in den letzten Jahren in den politischen Debatten weltweit an Prominenz gewonnen. Bei den Konzepten, die hinter diesen Begriffen stehen,

gibt es große Überschneidungen, sie sind oft austauschbar. Sie sind auch abhängig von dem Kontext, in dem sie diskutiert werden.

Der *Global Green New Deal* kam auf, als es in Reaktion auf die Finanzkrise 2007/2008 um die Ökologisierung (*greening*) der Konjunkturprogramme ging. Dabei wurde bewusst eine Analogie zu Roosevelts „New Deal“ der 1930er Jahre suggeriert. Die *Green Growth*-Strategie der OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) will „*devise new ways of ensuring that the growth and progress we have come to take for granted are assured in the years to come*“. Für die OECD bedeutet *green growth*: „*fostering economic growth and development, while ensuring that natural assets continue to provide the resources and environmental services on which our well-being relies*“.<sup>18</sup>

Im UN-Kontext wird der Begriff *green economy* benutzt. Die „*green economy in the context of poverty eradication and sustainable development*“ war eines der beiden Kernthemen für den Rio+20-Gipfel im Juni 2012. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Program, UNEP) definiert *green economy* folgendermaßen: „*an economy that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities*“ – das heißt, eine Wirtschaft, die „*low-carbon, resource efficient and socially inclusive*“<sup>19</sup> ist.

Eine ähnliche, wenn auch wesentlich vorsichtiger Definition stammt vom Exekutivdirektor des South Centre, Martin Khor. Er stellt fest, dass „*[a], green economy' gives the impression of an economy that is environmentally-friendly, sensitive to the need to conserve natural resources, minimise pollution and emissions that damage the environment in the production process, and produces products and services the existence and consumption of which do not harm the environment*“.<sup>20</sup>

Bis dato existiert weder eine einheitliche Definition für *green economy* noch erfreut sich das Konzept bislang einer breiten Zustimmung auf internationaler Ebene. Im Grundsatz handelt es sich dabei um die Vorstellung eines Wirtschaftsmodells, das in der Lage ist, die materiellen Bedingungen für ein angemessenes Leben für alle Menschen zu bieten, ohne dabei die Grenzen der Tragfähigkeit des Erdsystems zu überschreiten. Dem liegt die Annahme zu-

grunde, dass es bei Anwendung der richtigen Strategien möglich ist, den Zielkonflikt zwischen Wirtschaftswachstum, Entwicklung, individuellem Wohlergehen und sozialem Fortschritt auf der einen Seite und Umweltschutz auf der anderen Seite produktiv aufzulösen und so eine Win-win-Situation für Wirtschaft und Umwelt gleichermaßen entstehen zu lassen.

Kritiker des Konzepts betrachten es allerdings aus einem völlig anderen Blickwinkel. Auf dem *Thematic Social Forum* in Porto Alegre im Januar 2012 kritisierten soziale Bewegungen die *green economy* als ein Mittel der Kommerzialisierung und Finanzialisierung der Natur. Sie betrachten die *green economy*-Agenda als „*an attempt to expand the reach of finance capital and integrate into the market all that remains of nature. It aims to do this by putting a monetary value or a price on biomass, biodiversity and the functions of the ecosystems – such as storing carbon, pollinating crops, or filtering water – in order to integrate these services as tradable units in the financial market*“.<sup>21</sup>

Von diesem Standpunkt aus betrachtet, bietet die *green economy* keine Lösung für die mangelnde Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster. Sie führt im Gegenteil zu noch mehr Abbau von Ressourcen, Verlusten an biologischer Vielfalt und Umweltzerstörung und bedroht dadurch die Lebensgrundlagen armer und indigener Bevölkerungsgruppen, die dem Profit der großen multinationalen Unternehmen und der Spekulanten geopfert werden. Daraus folgt weiter, dass monetäre Quantifizierung und Bepreisung von Umweltschäden und Belastungen der Natur, wie zum Beispiel von CO<sub>2</sub>-Emissionen, aus Sicht dieser Kritiker keine geeigneten Antworten auf die Herausforderung der Nachhaltigkeit liefern.

Eine solche Kritik scheint die *green economy* mehr oder weniger mit einem freien Markt für die Natur gleichzusetzen. Einige Vertreter der *green economy* haben zwar vielleicht genau dies im Sinn. Dies folgt jedoch keineswegs notwendigerweise aus den vorgelegten Konzepten von UNEP und anderen.

Andererseits ist nicht klar, welchen zusätzlichen Wert das Konzept einer *grünen Wirtschaft* zu dem bereits existierenden Konzept der *nachhaltigen Wirtschaft* beisteuern könnte. Stattdessen sorgt es für Verwirrung und Argwohn im Hinblick auf die

wirklichen Motive, die hinter diesem Kurswechsel in der Debatte vermutet werden. Hinzu kommt, dass die Schwerpunktsetzung auf „grün“ dazu führt, dass andere Aspekte von Nachhaltigkeit, insbesondere ihre soziale und kulturelle Dimension, tendenziell heruntergespielt oder ignoriert werden, bzw. von ihnen abgelenkt wird.

### Strategien für eine zukunftsgerechte Entwicklung innerhalb der planetarischen Grenzen

In den vergangenen zwei Jahrhunderten, seit der ersten industriellen Revolution, ging das exponentielle Wachstum der Weltbevölkerung und des Pro-Kopf-Einkommens Hand in Hand mit einer exponentiellen Zunahme beim Energie- und Ressourcenverbrauch, bei der Produktion von Abfall und beim Ausstoß von Schadstoffen und Treibhausgasen. Die Parallelität und der enge Zusammenhang dieser Entwicklungen sind in der Tat bemerkenswert. Ginge die Welt weiterhin nach demselben Entwicklungskonzept vor, würde dies unausweichlich die Kapazitäten der Erde als einer Quelle des Lebens und die Grenzen des Planeten Erde überschreiten. Das wäre dann das Ende der Art zu leben, wie wir sie kennen.

Analytisch gesehen gibt es verschiedene Ansatzpunkte, von denen aus man die menschlichen Ansprüche an das Ökosystem der Erde behandeln kann. Die Naturbelastung ergibt sich aus dem Zusammenwirken des Umfangs der weltweit produzierten Güter und Dienstleistungen bzw. des globalen Konsums, der Zusammensetzung dessen, was wir erzeugen und verbrauchen sowie den Technologien, die wir bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen verwenden. Um die Auswirkungen auf die Umwelt zu reduzieren, könnten wir daher entweder versuchen, insgesamt weniger zu produzieren und unseren Konsum einzuschränken (Suffizienz-Strategie), dieselbe Menge an Gütern und Dienstleistungen oder sogar noch mehr aber mit weniger natürlichen Ressourcen und geringerem Schadstoffausstoß herzustellen (Effizienz-Strategie). Oder aber wir konsumieren vermehrt andere, d.h. weniger umweltschädliche Dinge, beziehungsweise produzieren diese auf eine andere, weniger naturbelastende Art und Weise, zum Beispiel durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Ressourcen (Konsistenz-Strategie oder

ökologischer Strukturwandel). Während die beiden letzteren Strategien mit Wirtschaftswachstum zu vereinbaren sind, bedeutet Suffizienz, das Wirtschaftswachstum einzuschränken oder sogar die ökonomische Aktivität zu reduzieren.

#### » Suffizienz

Viele Menschen, die sich über die starke Abnahme der verfügbaren Ressourcen und die Zunahme der Auswirkungen der ökonomischen Aktivitäten auf die Umwelt Sorgen machen, konzentrieren sich dabei auf den Mengenfaktor. Die Zunahme der weltweiten Produktion und des weltweiten Konsums, d.h. das globale Wirtschaftswachstum, lässt sich als Produkt aus der Zunahme der Weltbevölkerung und steigender Prokopffproduktion beziehungsweise steigendem Prokopfeinkommen darstellen.

Eine Möglichkeit, die menschlichen Aktivitäten innerhalb der von der Natur gesetzten Grenzen zu halten, bestünde daher darin, den weiteren Zuwachs bei den (Pro-Kopf) Einkommen zu begrenzen oder die Einkommen im Durchschnitt sogar zu senken, um auf diese Weise das globale Produktions- und Konsumvolumen einzuschränken. Dadurch würden automatisch Ressourcenverbrauch, Abfallproduktion und Schadstoffausstoß reduziert, wobei man nicht einmal den derzeitigen technologischen Rahmen einer kohlenstoffbasierten und wenig ressourceneffizienten *brown economy* ändern müsste. Eine solche Position vertreten etwa Wachstumskritiker aus dem Norden, die von einer Post-Wachstumsgesellschaft sprechen, wobei in der Debatte keineswegs ausschließlich Umweltaspekte eine Rolle spielen. Die Debatte um Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität dreht sich unter anderem um Fragen wie: Brauchen wohlhabende, alternde Gesellschaften im globalen Norden für das Wohlergehen ihrer Bevölkerung überhaupt noch weiteres Wirtschaftswachstum? Macht ein ständig steigender Konsum materieller Güter glücklicher? Oder bleibt im Gegenteil Wachstum notwendig, um wichtige soziale Bedürfnisse zu befriedigen, die bisher nicht befriedigt werden konnten? Sollten Wohlergehen und sozialer Fortschritt nicht besser auf andere Art und Weise gefördert werden, beispielsweise durch eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Reichtum,<sup>22</sup> oder dadurch, dass man die Zunahme der Arbeitsproduktivität statt in höheren Löhnen und Gehältern zu entgelten durch

eine Verkürzung von Arbeitszeiten ausgleicht?

Sofern künftig das Einkommenswachstum insgesamt eingeschränkt werden muss, um ökologischen Spielraum für die Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen armer Menschen besonders des Südens zu schaffen, sollten diese Einschränkungen zuallererst für die Reichen im Norden wie auch im Süden gelten. Dies wäre im Übrigen nicht nur aus der Gerechtigkeits- sondern auch aus der Umweltperspektive gerechtfertigt. In dem Maße, wie dies zu einer Verringerung des Konsums von Luxusgütern und einer Veränderung des ausschweifenden Lebensstils der Reichen führte, wären die (positiven) Auswirkungen auf die Umwelt überdurchschnittlich hoch. Insofern ist eine progressivere Einkommensbesteuerung mit höheren Steuersätzen für Spitzenverdiener ebenfalls gut für die Umwelt. Das gleiche gilt für höhere Mehrwertsteuersätze auf Luxusgüter, wie beispielsweise Luxuslimousinen.

Bei Anwendung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten würde eine Beschränkung der Einkommenszuwächse auf nationalstaatlicher Ebene hauptsächlich die Länder mit hohem Einkommen im Norden betreffen. Bei Anwendung des Prinzips gleicher Pro-Kopf-Rechte auf einen umweltverträglichen Einkommenszuwachs ergäben sich ähnliche Ergebnisse.<sup>23</sup> Für die Länder des globalen Südens, in denen die große Mehrheit der Menschheit lebt, sind bisher aber selbst differenzierte Einkommensbegrenzungen noch lange kein Thema. Diese Länder – vielleicht bis auf einige Ausnahmen in sehr speziellen kulturellen Zusammenhängen – werden das Einkommen ihrer armen Bevölkerung erhöhen und ihr Wirtschaftswachstum fortsetzen wollen. Bereits im letzten Jahrzehnt haben sie im Durchschnitt die fortgeschrittenen Volkswirtschaften beim Wirtschaftswachstum überholt. Das gilt insbesondere für die vergangenen fünf Jahre der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise. In diesen Jahren fungierten Entwicklungs- und Schwellenländer als globale „Wachstumsmotoren“ und trugen zwei Drittel des globalen Wirtschaftswachstums bei. Das wird sich voraussichtlich in Zukunft fortsetzen. Schätzungen der Weltbank zufolge werden die Länder im globalen Süden selbst bei einem Szenario ohne Krisen und bei erneutem Wachstum in den

reichen Ländern bis 2030 zwei Drittel des weltweiten Wirtschaftswachstums (40 Prozent ohne China) und die Hälfte der weltweiten Wirtschaftsleistung (30 Prozent ohne China) beisteuern.<sup>24</sup> Daraus folgt, dass bei jedem denkbaren Szenario, selbst bei niedrigem, Null- oder negativem Pro-Kopf-Wachstum in den reichen Ländern, das globale Einkommensniveau insgesamt weiter steigen wird, und damit auch der Druck auf die Ökosysteme weiter zunimmt.

Die andere *theoretische* Option, das Ausmaß des Umweltverbrauchs zu reduzieren, wäre eine Verringerung des Bevölkerungswachstums. Das Bevölkerungswachstum, das als Nebenprodukt der Industrialisierung begann, hat zweifellos massiv dazu beigetragen, dass der Druck auf die Biosphäre wuchs. Zusätzlich hat es auch indirekt als Triebkraft für Wirtschaftswachstum fungiert. 1804 gab es noch eine Milliarde Menschen, 1960 hatte sich die Weltbevölkerung im Vergleich bereits verdreifacht. Dann beschleunigte sich das Bevölkerungswachstum, und alle zwölf bis 14 Jahre kommen seither eine weitere Milliarde Menschen hinzu. Man hofft, dass sich das Bevölkerungswachstum Mitte des Jahrhunderts bei etwa neun Milliarden Menschen einpendeln wird, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sich der Lebensstandard der Armen weltweit entsprechend entscheidend verbessert hat (wie damit einhergehende Entwicklungen, beispielsweise eine bessere Bildung im Bereich reproduktiver Gesundheit). Die Sache hat allerdings einen Haken. Einerseits werden wachsende Einkommen für eine Steigerung des Lebensstandards benötigt, um das Bevölkerungswachstum zu verlangsamen und dadurch den Druck auf das Ökosystem zu verringern. Andererseits führt ein höheres Einkommensniveau direkt zu einer Verstärkung dieses Drucks.

Gleichwohl müssen alle Versuche und Maßnahmen zur Bevölkerungskontrolle strikt zurückgewiesen werden, sofern sie die reproduktiven Rechte von Frauen einschränken, und zwar nicht nur aus menschenrechtlichen Erwägungen (vgl. Kasten 4). Vielmehr handelt es sich auch um eine grundsätzliche Gerechtigkeitsfrage. Von entsprechenden Maßnahmen wären vor allem die Armen in der Welt betroffen, obwohl gerade sie am wenigsten zur Umweltzerstörung beitragen. Der einzige Trost auf der Bevölkerungsseite der Gleichung besteht darin,

dass Bevölkerungswachstum heute fast ausschließlich in armen Ländern stattfindet, die eine geringe, wenngleich allmählich steigende Umweltbelastung pro Kopf der Bevölkerung aufweisen, wohingegen die Bevölkerungszahlen in den hoch emittierenden Ländern des globalen Nordens stagnieren oder gar schrumpfen. Selbst wenn man diese „demographische Umweltdividende“ mitberücksichtigt, wird infolge der Bevölkerungsentwicklung die weltweit produzierte und konsumierte Menge an Gütern und Dienstleistungen auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter zunehmen und die aus der Einkommensentwicklung herrührende Belastung der Ökosysteme zusätzlich verstärken.

Global betrachtet würde eine Suffizienzstrategie in wohlhabenderen Gesellschaften sicherlich dazu beitragen, mehr ökologischen Spielraum für ärmere Gesellschaften zu schaffen. Es erscheint jedoch nicht sehr vielversprechend, Suffizienz in das Zentrum der weltweiten Bemühungen um eine Verringerung oder Beschränkung der Einwirkungen des Menschen auf die Biosphäre zu stellen, da es aus den oben genannten Gründen mehr als unwahrscheinlich ist, dass es in absehbarer Zeit anstelle einer weiteren Steigerung zu einer nachhaltigen Senkung des globalen Produktions- bzw. Konsumvolumens kommen wird. Zumindest für die Mehrheit der wachsenden und immer häufiger in Städten lebenden Weltbevölkerung müssen wir deshalb andere, ergänzende Strategien finden. Dabei geht es um Fragen der Ökoeffizienz und des ökologischen Strukturwandels.

### » Effizienz

Effizienzstrategien setzen ihren Hauptschwerpunkt auf die Ressourcen- (Material-, Energie-) oder Emissionsintensität der Produktion. Diese hängt wiederum von den eingesetzten Technologien ab. Allgemein ausgedrückt bestimmt die Technologie die ökologischen Auswirkungen, die mit jedem Euro, den wir ausgeben, verbunden sind. Man hofft, dass neue, bessere Technologien die Ökoeffizienz steigern und es möglich machen, das gleiche oder sogar mehr mit weniger zu produzieren; das heißt, mit weniger Energieverbrauch, geringerem Verbrauch von Primärrohstoffen, weniger Abfallaufkommen auf kommunaler Ebene, weniger Luft- und Wasserverschmutzung und weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen. Anders ausgedrückt: neue, bessere Technologien sollen dazu dienen eine Entkoppelung

von Produktion und Ressourcenverbrauch zu ermöglichen.

Kritikwürdig an diesem Ansatz ist aus Sicht ökologischer Ökonomen, dass in der Vergangenheit Effizienzsteigerungen, beispielsweise bei der Energieeffizienz, zwar zu einer relativen Entkoppelung geführt haben, jedoch niemals zu einem geringeren Gesamtverbrauch an Ressourcen (wie beispielsweise Energie), der sogenannten absoluten Entkoppelung. Wir brauchen aber diese absolute Entkoppelung, um eine Chance zu haben, innerhalb der ökologischen Grenzen zu bleiben. Um eine absolute Entkoppelung in die Wege zu leiten, beispielsweise eine absolute Reduzierung der Treibhausgasemissionen, muss die Reduktionsrate (bei Emissionen) pro Einheit des BIP höher sein als die Wachstumsrate des BIP. Oder anders ausgedrückt, wenn wir tatsächlich die Ressourcen- und Emissionsströme reduzieren wollen, muss die Ressourcenproduktivität grundsätzlich stärker zunehmen als das BIP. Das ist ein ehrgeiziges Vorhaben. Alle vorliegenden Daten lassen darauf schließen, dass Effizienzsteigerungen bisher im Allgemeinen durch ein höheres Konsumniveau wieder mehr als wettgemacht wurden; ein Phänomen, das teilweise auf direkte oder indirekte Rebound-Effekte zurückgeführt werden kann. Rebound-Effekte treten auf, wenn durch eine höhere Effizienz (beispielsweise weniger Benzinverbrauch pro Kilometer) die Kosten für die Verbraucher sinken und diese dadurch verleitet werden, mehr von dem billigeren Produkt zu konsumieren (beispielsweise, indem sie mehr mit dem Auto fahren). Oder die entstehenden Ersparnisse (beispielsweise bei den Benzinkosten) werden genutzt, um andere, mitunter sogar ressourcen- oder emissionsintensivere Güter und Dienstleistungen (z. B. Wochenendkurzreisen mit dem Flugzeug) zu finanzieren. Eine begrenzte absolute Entkoppelung konnte bisher lediglich im Hinblick auf eine Verringerung der Luft- und Wasserverschmutzung erreicht werden, jedoch nicht beim Ressourcenverbrauch und bei den weltweiten Treibhausgasemissionen.

## Bevölkerungs-, Entwicklungs- und Umweltdynamik aus feministischer Sicht

von Gigi Francisco

Im Zuge des besorgniserregenden Klimawandels und der Schätzungen, dass die Weltbevölkerung Mitte des Jahrhunderts die Neunmilliardengrenze erreichen wird, hat in den globalen Debatten vor der Rio+20-Konferenz malthusianisches Denken erneut an Boden gewonnen. Einige Regierungen und Institutionen betonen wieder makro-demographische Ziele. Sie beziehen sich dabei auf frühere Argumente, die z.B. Paul Ehrlich in seinem Buch „*The Population Bomb*“ (1968) ins Feld geführt hat, und die erst kürzlich in den Warnungen des führenden wissenschaftlichen Beraters der britischen Regierung, Sir John Beddington, vor einem „perfekten Sturm“ (2009)<sup>25</sup> erneut zum Ausdruck kamen.

Schon 1992, als die Regierungen über den Text für den ersten Erdgipfel debattierten, machten Feministinnen klar, dass von Umweltwissenschaftlern aufgestellte mathematische Gleichungen einen gefährlich engen, eingeschränkten Rahmen für das Verständnis der komplexen Beziehungen zwischen Bevölkerung und Umwelt vorgaben. In der *Women's Declaration on Population Policies* (September 1992) wurde festgestellt: „*Population size and growth have been blamed inappropriately as the exclusive or primary causes of problems such as global environmental degradation and poverty. Fertility control programs have prevailed as solutions when poverty and inequity are root causes that need to be addressed.*“<sup>26</sup>

Stattdessen müsste sich die Politik von zuverlässigeren Ansätzen leiten lassen, die den Schwerpunkt u. a. legen auf „*social and political planning [...] and in which the wasteful use of resources is not simply a question of finding new substitutes but of reshaping affluent life-styles [...] and pollution control is not simply a matter of 'polluter pays' but*

*also of emission controls, which in turn are associated with political and social processes.*“<sup>27</sup>

Gita Sen vom Frauennetzwerk Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) fordert in diesem Zusammenhang, dass die Bevölkerungsfrage im Kontext von Entwicklung diskutiert und den Ansichten und Erfahrungen armer Frauen aus dem Süden mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse. Sie macht geltend, dass „*the population issue must be defined as the right to determine and make reproductive decisions in the context of fulfilling secure livelihoods, basic needs (including reproductive health), and political participation*“.<sup>28</sup>

Anita Nayar, ein weiteres DAWN-Mitglied, stellt die Verbindung zu den Ideen nachhaltiger Entwicklung her, indem sie die Regierungen auffordert, sich weniger mit den Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Umwelt zu beschäftigen, sondern stattdessen ihre Aufmerksamkeit auf die Auswirkungen des Klimawandels und der Unausgewogenheiten in Produktion und Konsum für die Bevölkerung zu richten. Auch der großflächigen Vertreibung von Menschen, neuen ansteckenden Krankheiten, der Armut und der Zerstörung von ökologischen Gemeingütern sollte mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.<sup>29</sup> Die Argumente der Verknappung und der hohen Kosten von Nahrungsmitteln und Brennstoffen, die oft als simplistische Begründungen für Bevölkerungskontrollen benutzt wurden, konnten dagegen anhand von Daten widerlegt werden. Diese zeigten, dass die Bevölkerungswachstumsraten viel geringer waren und die Fruchtbarkeitsraten fast überall im globalen Süden nahe am Reproduktionsniveau lagen.<sup>30</sup>

Als Gegenargument zu dieser pessimistischen Beurteilung des Potenzials der Effizienzstrategie wird ins Feld geführt, dass eine Entkoppelung bisher niemals wirklich ernsthaft versucht worden sei, weder im erforderlichen Umfang, noch mit dem nötigen Nachdruck. Die technische Machbarkeit einer Effizienzrevolution ist hinreichend belegt worden (vgl. Kasten 5 zum „Faktor 5“). Was bleibt, ist das Problem des fehlenden politischen Willens, sich den notwendigen politischen und regulativen Herausforderungen zu stellen. Nur wenn dieser Wille vorhanden ist, können bereits existierende technische Lösungen auch wirtschaftlich tragbar werden und die nötigen Anreize geschaffen werden, noch bessere technische Lösungen zu suchen. Eine Entkoppelung wird nicht von selbst durch die unsichtbare Hand der Märkte von statten gehen. Entkoppelung erfordert einen aktiven Staat, der eine große Bandbreite ambitionierter politischer Maßnahmen ergreift. Diese Maßnahmen müssen darauf abzielen, die Produktionsmuster zu verändern: von einem ressourcen- und emissionsintensiven Entwicklungspfad (*brown economy*) hin zu einem Pfad mit geringerem Ressourcenverbrauch und weniger Emissionen – einer *green economy* oder eben einer nachhaltigen Wirtschaft (*sustainable economy*).

Eine solche Politik umfasst auch fiskalpolitische Maßnahmen (Umweltsteuern, Subventionen, Steuervergünstigungen, zinsvergünstigte Darlehen oder beschleunigte Abschreibung für ökoeffiziente Investitionen, Abschaffung umweltschädlicher Subventionen, Bonus-Malus-Regelungen<sup>31</sup>). Hinzu kommen Regulierungsmaßnahmen (wie beispielsweise Emissionsbeschränkungen, Produkt- und Produktionsstandards wie z.B. Standards und Gütesiegel für die Einhaltung von Mindestnormen bei der Energieeffizienz, Verbote umweltschädlicher Substanzen). Weitere Maßnahmen betreffen staatliche Investitionen (zum Beispiel in umweltbezogene Forschung und Entwicklung, um Anreize für mehr private Investitionen zu schaffen), das öffentliche Beschaffungswesen sowie industriepolitische Maßnahmen (wie z.B. Einspeisevergütungen im Energiesektor). Darüber hinaus sind stärkere und effektivere globale Umweltregime erforderlich (siehe Teil IV).

Für die Länder des globalen Südens bieten Ökoeffizienz-Strategien die Möglichkeit, die Phase nicht-nachhaltiger Produktionsweisen quasi zu überspringen.

### » **Ökologischer Strukturwandel**

Zusätzlich zur Menge der produzierten Güter und Dienstleistungen und zur Technologie ist die Zusammensetzung dessen, was wir produzieren und konsumieren und was sich etwa in der Zusammensetzung des BIP widerspiegelt, die dritte Determinante für den Eingriff des Menschen in die Ökosysteme. Es müssen Strategien entwickelt werden, die ressourcen- und emissionsintensiven Produktions- und Konsummuster durch solche mit geringerem Ressourcenverbrauch und weniger Emissionen zu ersetzen. Außerdem müssen Infrastrukturen geschaffen werden, welche die Wirtschaft mit den ökologischen Imperativen in Einklang bringen (Konsistenzstrategie). Solche Strategien sind entscheidend für einen ökologischen Strukturwandel.

In der Realität überschneiden sich Effizienz – und Konsistenzstrategien sehr häufig. Das liegt teilweise daran, dass der ökologische Strukturwandel mit Technologie und technologischen Innovationen verbunden ist, wie z.B. bei der Abkehr von fossilen Brennstoffen und der Hinwendung zu erneuerbaren Energiequellen, ein Wechsel, der zur wichtigsten Strategie des Klimaschutzes geworden ist. Technologische Innovationen sind auch erforderlich, wenn man die Umstellung von nicht-erneuerbaren auf die Nutzung erneuerbarer Ressourcen auf breiter Basis vollziehen will.

Zum Teil wird sich der Strukturwandel über soziale Innovationen entwickeln müssen – im Hinblick auf die Art und Weise, wie wir arbeiten, leben und konsumieren. Ein Beispiel dafür ist die Verkehrsplanung für Städte und Stadtrandgebiete. Der Übergang von der Landschaftszersiedlung zu Städten mit hoher Wohndichte wäre eine Antwort auf die Probleme der gegenwärtigen räumlichen Trennung von Arbeitsplätzen, Wohngebieten und Einkaufs- und Unterhaltungszentren. Dadurch könnte der motorisierte Individualverkehr zwischen Wohnung und Arbeitsplatz drastisch reduziert werden.

## Faktor Fünf

von Ernst Ulrich von Weizsäcker

*Faktor Fünf*<sup>32</sup> zeigt, dass eine fünffache Zunahme der Ressourcenproduktivität im Wesentlichen in allen Bereichen moderner Gesellschaften machbar ist. Wichtigstes Thema in *Faktor Fünf* ist der Energiesektor. In dem Buch werden eine ganze Reihe faszinierender Technologien beschrieben, durch die die Verschwendung und somit der Bedarf an Energie und Wasser auf etwa ein Fünftel reduziert werden kann. Solche Technologien gibt es für Gebäude, Ernährung, Mobilität und für die Verarbeitende Industrie. Gewöhnlich ist es ein *ganzheitlicher Ansatz*, mit dem große Fortschritte bei der Effizienzsteigerung erreicht werden können. Die Effizienz von Kraftfahrzeugen kann um einen Faktor von 2½ gesteigert werden, der gesamte *Faktor Fünf* an Einsparungen kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Mobilität nicht mehr so sehr von Autos abhängig ist und elegante Alternativen angeboten werden können.

Aber leider findet diese großartige Revolution nicht statt. Warum nicht?

Der Hauptgrund besteht darin, dass alle Regierungen weltweit normalerweise ihre Bevölkerung und ihre Wirtschaft zufriedenstellen wollen, indem sie natürliche Ressourcen so billig wie möglich machen. Diese verständliche Politik führt dazu, dass fast alle Bemühungen, die auf eine höhere Ressourcenproduktivität abzielen, zum Scheitern verurteilt sind. Normalerweise ist es wesentlich profitabler, die menschliche Arbeit wegzurationalisieren als die Ressourcenproduktivität zu steigern. Daher nimmt die Arbeitslosigkeit zu, während Energie und Ressourcen weiter verschwendet werden.

Es ist an der Zeit, diesen Trend umzukehren. Durch steuerliche Maßnahmen können Energie, Wasser und mineralische Rohstoffe nach und

nach verteuert werden, und die menschliche Arbeitskraft kann billiger werden. Das Ergebnis wäre ein größeres Arbeitsplatzangebot und auch mehr Ressourceneffizienz. Damit kommt man zum Kern der politischen Stoßrichtung von *Faktor Fünf*. Die Idee ist, die Preise aktiv zu erhöhen und zwar langsam und vorhersehbar, entsprechend den Effizienzsteigerungen. Auf diese Weise würden die monatlichen Zahlungen für Energie und andere Ressourcen im Durchschnitt stabil bleiben. Für arme Familien können niedrigere Preise aufrechterhalten werden, um soziale Ungerechtigkeit zu vermeiden.

Inspiriert wurde diese Idee von der Interpretation der größten technologischen Erfolgsgeschichte der Menschheit: der Industriellen Revolution. Diese Revolution kann als ständige, dramatische Zunahme der Arbeitsproduktivität verstanden werden. Immer wenn die Produktivität zunahm, konnten die Löhne proportional angehoben werden – und dadurch wurden noch größere Fortschritte bei der Arbeitsproduktivität erzielt. In den alten Industrieländern stiegen im Laufe von 150 Jahren Arbeitsproduktivität und Löhne um etwa das Zwanzigfache. Viele Länder im globalen Süden erleben derzeit exakt denselben Erfolg.

Wenn man annimmt, dass die Verknappung von Öl und Ressourcen letztendlich überall zu spüren sein wird, ist zu erwarten, dass Länder, die zuerst Effizienz-Technologien einführen, den Vorreitervorteil auf den Weltmärkten genießen werden. Anders ausgedrückt könnte das Konzept der behutsamen Steigerung der Energie- und Rohstoffpreise als Rezept zur Beschleunigung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes dienen – genau das Gegenteil dessen, was gewöhnlich befürchtet wird, wenn die Energiepreise steigen.

Der öffentliche Nahverkehr, Fahrradfahren und Zu-Fuß-Gehen würden gefördert, und im Ergebnis der Energiebedarf stark reduziert. Soziale Innovationen in diesem speziellen Bereich werden umso wichtiger, da man davon ausgeht, dass die Mehrheit der Weltbevölkerung bis Mitte des Jahrhunderts in urbanen Räumen leben wird, ein Großteil davon in (zumeist an der Küste gelegenen) Megastädten.

Eine weitere, häufig vorgeschlagene Möglichkeit, das Verkehrsaufkommen zu reduzieren, besteht darin, Produktion und Konsum im Hinblick auf Nahrungsmittel, Energie und Tourismus auf lokale Angebote umzustellen. Eine Besteuerung des internationalen Transports, durch die sich die Umweltschäden in den Treibstoffpreisen für die internationale Luft- und Seefahrt (Kerosin, Schiffsdiesel) widerspiegeln, wie sie in der internationalen Klimafinanzierungsdebatte diskutiert wird, könnte dies unterstützen. Im Falle von Nahrungsmitteln macht lokale Selbstversorgung jedoch mit Blick auf die Emissionen nur Sinn, wenn die geringeren Emissionen beim Transport nicht durch höhere Emissionen beim Anbau vor Ort überkompensiert werden. Sonst ist es sinnvoller, Nahrungsmittel unter den günstigsten klimatischen Bedingungen anzubauen, egal, wo sich diese befinden, und den entsprechenden Transport in Kauf zu nehmen.<sup>33</sup> Die empirische Sachlage ist bei diesem Thema allerdings sehr umstritten. Auf jeden Fall wäre sicherzustellen, dass auch tatsächlich CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden und nicht die Einkommen und die knappen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft in armen Ländern. Außerdem müssten internationale Besteuerungssysteme für Treibstoffe im Flug- und Schiffsverkehr die besondere Situation von kleinen und armen Ländern mitberücksichtigen, deren Wirtschaft stark vom internationalen Austausch abhängig ist.

In einigen Vorschlägen wird auf ein bisher ungenutztes Potenzial zur Entkoppelung von Wirtschaftsaktivitäten und Umweltbelastungen vor allem in hochindustrialisierten Volkswirtschaften hingewiesen, indem man den Strukturwandel vom Güterproduktions- hin zum Dienstleistungssektor beschleunigt. Da für Dienstleistungen weniger Energie und Material verbraucht werden als für Güter mit gleichem Geldwert, wäre das für die Umwelt von Nutzen. Eine volkswirtschaftliche Wachstumsstrategie etwa, die auf den Ausbau

qualitativ hochwertiger sozialer Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Kinderbetreuung und Krankenpflege setzt („soziales Wachstum“), hätte deshalb zur Folge, dass es immer noch eine Zunahme beim BIP geben könnte, jedoch mit weitaus geringeren oder sogar abnehmenden Belastungen für die Umwelt.<sup>34</sup> Dies muss jedoch genauer betrachtet werden. Ein Strukturwandel, der lediglich im Inland produzierte Güter durch Importe aus dem Ausland ersetzt, verschiebt nur die Umweltbelastungen ins Ausland ohne sie tatsächlich zu reduzieren. Das heißt: In den Fällen, in denen ein höheres Einkommen aus „sozialem Wachstum“ gleichzeitig zu zusätzlichen Importen materieller Güter führt, kann auch „soziales Wachstum“ negative Auswirkungen auf die Umwelt haben. Zumindest in der Vergangenheit scheint genau dies im Falle von Ländern geschehen zu sein, die „erfolgreich“ ihr absolutes Niveau an Treibhausgasemissionen reduziert hatten: zwar sank der CO<sub>2</sub>-Ausstoß gemessen an der Inlandsproduktion, gemessen am inländischen Konsum nahm er jedoch weiterhin zu. Eine Entmaterialisierung und eine Senkung der CO<sub>2</sub>-Produktion der Wirtschaft werden daher nur gelingen, wenn ein grundlegender Strukturwandel auch der gegenwärtigen Konsummuster stattfindet.

Schließlich ist die Förderung einer Kreislaufwirtschaft, bei der ein Lebenszyklusansatz für Produkte basierend auf den drei Rs (*Reduce – Re-use – Recycle*: Reduzierung, Wiederverwendung, Recycling) umgesetzt wird, ebenfalls Teil eines solchen Strukturwandels.

Wie das Streben nach mehr Öko-Effizienz erfordert es der ökologische Strukturwandel hin zu erneuerbaren Energien oder hin zu einem größeren Angebot und einer stärkeren Inanspruchnahme qualitativ hochwertiger sozialer Dienstleistungen, dass die Regierungen eine führende Rolle bei strategischen politischen Entscheidungsprozessen spielen, um die Wirtschaft auf den Pfad nachhaltiger Entwicklung zu führen.

### Für einen globalen Strategie-Mix

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine Suffizienzstrategie bei der das Wachstum des Prokopfeinkommens in reichen Ländern beschränkt oder sogar reduziert wird, Teil der

Lösung sein kann, um Ressourcenverbrauch und Schadstoffemissionen in ökologisch vertretbaren Grenzen zu halten, wenngleich dies politisch nur schwer umzusetzen sein dürfte. Die potenziellen wirtschaftlichen und sozialen Probleme (wie z.B. eine Deflation, gekoppelt mit steigender Arbeitslosigkeit) und Verteilungskonflikte, die durch eine solche Politik ausgelöst werden könnten, sind nicht trivial. Und ob Kapitalismus ohne Wachstum überhaupt funktioniert, ist bisher noch nicht erprobt worden. Ein wichtiger Beitrag wäre sicherlich, die Einkommensungleichheiten in reichen und armen Ländern zu verringern, beispielsweise durch eine Steuerpolitik, die stärker auf Einkommen und Konsum der Reichen ausgerichtet ist.

Auf globaler Ebene werden wir wohl in jedem Fall mit mehr materieller Produktion rechnen müssen – dass heißt mit mehr Wirtschaftswachstum – jedenfalls solange kein allumfassendes weltweites Umverteilungssystem in Sicht ist, das auch in den ärmeren Regionen der Welt die Notwendigkeit von Wirtschaftswachstum zumindest partiell ersetzen könnte.<sup>35</sup> Wir werden noch viele Jahre lang Formen des Wachstums in weiten Teilen der Welt brauchen, um die Grenzen der „maximal verfügbaren Ressourcen“ auch für arme Länder auszuweiten.

Wir brauchen aber kein einfaches „weiter so“. Was wir einerseits wirklich brauchen, ist eine rasche Zunahme der ressourcen- und energieeffizienten Produktion. Die massiven Investitionen, die benötigt werden, um insbesondere im Energiebereich den Wechsel von nicht-erneuerbaren zu erneuerbaren Ressourcen zu bewältigen, werden auch das Wachstum ankurbeln. Andererseits müssen wir ein massives Negativ-Wachstum (d. h. eine Schrumpfung) bei Produkten, Sektoren und Aktivitäten erreichen, die den Nachhaltigkeitstest nicht bestehen.

Das Ziel muss sein, überall auf der Welt Volkswirtschaften aufzubauen, die ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen, den Energieverbrauch, den Abbau von Primärrohstoffen, die Abfallerzeugung und die Luft- und Wasserverschmutzung drastisch einschränken. Sie müssen außerdem ihre Produktionsmuster zumindest teilweise von nicht-erneuerbaren auf erneuerbare Ressourcen umstellen und dabei gleichzeitig sicherstellen,

dass bei ihrer Nutzung oder Gewinnung ihre Regenerationsfähigkeit gewährleistet bleibt. Gleichzeitig müssen der Artenverlust gestoppt und, wo immer möglich, beschädigte Ökosysteme wiederhergestellt werden.

Aber auch Ökoeffizienzstrategien und ökologischer Strukturwandel (Konsistenz-Strategien) bieten kein Patentrezept an, um die Natur zu retten. Sie bieten allerdings vielversprechende Ansätze und Politiken, die Umweltauswirkungen von Produktion und Konsum potentiell entscheidend verringern können. Einige von ihnen zielen direkt auf Veränderungen der Konsummuster und Lebensstile beziehungsweise werden letztlich zu entsprechenden Veränderungen führen.

Es bleibt eine offene Frage, ob diese Strategien ausreichen werden, um eine absolute Entkoppelung in die Wege zu leiten, und wie viel Suffizienz in Zukunft erforderlich sein wird. Wir pflichten auf jedem Fall Tim Jackson bei, der dafür folgende Minimalbedingungen auflistet:

*„[a] massive technological shift; a significant policy effort; wholesale changes in the patterns of consumer demand; [and] a huge international drive for technology transfer to bring about substantial reductions in resource intensity right across the world.“<sup>36</sup>*

Es besteht nun die grundlegende und offensichtliche Herausforderung, den notwendigen Übergang zu einer Wirtschaft einzuleiten, welche die Grenzen der Belastbarkeit der Erde respektiert – das heißt, innerhalb der Grenzen des Planeten operiert. Eine nachhaltige Wirtschaft muss aber nicht nur die Grenzen des Planeten respektieren, sondern auch die wirtschaftliche Stabilität aufrechterhalten, Wohlstand und soziale Gerechtigkeit fördern und Armut und Ungleichheit verringern. Eine *green economy* wird nur dann zu einer wirklich nachhaltigen Wirtschaft (*sustainable economy*), wenn die wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichermaßen berücksichtigt werden.

Aus sozialer Sicht ist der Übergang zu einer ökologischen Nachhaltigkeit nur machbar, wenn dieser Übergang auch den sozialen Fortschritt und die kulturelle Vielfalt fördert sowie menschliche Bedürfnisse befriedigt, einschließlich des

Zugangs zu Wasser, Nahrungsmitteln, Wohnraum, Energie, Land, Gesundheit, Bildung und Transport. Arbeiter/innen, Familien und Gemeinschaften, die von der Transformation negativ betroffen sind, müssen eine angemessene soziale Absicherung und Zugang zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten („gerechte Transformation“).

Und schließlich erfordert die Veränderung der Denkweisen, die notwendig ist, um eine zukunfts-gerechte, innerhalb der Grenzen des Planeten operierende Wirtschaft zu schaffen, neue Indikatoren für Nachhaltigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichen Fortschritt. Oder, wie der Bericht der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission ganz richtig feststellt:

*„What we measure affects what we do; and if our measurements are flawed, decisions may be distorted.“<sup>37</sup>*

## 5. Neue Indikatoren und Ziele für Nachhaltigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichen Fortschritt



*„Die Frage der Nachhaltigkeit kann also nicht mit einer einzigen Zahlenangabe beantwortet werden, sondern nur durch sorgfältige Definition und Monitoring einer Vielzahl von ökologischen, finanziellen, sozialen und politischen Variablen.“*

Die internationale Debatte zum Thema Entwicklung und Fortschritt, und wie wir beides messen sollten, ist seit der Formulierung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung in diesem Kontext geführt worden. Im Jahr 1992 wurde in Kapitel 40 der Agenda 21 anerkannt, dass *„allgemein gebräuchliche Indikatoren wie etwa das Bruttosozialprodukt (BSP) und Messwerte für einzelne Ressourcen- oder Schadstoffströme nicht genügend Aufschluss über Nachhaltigkeit [geben]“* und daher *„Indikatoren für nachhaltige Entwicklung erarbeitet werden [müssen], um eine solide Grundlage für die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen zu schaffen“*.<sup>38</sup>

Das BSP/BIP entstand als eine weitverbreitete Maßeinheit in den USA nach der Großen Depression, als sich die Rolle des Staates durch die Einführung sozialer Sicherungssysteme und des New Deal veränderte. Dank des *United Nations System of National Accounts (SNA)*, das 1953 eingeführt wurde, konnten wirtschaftliche Indikatoren zwischen einzelnen Ländern und über die Jahre miteinander verglichen werden. Das BIP ist das wichtigste Element des SNA:<sup>39</sup> eine einzige Zahl, die alle wirtschaftlichen Aktivitäten in einem Land zu einem bestimmten Zeitpunkt bewertet. Durch Zufall oder notwendigerweise wurde dieser Indikator zu einem Zeitpunkt eingeführt, als

dutzende afrikanischer und asiatischer Länder unabhängig wurden und die Idee der „Entwicklung“ geprägt und populär wurde. Die jungen Nationen sollten wachsen, heranreifen und dem elterlichen Modell der früheren kolonialen Mutterländer folgen.

Das Wachstum des BIP wurde bald zum Synonym für Entwicklung. Das BIP pro Kopf der Bevölkerung wird von der Weltbank noch immer verwendet, um Länder einzustufen und zu kategorisieren. Das BIP pro Kopf (das Gesamtprodukt geteilt durch die Bevölkerung) entspricht nicht dem mittleren Einkommen (Medianeinkommen), bei dem die Hälfte der Bevölkerung mehr verdient und die andere weniger. Trotzdem benutzen Wirtschaftswissenschaftler, Journalisten und sogar die Weltbank Begriffe wie „Länder mit niedrigem Einkommen“ oder „Länder mit hohem Einkommen“, wenn sie auf deren Einstufung nach dem BIP pro Kopf Bezug nehmen. In Ländern mit hoher Ungleichheit, was bei den meisten Ländern im globalen Süden der Fall ist, beträgt das mittlere Einkommen häufig gerade einmal die Hälfte des BIP pro Kopf oder sogar weniger.

Simon Kuznets, einer der Miterfinder der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, wies darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Produktion und Wohlergehen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung impliziert ist:

*„National income may be defined as the net value of all economic goods produced by the nation. [...] Any claim to significance such a total would have would lie in its presumptive usefulness as an appraisal of the contribution of economic activity to the welfare of the country's inhabitants, present and future.“<sup>40</sup>*

Trotz der scheinbar wissenschaftlichen, auf gesundem Menschenverstand basierenden Grundlage des BIP ist seine Definition infolge einer Reihe willkürlicher Entscheidungen darüber, was in seine Berechnung einfließt und was nicht, verzerrt. Kuznets selbst kommentierte:

*„For those not intimately acquainted with this type of work it is difficult to realize the degree to which estimates of national income have been and must be affected by implicit or explicit value judgments.“<sup>41</sup>*

Die Erfinder des Indikators BIP brachten somit beispielsweise die landwirtschaftliche Produktion eines Haushalts für den Eigenverbrauch in das BIP mit ein, auch wenn dafür keine Bezahlung erfolgt. Das gleiche gilt für den Mietbetrag, den eine Person für ihr Haus bezahlen müsste, wenn sie ihr nicht gehören würde. Wie schon von der feministischen Wirtschaftswissenschaftlerin Marilyn Waring herausgestellt wurde, beinhaltet das BIP jedoch nicht die Dienstleistungen, die von Menschen für eigene Familienmitglieder kostenlos erbracht werden, wie beispielsweise die Erziehung von Kindern, die Zubereitung von Mahlzeiten, Putzen, Transport, Unterhaltung von Familienmitgliedern, emotionale Unterstützung und die Betreuung älterer Menschen. Dabei könnte der Marktwert für ähnliche Dienstleistungen einfach ermittelt werden.<sup>42</sup>

### **Die Suche nach Maßen, die über das BIP hinausgehen**

Das BIP spiegelt nicht das Gesamtbild einer Volkswirtschaft wider. Es zeigt nicht Ungleichheiten, und es berücksichtigt überhaupt nicht die Schaffung oder Zerstörung von gemeinschaftlichen Werten. Dies gilt z.B. für die wirt-

schaftliche Infrastruktur, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme, für die Kultur und für das Humankapital. *„Because the GDP only counts monetary market transactions, it mistakenly and misleadingly counts the depletion and degradation of our natural wealth as if it were economic gain“*, erklärte der Premierminister von Bhutan, Jigme Thinley am 10. Februar 2012 auf einer Pressekonferenz, bei der er das neue System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Königreichs im Himalaya vorstellte.

*„If we were to cut down all our forests in Bhutan, GDP would mushroom, because GDP only counts the timber value of our forests once they are cut and sold at market. GDP takes no account at all of the resources we leave behind, and so it entirely ignores the value of our standing forests.“<sup>43</sup>*

Das wirtschaftliche und soziale Leben sollte besser widergespiegelt werden. Dafür wurden verschiedene Lösungen vorgeschlagen. Bei einigen geht es darum, das BIP auf andere Art und Weise zu ermitteln, um die nicht auf den Markt bezogenen Aspekte des sozialen Lebens besser erfassen zu können. In einer radikalen Abkehr von rein ökonomischen Maßstäben erklärte der König von Bhutan schon 1972, dass das Bruttonationalglück (*Gross National Happiness*, GNH) wichtiger sei als das BIP. Seit 1990 ermittelt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) den Index für menschliche Entwicklung (*Human Development Index*, HDI), der das Einkommen mit Indikatoren für Bildung und Gesundheit verknüpft.

Als die OECD 2011 ihre eigenen Indikatoren für Wohlergehen veröffentlichte (Better Life Index), waren die Überschneidungen mit den neun Bereichen bemerkenswert, die Bhutan Jahre vorher zur Ermittlung seines GNH ausgewählt hatte. Die neun Bereiche des GNH sind: psychisches Wohlbefinden, Gesundheit, Bildung, Zeitaufwand, kulturelle Vielfalt, gute Regierungsführung, Vitalität des Gemeinwesens, ökologische Vielfalt und Belastbarkeit und Lebensstandard (siehe Kasten 8). Die OECD ermittelt Durchschnittswerte für elf verschiedene Dimensionen: Wohnen, Einkommen, Arbeitsplätze, Gemeinwesen, Bildung, Umwelt, Governance, Gesundheit, Zufriedenheit, Sicherheit sowie Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.<sup>44</sup>

Die OECD nutzt zwar ähnliche Indikatoren, sie scheut jedoch davor zurück, sie in einem einzigen konsolidierten Index für Wohlbefinden oder Glück zusammenzufassen. Stattdessen steht es jedem Nutzer frei, jeden einzigen Indikator getrennt zu gewichten. Das bedeutet, dass Luxemburg und die USA an erster Stelle stehen, wenn man das Hauptgewicht auf Einkommen legt. Wenn man Gesundheit für besonders wichtig hält, nehmen Kanada, Australien und Schweden Spitzenplätze ein.

Bei den Indikatoren für das Wohlbefinden, welche die OECD heranzieht, spielt Ungleichheit keine Rolle. Es gibt jedoch eindeutige Belege dafür, dass Ungleichheit ein sehr wichtiger Faktor für die Wahrnehmung menschlichen Glücks ist. Psychologen der Universitäten Virginia und Illinois nutzten Daten des General Social Survey aus den Jahren 1972 bis 2008, der größten historischen Datensammlung über das wahrgenommene Wohlbefinden in einem einzigen Land und stellten 2011 fest, dass „*Americans were on average happier in the years with less national income inequality than in the years with more national income inequality*“.<sup>45</sup> Die Forscher kamen zu dem Schluss: „*The negative link between income inequality and the happiness of lower-income respondents was explained not by lower household income, but by perceived unfairness and lack of trust*“.<sup>46</sup> Allerdings ist nicht jeder in Zeiten wachsender Ungleichheit unglücklich: „*The negative association between income inequality and happiness held for lower-income respondents, but not for higher-income respondents*“.<sup>47</sup>

Schon im Jahr 1992 sahen die Regierungen in der Agenda 21 die Notwendigkeit, „*das Konzept der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung aus[zur]arbeiten, um solche Indikatoren zu bestimmen*“ und „*die zunehmende Anwendung einiger dieser Indikatoren in Satellitenrechnungen und letzten Endes auch in volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu fördern*“.<sup>48</sup> Die Arbeit mit dieser Zielsetzung wurde zwar begonnen, Fortschritte wurden jedoch nur sehr schleppend erzielt. Die Vereinten Nationen definierten einen Indikator für nachhaltige Entwicklung (*Indicator of Sustainable Development, ISD*) grundsätzlich folgendermaßen:

„*A statistical measure that gives an indication on the sustainability of social, environmental and economic development.*“<sup>49</sup>

Bis 1995 hatte die Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (*Department of Economic and Social Affairs, DESA*) im UN-Sekretariat eine Liste von 134 ISDs erarbeitet. Die Methodik wurde in den Jahren 2001 und 2006 überarbeitet. Dabei wurde die Liste auf 96 Indikatoren reduziert, von denen 50 als Basis-Indikatoren betrachtet werden. Die ursprüngliche Unterteilung in vier Pfeiler (wirtschaftlich, sozial, ökologisch und institutionell) wurde zugunsten einer Aufteilung in 14 Themen aufgegeben.<sup>50</sup> Leider sind Daten für die Mehrzahl dieser Indikatoren nur für eine kleine Gruppe von Ländern verfügbar, die hochentwickelte Statistikbehörden haben.

Jeder dieser Indikatoren kann für die Veranschaulichung einiger Aspekte von Entwicklung aussagekräftig und nützlich sein. Behörden und Bürger können davon profitieren, wenn sie beispielsweise über folgende Themen informiert sind: die Anzahl der Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben müssen, die Selbstmord- und die Tabakkonsumrate, das Verhältnis der ortsansässigen Bevölkerung zur Anzahl der Touristen, die Anzahl der Mobilfunknutzer, die Wasserqualität an den Stränden oder der Anteil an erneuerbaren Energiequellen (all diese Themen gehören zu den Kernbereich der Indikatoren nachhaltiger Entwicklung). Diese Indikatoren werden jedoch nicht im Hinblick auf den Abbau und die Regeneration eines bestimmten Bestands formuliert – eine Information, die nötig wäre, um eine tatsächliche Nachhaltigkeitsanalyse durchführen zu können.

Inzwischen haben auch Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen Diskussionsbeiträge geleistet und substanzielle Vorschläge zur Überarbeitung des BIP vorgelegt. Beispielsweise haben sie Mechanismen entwickelt, um positive, nicht-markbezogene Aktivitäten zu bewerten, wie z. B. die unbezahlte Arbeit im Haushalt. Gleichzeitig gibt es Vorschläge, Kosten vom veranschlagten Einkommen abzuziehen, die nicht zum direkten Wohlergehen beitragen, wie zum Beispiel die Kosten des Berufspendelns. Andere methodische Ansätze versuchen, auf verschiedene Weise die Zerstörung oder Abschreibung von Vermögenswerten zu berücksichtigen.

Auf Grundlage solcher Schätzungen gewinnt die Auffassung mehr und mehr an Zustimmung, dass es eine Grenze gibt, bei deren Überschreitung die Zunahme des BIP nicht mehr zu zusätzlichem Wohlergehen führt, sondern das Wohlergehen vielleicht sogar mindert.

Verschiedene Länder versuchen, Indikatoren für Umweltqualität zu entwickeln, einige haben ein Grünes BIP (*Green GDP*) vorgeschlagen, die Weltbank einen Indikator für angepasste Nettoersparnisse (*Adjusted Net Savings Indicator*), und Wissenschaftler den „Ökologischen Fußabdruck“.<sup>51</sup>

Das Konzept des Ökologischen Fußabdrucks (*Ecological Footprint*, EF), der 1990 von Mathis Wackernagel und William Rees an der University of British Columbia entwickelt wurde, ist inzwischen weit verbreitet. Der Ökologische Fußabdruck misst die Größe des Land- und Wassergebiets, das eine menschliche Bevölkerung benötigt, um – bei Nutzung der vorherrschenden Technologie – die von ihr verbrauchten Ressourcen zu produzieren und um ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu absorbieren. Die Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass bei Anwendung dieser Maßeinheit „since the 1970s, humanity has been in ecological overshoot with annual demand on resources exceeding what Earth can regenerate each year.“<sup>52</sup> Derzeit braucht die Erde ein Jahr und sechs Monate, um das zu erneuern, was wir in einem Jahr verbrauchen. Diese Überschreitung der Regenerierungsfähigkeit der Erde (*overshoot*) bedeutet, dass wir die Naturvorräte des Planeten Erde aufzehren. Das bedeutet, dass sie für zukünftigen Konsum verloren gehen.

Ein Kohlenstoff-Fußabdruck (*carbon footprint*) kann ebenfalls berechnet werden – nicht nur für Länder, sondern auch für kleinere Einheiten, beispielsweise für Unternehmen und sogar für Individuen – indem die CO<sub>2</sub>-Komponente ihres Gesamtverbrauchs gemessen wird.

Die Fußabdruck-Indikatoren können, wenn sie auf die ganze Welt angewendet werden, über die Überschreitung der ökologischen Grenzen auf eine Weise informieren, dass die Öffentlichkeit das Problem leicht versteht. Das macht sie aussagekräftig und populär. Wenn die Indikatoren sich jedoch auf kleinere Einheiten, wie beispielsweise Länder oder Städte, beziehen, ist die Interpretation der

Grenzüberschreitung komplizierter. Ein kleines und dichtbevölkertes Land wie die Niederlande hinterlässt im Vergleich zu seiner Größe einen großen Fußabdruck. Finnland dagegen, das ein ähnliches Konsumniveau pro Kopf der Bevölkerung aufweist, scheint die ökologischen Grenzen nicht zu überschreiten, weil dort eine viel kleinere Bevölkerung in einem viel größeren Gebiet lebt. Handel scheint hier die naheliegende Lösung zu sein. Tatsächlich liegen bereits Vorschläge für verschiedene Systeme vor, bei denen einzelne Kund/innen die Wahl haben, ihre Klimabilanz auszugleichen. Hat diese sich beispielsweise durch Flugreisen verschlechtert, kann eine bestimmte Summe gezahlt werden, die zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung in einem anderen Teil der Erde beiträgt.

In einer Situation globaler Überbeanspruchung der Biokapazität (*overshoot*) entspricht ein solches Vorgehen dem Ausgleich eines Kreditkartensaldos mithilfe einer anderen Kreditkarte. Die Gesamtschuld wird dadurch nicht reduziert. Der Bericht der Kommission zur Messung wirtschaftlicher Leistung und sozialen Fortschritts (*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*) unter dem Vorsitz der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und Amartya Sen und des französischen Wirtschaftswissenschaftlers Jean-Paul Fitoussi (die sogenannte Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission) kommentiert, dass „recent research has tended to move away from comparing a country's EF with its own biocapacity, and to propose instead to divide all countries' EFs by global biocapacity. By doing this, one is acknowledging that EFs are not measures of a country's own sustainability but of its contribution to global non-sustainability.“<sup>53</sup>

Der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht fasste den Diskussionsstand zum Thema Wohlstands- und Nachhaltigkeitsindikatoren zusammen und legte großen Wert darauf, dass es sich dabei um unterschiedliche Kategorien handelt. Die dafür benutzte Metapher ist die eines Autos, das unterschiedliche Anzeigen für Geschwindigkeit und noch vorhandenes Benzin hat. Die eine informiert über die Zeit, die benötigt wird, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, die andere bezieht sich auf die benötigten Ressourcen, die verbraucht werden und vielleicht zu Ende gehen, bevor das Ziel erreicht ist. Wenn man beides in einem einzigen Wert vermischt, würde dies den Fahrer nur verwirren, sagen die Autoren.

Gemäß der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission ergibt sich die Nachhaltigkeit einer Aktivität aus der Nicht-Erschöpfung bzw. Erneuerung eines bestimmten Vorrats bzw. Guts. Wenn Viehhalter Überweidung betreiben, werden ihre Herden immer kleiner. Wenn der Fischfang bestimmte Grenzen überschreitet, werden die Fischvorräte dezimiert. CO<sub>2</sub>-Emissionen akkumulieren infolge der Verbrennung fossiler Brennstoffe Gase, die zum Klimawandel führen und deshalb die Atmosphäre als Deponieraum aufbrauchen.

Die Auffassung, dass es Grenzen für den menschlichen Verbrauch an endlichen Ressourcen gibt, wurde bereits 1972 in dem berühmten Bericht des Club of Rome „*Die Grenzen des Wachstums*“ vertreten.<sup>54</sup> In jüngerer Zeit wurde diese Auffassung erneut vertreten, und zwar 2009 mit dem Konzept der *Planetary Boundaries*. Es definiert neun Bereiche, für die globale ökologische Grenzen existieren, die nicht überschritten werden sollten (Klimawandel, Versauerung der Meere, Abbau der Ozonschicht, globaler Phosphor- und Stickstoffkreislauf, Süßwassernutzung, veränderte Landnutzung, Biodiversitätsverlust, Aerosolbelastung der Atmosphäre und chemische Verschmutzung). Gleichzeitig wurden aktuelle Grenzen für all diese Bereiche festgelegt, außer für die letzten zwei.<sup>55</sup>

Die Studie von Rockström et al. kommt zu dem Schluss, dass „*Humanity has already transgressed at least three planetary boundaries*“. Neben der hinreichend dokumentierten Klimagrenze, die bereits in den 1980er Jahren überschritten wurde, stellen sie fest:

„[...] *the acceleration of the human enterprise since the 1950s, particularly the growth of fertilizer use in modern agriculture, resulted in the transgression of the boundary for the rate of human interference with the global nitrogen cycle. Aggregate data over longer time periods for the biodiversity boundary are not available, but [...] the world cannot sustain the current rate of loss of species without resulting in functional collapses. [...] estimates indicate that humanity is approaching, moreover at a rapid pace, the boundaries for freshwater use and land-system change. The ocean acidification boundary is at risk, although there is a lack of time-series data for the selected boundary variable, as well as information on the response of marine organisms and ecosystems to the projected CO<sub>2</sub> perturbation [...].*“<sup>56</sup>

Auf der anderen Seite ist das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, ein Beispiel dafür, dass die internationale Gemeinschaft durchaus in der Lage war, den Trend der Reduzierung der Ozonschicht in den 1990er Jahren umzukehren.

### Was gemessen werden muss

Wenn wir die Armaturenbrett-Metapher akzeptieren, welches sind dann die Indikatoren, die uns den Weg weisen sollten, wie wir die Gesellschaften sicher in die Zukunft bringen können?

#### » **Wirtschaft**

Beim BIP wird die Gesamtsumme aller Güter und Dienstleistungen addiert, die gehandelt werden. Das kann zwar von Nutzen sein, wenn es um die gegenwärtigen Trends der wirtschaftlichen Aktivität geht. Kein Unternehmen würde jedoch seine Geschäfte nur auf der Basis des *Cashflows* abwickeln, ohne auch auf Investitionen, Kapitalanlagen oder Profite zu achten. Das BIP ist zudem kein Maß für Lebensqualität. Es ist auch kein Maß für Nachhaltigkeit, und noch nicht einmal das richtige Maß für wirtschaftliche Leistungen. Das BIP muss daher, wie schon die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission feststellte, überarbeitet und durch andere Indikatoren ergänzt werden, damit man ein akkurates Bild der wirtschaftlichen Leistung erhält.

#### » **Gleichheit und Verteilung**

Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß, das Ungleichheit auf einer Skala von 0 bis 1 bewertet. 0 wäre absolute Gleichverteilung, 1 absolute Ungleichheit (wenn eine Person alles besitzt und der Rest der Bevölkerung nichts). Der Gini-Koeffizient kann für Einkommen berechnet werden, aber beispielsweise auch für den Trinkwasserverbrauch. Die Welt als Ganzes ist mit einem Gini-Koeffizient von 0,70 für Einkommen ungleicher als jedes einzelne Land. Die Ungleichheit hat in den meisten Ländern zugenommen, außer in einigen wenigen lateinamerikanischen Ländern, in denen sie sich in den letzten Jahren verringert hat (allerdings ausgehend von einem vorher sehr hohen Niveau). Wenn man Ungleichheiten besser verstehen will, sollte der Gini-Koeffizient allerdings durch eine Analyse der in Einheiten von Fünfteln oder Zehnteln aufgeteilten Bevölkerung ergänzt werden. Aufgrund der Konzentration von Einkommen,

Macht und Zugang zu Ressourcen in den wohlhabenderen Bevölkerungsschichten kann sich in vielen Ländern der nationale Durchschnitt, beispielsweise bei der Kindersterblichkeit, sehr stark von dem Durchschnitt für die 80 Prozent der Bevölkerung, bei denen das obere Fünftel nicht mitgerechnet wird, unterscheiden. Als anspruchsvollere Maßeinheit führte UNDP aus diesem Grund den Ungleichheit einbeziehenden Index für menschliche Entwicklung (*inequality-adjusted HDI*) ein.<sup>57</sup> Dieser Index ergänzt den HDI um Ungleichheit bei der Verteilung jeder seiner drei Komponenten (Lebenserwartung, Bildung, Pro-Kopf-Einkommen).

Indikatoren für Ungleichheit sind leicht zu verstehen und stellen keine größeren methodischen Herausforderungen dar. Der Gini-Koeffizient ist jedoch nur für eine begrenzte Anzahl von Ländern in der Datenbank der Weltbank verfügbar. Differenzierte Angaben pro Fünftel der Bevölkerung liegen bei vielen wichtigen Indikatoren für eine große Anzahl von Ländern des globalen Südens nicht vor. Das liegt nicht an statistischen Schwierigkeiten, sondern ist lediglich auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Erfassung von Ungleichheit bisher offensichtlich kein prioritäres Thema für Forschung und Politik war.

Das Fehlen von Statistiken selbst für die grundlegendsten sozialen Indikatoren macht das Monitoring der MDGs und anderer international vereinbarter Ziele für viele der ärmsten Länder sehr schwierig. Dies steht im Gegensatz zu der Effizienz, mit der die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in den meisten Ländern berechnet werden, da ohne diese Berechnungen von der Weltbank keine Kredite und Zuschüsse vergeben werden. Sozial und ökologisch relevante Daten sollten mit ähnlichem Eifer gesammelt werden. Das Mindeste wären beispielhafte Analysen von Haushalten, auf deren Grundlage man Schätzungen vornehmen und letztlich auch Verantwortlichkeiten zuweisen kann.

### » Wohlergehen

Es gibt derzeit verschiedene Initiativen, das Wohlergehen von Gesellschaften in einem einzigen Maß zusammenzufassen. Dabei wird gewöhnlich der Durchschnitt verschiedener Indikatoren verwendet. Solche Indikatoren sind beispielsweise die

subjektive Wahrnehmung des Wohlbefindens, aber auch objektive Messungen von Unterernährung, Sterblichkeit, Bildungsniveau oder der Zeitaufwand für bezahlte und unbezahlte Arbeit, Pendeln zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, Freizeit oder soziale Kontakte. Mit diesen Indikatoren lassen sich Entwicklungen über einen bestimmten Zeitraum verfolgen. Gleichzeitig können sie gegebenenfalls signalisieren, dass die Wirtschaft zwar wächst, sich das Humankapital bzw. das soziale Kapital aber verringert, gemessen etwa anhand von Indikatoren für Gesundheit und Bildung oder von Selbstmordraten. Die wesentlichen menschlichen Bedürfnisse sind zwar überall auf der Welt gleich (Ernährung, Unterkunft, Zuneigung und soziale Kontakte), ihre Einflussfaktoren sind jedoch in jeder Kultur und in jedem ökologischen System verschieden. Indizes dafür sollten daher eher auf nationaler Ebene festgelegt werden, damit sie die nationalen Prioritäten widerspiegeln. Das beste Beispiel hierfür ist der Gross National Happiness Index in Bhutan (siehe Kasten 6).

Im Gegensatz zu den Indizes für Wohlergehen messen Armuts-Indizes genau das Gegenteil. Dies gilt zum Beispiel für den Mehrdimensionalen Armutsindex (*Multidimensional Poverty Index*), der von der University of Oxford<sup>58</sup> entwickelt wurde, oder den Basic Capabilities Index von Social Watch.<sup>59</sup> Sie ermitteln das Niveau von Entbehrung und Nicht-Befriedigung im Hinblick auf ein minimales Set von Bedürfnissen.

Wohlbefinden und auch die Wahrnehmung von Armut sind kontextbezogen. Im „Gemeinsamen Bericht über soziale Eingliederung“ der EU wird dies folgendermaßen formuliert:

*„Von Armut spricht man, wenn Personen über ein so geringes Einkommen und so geringe Mittel verfügen, dass ihnen ein Lebensstandard verwehrt wird, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als annehmbar gilt.“<sup>60</sup>*

Beim UN-Gipfel für Soziale Entwicklung im Jahr 1995 gingen die Regierungen von derselben Definition aus, als sie die grundsätzliche Verpflichtung eingingen, die Armut zu beseitigen. Jedes Land wurde damals aufgefordert, eigene Pläne für die Armutsbekämpfung (und die entsprechenden Schwellenwert-Definitionen) vorzulegen. Bei den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) wurde

stattdessen die Weltbank-Definition von „absoluter“ beziehungsweise „extremer“ Armut übernommen, was als Einkommen von weniger als einem Dollar pro Tag festgelegt wurde.<sup>61</sup> Man versprach, den Anteil der Menschen, die 1990 unterhalb dieser Armutsgrenze lebten, bis 2015 zu halbieren.

Die absolute Mehrheit der Menschheit lebt zwar entsprechend der akzeptablen Standards ihrer Gesellschaften in Armut, doch „nur“ einer von fünf Weltbürgern fällt unter die „extreme“ Armutsgrenze.

Mit dem Konzept des sozialen Basisschutzes (*Social Protection Floor*, SPF) wird versucht, die beiden Ansätze miteinander in Einklang zu bringen. Das Konzept wurde zuerst vom UN Chief Executives Board for Coordination (CEB) verabschiedet. Es war eine der Initiativen des Gremiums, die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise 2008 zu bewältigen und wurde später vom G20-Gipfel in Pittsburgh (2009) und vom UN-Millenniumsgipfel 2010 bekräftigt.

Der SPF definiert ein grundlegendes Set sozialer Rechte, Dienstleistungen und Einrichtungen, das jedem Menschen zur Verfügung stehen sollte, und das den geografischen und finanziellen Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Wasser und Sanitärversorgung, Gesundheit und Bildung gewährleistet. Der SPF legt auch die sozialen Transferleistungen in Geld- oder Sachleistungen fest, die benötigt werden, um ein abgesichertes Mindesteinkommen und den Zugang zu den grundlegenden Dienstleistungen zu gewährleisten.

All diese Aspekte kann man messen. Dafür ist es jedoch erforderlich, dass jede Gesellschaft definiert, was „grundlegende Dienstleistungen“ sind. Die Zielvorgaben der MDGs im Hinblick auf Ernährung, Grundbildung und Gesundheit stellen in diesem Kontext das absolute Minimum dar, auf dem gesellschaftliche Vorstellungen von Würde und Rechten aufbauen sollten.

#### » Menschenrechte

Während die MDGs wünschenswerte Ergebnisse von politischen Maßnahmen auflisten, basiert der SPF auf Rechten. Viele menschliche Bedürfnisse sind auf internationaler Ebene als Rechte anerkannt: Die Rechte auf Wasser, Ernährung, Bildung,

Gesundheit und eine menschenwürdige Unterkunft sind in vielen nationalen Verfassungen verankert sowie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dort ist die Pflicht der Regierungen festgeschrieben, sicherzustellen, dass diese Rechte „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten“ (*to the maximum of available resources*)<sup>62</sup> verwirklicht werden.

Auf Basis empirischer Analysen dessen, was tatsächlich von Ländern mit unterschiedlichen Einkommensniveaus erreicht worden ist, verfährt der Social and Economic Rights Fulfillment (SERF) Index. Er misst den Unterschied zwischen der aktuellen Situation eines Landes und dem, was man von diesem Land bei der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte angesichts seiner verfügbaren Ressourcen erwarten könnte, indem er andere Länder mit ähnlichen Voraussetzungen zum Vergleich heranzieht. Der Index wurde von der Economic and Social Rights Empowerment Initiative entwickelt.<sup>63</sup> Eine solche Analyse kann als Grundlage dienen, eine Regierung dafür zur Rechenschaft zu ziehen, dass sie nicht alles ihr Mögliche unternommen hat, um die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bevölkerung zu verwirklichen. Gleichzeitig kann die Analyse aber auch die Forderung vieler Länder nach Unterstützung oder bevorzugter Behandlung in der Weltwirtschaft untermauern. Denn obgleich sie unter Umständen bereits alle ihre verfügbaren Ressourcen nutzen, lebt ihre Bevölkerung trotzdem noch nicht auf einem Niveau, das für ein menschenwürdiges Leben angemessen wäre.

Mit der SERF-Methodik ist der Nachweis möglich, dass für sämtliche sieben Milliarden Erdbewohner (und wahrscheinlich auch die neun Milliarden Menschen, die bis Mitte dieses Jahrhunderts auf der Erde leben werden) mit den vorhandenen Ressourcen die grundlegenden sozialen Dienstleistungen für ein Leben in Würde bereitgestellt werden können.

#### » Nachhaltigkeit

Der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht empfiehlt eindringlich, nachhaltige Entwicklung nicht mit einem einzigen Index auszudrücken. Das ist nicht darauf zurückzuführen, wie die ökologischen Indikatoren für einen solchen Index ausgewählt werden. Indikatoren für schädliches Verhalten, wie beispiels-

weise CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen oder Pestizid-Verbrauch, könnten als Teil der ökologischen Dimension miteinbezogen werden. Einige Industrieländer würden dadurch in der Rangliste um einige Punkte schlechter abschneiden und damit für ihre nicht-nachhaltige Konsum- und Produktionsweise „bestraft“. Es würde jedoch immer noch nicht Nachhaltigkeit gemessen, denn *„the question of sustainability is complementary to the question of current well-being or economic performance, and must be examined separately“*.<sup>64</sup>

Ein Gesamtkonzept von Nachhaltigkeit erfordert Indikatoren, die sich auf die Grenzen des Planeten beziehen und darauf, wie jedes Land beziehungsweise jede wirtschaftliche Einheit uns diesen Grenzen näher bringt oder uns davon weiter entfernt. Hinzu kommen die sozialen und politischen Bedingungen für das Fortbestehen menschlicher Gesellschaften, wie beispielsweise Frieden, Sicherheit und finanzielle Stabilität.

Sieben der neun *Planetary Boundaries* wurden bereits quantifiziert; folglich kann der Beitrag eines jeden Landes bzw. wirtschaftlichen Akteurs (Hersteller oder Verbraucher) zur globalen Nicht-Nachhaltigkeit auf absoluter oder Pro-Kopf-Basis berechnet werden. Bedeutet das, dass wir den Durchschnitt eines Index für Nicht-Nachhaltigkeit ermitteln können? Das wäre Unsinn. So bedeutet beispielsweise die Tatsache, dass die Menschheit immer noch etwas Spielraum bei der Ausweitung von landwirtschaftlichen Anbauflächen hat (von derzeit zwölf Prozent der eisfreien Landoberfläche weltweit bis zur geschätzten Grenze von 15 Prozent), in keiner Weise einen Ausgleich für die übermäßigen CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Atmosphäre.

Zwischen den einzelnen Grenzen des Planeten gibt es komplexe Wechselwirkungen: *„Desiccation of land due to water scarcity induced by transgressing the climate boundary, for example, may cause such a large loss of available land for agricultural purposes that the land boundary also shifts downward. [...] Incremental change can lead to the unexpected crossing of thresholds that drive the Earth System, or significant subsystems, abruptly into states deleterious or even catastrophic to human well-being.“*<sup>65</sup>

Eine solche Dynamik beschränkt sich nicht nur auf die Natur. Im Finanzsystem wirkten beispielsweise schrittweise Veränderungen unbemerkt zusammen, wurden von den auf Risikobewertung spezialisierten Akteuren großteils nicht erkannt und lösten im September 2008 die globale Finanzkrise aus. Diese Krise hatte durch steigende Arbeitslosigkeit und Einschnitte bei sozialen Dienstleistungen dramatische Auswirkungen auf verwundbare Bevölkerungsgruppen überall auf der Welt.

Und wie steht es mit der politischen Nachhaltigkeit? Wer bemerkte die langsamen, schrittweisen Veränderungen, die 2011 zum Arabischen Frühling führten? Der Arabische Frühling begann in den beiden Ländern, die in Afrika sowohl beim HDI als auch beim Index für Unternehmensfreundlichkeit (*index of business friendliness*) der Weltbank eine Spitzenstellung einnahmen.

Die Frage der Nachhaltigkeit kann also nicht mit einer einzigen Zahlenangabe beantwortet werden, sondern nur durch sorgfältige Definition und Monitoring einer Vielzahl von ökologischen, finanziellen, sozialen und politischen Variablen. Ein Index, der einen Durchschnittswert aus verschiedenen Dimensionen bildet, wird uns nicht viel mehr verraten, als was wir ohnehin bereits wissen. Bestenfalls könnte er nicht viel mehr sein als ein HDI (der bereits die Wirtschaft und soziale Belange einbezieht) mit einer ökologischen Dimension. Wenn die Integration der verschiedenen Dimensionen jedoch einen Durchschnittswert ergibt, könnte dies eventuell sogar dazu führen, dass die ökologischen und sozialen Defizite einiger Länder hinter guten wirtschaftlichen Leistungen verborgen bleiben.

## Bhutans Index des Bruttonationalglücks

von *Dasho Karma Ura*

Bhutans Index des Bruttonationalglücks (*Gross National Happiness*, GNH) ist ein mehrdimensionales Maß und ist mit einer Reihe von Hilfsmitteln für die Bewertung von politischen Maßnahmen und Programmen verbunden, so dass er auch praktisch angewendet werden kann. Der GNH-Index setzt sich aus Daten zusammen, die in periodischen Erhebungen gewonnen werden. Diese Erhebungen sind repräsentativ und geben Auskunft über Geschlecht, Alter, städtischen oder ländlichen Wohnort, Einkommen und so weiter. Repräsentative Stichproben ermöglichen die Aufschlüsselung der Ergebnisse nach verschiedenen Gebietskörperschaften. So aufgeschlüsselte Informationen sind verständlicher und können von Organisationen und Bürgern für ihre eigenen Zwecke herangezogen werden.

Im GNH-Index wird Glück mehrdimensional aufgefasst – anders als bei bestimmten Auffassungen von Glück in der gegenwärtigen westlichen Literatur. Glück wird nicht nur als subjektives Wohlbefinden verstanden; der Schwerpunkt liegt nicht auf einer engen Definition von Glück, die beim Individuum Halt macht und sich nur auf dessen Wohlbefinden bezieht. Das Streben nach Glück ist kollektiv, kann jedoch vom Individuum stark wahrgenommen werden. Einzelne Menschen können trotz unterschiedlicher Lebensumstände glücklich sein, es muss jedoch großen Spielraum für Ausgleichsmöglichkeiten geben.

Der GNH-Index kann dazu dienen, Verbesserungsmöglichkeiten für das Glück der Bevölkerung und der Gemeinschaft aufzuzeigen, vor allem für noch nicht glückliche Menschen. Wir können die Ergebnisse des GNH-Index aufschlüsseln, um herauszufinden, wodurch und bei wem Defizite bestehen. Der GNH-Index ermöglicht es der Regierung

und anderen, das Bruttonationalglück durch politische Maßnahmen auf zweierlei Art zu erhöhen. Man kann entweder den Prozentsatz der glücklichen Menschen steigern, oder die unbefriedigenden Zustände ändern, aufgrund derer Menschen noch nicht glücklich sind. So wie der GNH-Index aufgebaut ist, gibt es einen größeren Anreiz für die Regierung und andere, die Mängel zu beheben, aufgrund derer manche Menschen noch nicht glücklich sind. Im ländlichen Bhutan sind unglückliche Menschen tendenziell diejenigen, die über eine geringere Bildung verfügen, einen niedrigeren Lebensstandard haben und deren Zeitnutzung weniger ausgeglichen ist. Im städtischen Bhutan fehlen den unglücklichen Menschen vor allem nicht-materielle Dinge wie beispielsweise ein lebendiges Gemeinwesen, eine lebendige Kultur und psychisches Wohlbefinden. In der Hauptstadt Thimphu zum Beispiel gibt es die größten Mängel bei der Lebendigkeit des Gemeinwesens.

Der GNH-Index gibt einen Überblick über die Ergebnisse in neun Bereichen: psychisches Wohlbefinden, Zeitaufwand, Lebendigkeit des Gemeinwesens, kulturelle Vielfalt, ökologische Belastbarkeit, Lebensstandard, Gesundheit, Bildung und gute Governance. Das Aggregationsverfahren erfolgt nach der Alkire/Foster-Methode.<sup>66</sup> Der Index setzt sich aus 33 in Gruppen zusammengefassten Indikatoren zusammen. Jede Indikatoren-Gruppe besteht wiederum aus etlichen Variablen. Wenn man diese Gruppen auflöst, haben die 33 gruppierten Indikatoren 124 Variablen – die zentralen Bestandteile des GNH-Index. Die jeweiligen Variablen sind unterschiedlich gewichtet. Sehr subjektiven Variablen wird dabei weniger Bedeutung beigemessen. Für jede Variable wird ein Suffizienz- bzw. Schwellenwert festgelegt. Auf der Ebene der Themenbereiche werden alle

neun Bereiche gleich gewichtet, da man sie alle für gleich wichtig für die Bewertung des Glücks hält.

Ein Schwellenwert wird festgelegt, ab dem man als glücklich eingestuft wird. Nicht alle Menschen müssen bei jeder der 124 Variablen ein ausreichendes Niveau erreichen, um als glücklich gewertet zu werden. Die Menschen unterscheiden sich in der Art und Weise, wie sie ein erfüllendes Leben haben können. Auch sind sie frei in der Wahl, wie sie ein zufriedenes Leben für sich gestalten wollen. Deshalb sind nicht alle Variablen universell anwendbar. Aus solchen Gründen wurde der Schwellenwert bei 66 Prozent der Variablen festgesetzt. Menschen können als glücklich betrachtet werden, wenn sie ein ausreichendes Niveau bei 66 Prozent der (gewichteten) Indikatoren erreichen.

Bhutans GNH-Index-Wert für 2010 liegt bei 0,737. Das bedeutet, dass fast 41 Prozent der Menschen in Bhutan als extrem glücklich und etwa 50 Prozent als einigermaßen glücklich betrachtet werden können. Der Schwellenwert ist das Wesentliche am GNH-Index. Der niedrige Wert des GNH-Index ergibt sich aus der Notwendigkeit, dass ein unterschiedliches Set von Bedingungen und Zuständen, repräsentiert durch die 124 Variablen, bei einer Person gleichzeitig erfüllt sein muss, damit sie als rundum glücklich gelten kann. Der GNH-Index ist eine strengere Maßeinheit, weil er den Schwerpunkt nicht auf das reine Überleben setzt, wie die Maßeinheiten für Armut, sondern auf das Wohlbefinden im Hinblick auf eine breite Palette von Bedingungen.

Der Index kann auch noch weiter aufgeschlüsselt werden. Wir könnten die oben genannte Bevölkerung nach ihren Errungenschaften beim GNH in vier Kategorien aufteilen.

- » 8,7 Prozent der Menschen weisen Zufriedenheit in weniger als 50 Prozent der Bereiche auf. Sie bilden die Gruppe der „noch-nicht-glücklichen Menschen“.
- » 50,4 Prozent der Menschen weisen Zufriedenheit in 50 bis 65 Prozent der Bereiche (in der Hälfte bis etwas weniger als sechs Bereichen) auf. Diese Gruppe ist gerade noch glücklich.
- » 32,6 Prozent sind glücklich in sechs bis unter sieben Bereichen. Diese Gruppe ist sehr glücklich.
- » 8,3 Prozent weisen Zufriedenheit in mehr als sieben bis neun Bereichen auf und sind demnach extrem glücklich.

Für die GNH-Erhebung von 2010 wurden verglichen mit der Einwohnerzahl Bhutans außergewöhnlich viele Menschen – nämlich 7.100 – befragt. Eine der Fragen bezog sich darauf, wie ein Individuum sein Glück auf einer Skala von Null bis Zehn bewertet. Die Antworten auf diese Frage zeigen das subjektiv empfundene Glück bzw. Wohlbefinden. Der nationale Durchschnitt lag im Jahr 2010 bei 6,06 (Standard-Abweichung 1,6). Daraus kann man auf ein hohes Glücksniveau in Bhutan schließen. Allerdings ist nicht nur der nationale Durchschnitt, sondern auch die Verteilung der Menschen im Hinblick auf die Skala von Null bis Zehn von Bedeutung. Wenn wir die Menschen entsprechend ihrer Bewertungsebene in drei Gruppen einteilen, lagen 3,87 Prozent der Bevölkerung mit ihrer Bewertung zwischen Null und Vier. Wir können diese Gruppe eindeutig als noch nicht glückliche Menschen betrachten. Die Bewertung der großen Mehrheit der Bevölkerung – nämlich von 78,79 Prozent – liegt zwischen Vier und Sieben, und bei 17,3 Prozent liegt sie zwischen Acht und Zehn.

## Globale Nachhaltigkeitsziele

Frieden, Menschenrechte und der Respekt vor der Natur sind die tragenden Säulen eines neuen Rahmens für Globale Nachhaltigkeitsziele (*Global Sustainability Goals, GSG*); Gerechtigkeit ist das verbindende Element. Die Frage ist nicht, ob diese Ziele alle gleichzeitig erreicht werden können. Es geht vielmehr darum, dass keines der Ziele ohne die anderen erreicht werden kann. Sie sind zentrale Bestandteile der UN-Charta und der Millenniumserklärung. Diese Dokumente können als Ausgangsbasis für jedweden künftigen GSG-Rahmen dienen. In dieser Hinsicht stimmen wir dem UN-Generalsekretär zu, der gesagt hat:

*„When considering the elements of a post-2015 development agenda, the world community may revisit the values and principles of the Millennium Declaration as a starting point for renewing its vision of global development in the light of contemporary challenges.“<sup>67</sup>*

Der UN-Generalsekretär fügte damals hinzu, dass mehrere zentrale Werte und Ziele der Millenniumserklärung in der Agenda der Millenniumsentwicklungsziele nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Dies gelte unter anderem für den Umgang mit Ungleichheiten, für das Streben nach ökologischer Nachhaltigkeit, für die Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit, die Berücksichtigung der Menschenrechte und guter Governance, und für die Gewährleistung von Frieden, Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung weltweit.

Damit die menschliche Gesellschaft in einer globalisierten Welt nachhaltig sein kann, müssen die **Grenzen des Planeten** respektiert werden. Wenn diese Grenzen bereits überschritten wurden, müssen nicht-nachhaltige Aktivitäten sofort eingestellt werden. Anhaltende Trends müssen gegebenenfalls sogar umgekehrt werden, wie im Falle der Anreicherung von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre. Es ist eine schwierige Aufgabe, die finanzielle Belastung dieser Anpassungen zu verteilen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die globale finanzielle und politische Nachhaltigkeit gewährleistet wird. Es ist eine Aufgabe der Wissenschaft, die Grenzen des Planeten noch präziser zu definieren.

Der Rahmen für **Frieden** ist in der UN-Charta bereits gut verankert. Was wir jetzt brauchen, ist *„to seek the peace and security of a world without nuclear weapons“* – wie es US-Präsident Barack Obama am 5. April 2009 in Prag versprach. Dazu müssen wir nun die entsprechenden Ziele und Indikatoren definieren.

Hinsichtlich der **Würde**, die nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte jedem Menschen zusteht, sind die Ziele für das Wohlergehen klar definiert. Durch die Rechte auf Nahrung, Gesundheit und Bildung werden zwingend folgende Vorgaben gemacht: 1. Senkung der Säuglingssterblichkeit auf weniger als zehn pro tausend Lebendgeburten (weil eine Sterblichkeitsrate über diesem Wert unmittelbar mit Unterernährung und Armut zusammenhängt); 2. Begleitung aller Geburten weltweit durch ausgebildetes Fachpersonal; 3. Universeller Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitärer Versorgung; 4. Allgemeine Schulbildung für alle Mädchen und Jungen weltweit; und 5. Universeller Zugang zu Telefon- und Internetdienstleistungen.<sup>68</sup>

Grundsätzlich bedeutet das Zieldatum der MDGs im Jahr 2015 nicht, dass die internationale Gemeinschaft orientierungslos dasteht. Die ersten sechs Ziele der MDGs können nämlich als Aufforderung verstanden werden, die bereits existierenden Rechte gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umzusetzen. Die Wahrung dieser Menschenrechte erfordert jedoch noch ehrgeizigere Ziele, die in den MDGs nicht enthalten sind, wie z.B. das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung), das nun als normative Grundlage für den SPF neue Bedeutung erlangt.

Im nationalen und internationalen Entwicklungsdiskurs sollte nicht darüber debattiert werden, ob einzelne Ziele prioritär verfolgt werden sollten. Man hat sich längst auf alle Ziele verständigt. Es sollte vielmehr besprochen werden, wann diese Ziele nach und nach erreicht werden können. Die Regierungen sind dafür verantwortlich, diese Ziele umzusetzen, *„einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten“*, so der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Prioritätensetzung auf die Ausschöpfung

aller Möglichkeiten zur Umsetzung der in der Konvention verliehenen Rechte gilt auch für die internationale Unterstützung. Damit ein Monitoring der effektiven Nutzung aller Möglichkeiten (einschließlich der über die internationale Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten) erfolgen kann, sollte das Instrument der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) des Menschenrechtsrats gestärkt werden, um diese Aufgabe zu übernehmen.

Es wäre falsch zu behaupten, dass zur Armutsbekämpfung und für ein menschenwürdiges Dasein für alle Menschen ein Entwicklungsmodell erforderlich ist, das zwangsweise zur Umweltzerstörung beiträgt. Die führenden Politiker der Welt betonten dies vor 20 Jahren in Rio und erklärten, dass „*die Hauptursache für die Zerstörung der globalen Umwelt in den nicht nachhaltigen Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen – insbesondere in den Industrieländern – zu sehen [ist, ...] und Armut und Ungleichgewichte noch verschärft*“.<sup>69</sup>

Wenn aber die Wahrung der Menschenwürde durch die Verwirklichung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte mit den Erfordernissen von Nachhaltigkeit vereinbar und mit den vorhandenen Ressourcen erreichbar ist, bedeutet das Versagen bei ihrer Verwirklichung nicht nur ein ethisches Versagen. Es stellt auch eine Bedrohung für die Zukunftsfähigkeit des globalen Systems dar, das immer häufiger als ungerecht, unfair, die Ungleichheit fördernd und daher als illegitim wahrgenommen wird.

## Ein Rahmen für Globale Nachhaltigkeitsziele

Die folgende Liste ist das vorläufige Ergebnis eines gemeinsamen Brainstormings von Mitgliedern der Reflection Group. An den Zielen wird weitergearbeitet. Sie sollen lediglich die thematische Bandbreite eines potenziellen Sets globaler Ziele veranschaulichen, die in der Gruppe diskutiert wurden, ohne dabei einzelne Ziele und Zielvorgaben zu spezifizieren. Ein künftiger Rahmen für Globale Nachhaltigkeitsziele (*Global Sustainability Goals*, GSGs) sollte auf jeden Fall universell verabschiedet werden. Gleichzeitig sollten jedoch die speziellen Rahmenbedingungen der einzelnen Länder berücksichtigt werden.

Wir brauchen gemeinsame Ziele, aber differenzierte Zielvorgaben und Indikatoren. In den Zielen sollten sich das Solidaritäts- und das Subsidiaritätsprinzip widerspiegeln. Zusätzlich müssen in die GSGs gut funktionierende Mechanismen zur Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflichten mit aufgenommen werden.

Ohne solche Mechanismen bleibt jedes Set von Zielen bedeutungslos. Außerdem sollten mit einem neuen Set von GSG-Indikatoren nicht nur der Zugang und das Ergebnis gemessen werden, sondern auch die maximal auf nationaler und globaler Ebene verfügbaren Ressourcen, um die Ziele zu erreichen. Das beinhaltet auch die Quantifizierung der extraterritorialen Staatenpflichten und einen Schlüssel zur gerechten Lastenverteilung, beispielsweise im Hinblick auf die Kosten des Klimawandels.

Schließlich sollte ein künftiges Set von GSGs die faire (Neu-)Verteilung von Zugangsrechten und Ressourcen innerhalb der Grenzen unseres Planeten widerspiegeln – das heißt, die ökologischen Grenzen der Erde. Der vorgeschlagene Rahmen für die GSGs basiert unter anderem auf den zentralen Werten, die in der Millenniumserklärung formuliert wurden.

### Kernziel 1: Würde und Menschenrechte für Alle

#### Zielvorgaben für:

- » Armutsbekämpfung
- » Vollbeschäftigung
- » Menschenwürdige Arbeit
- » Soziale Sicherheit
- » Ernährungssicherheit
- » Wasser-/Sanitärversorgung
- » Menschenwürdige Unterkunft
- » Gesundheit, einschließlich reproduktiver Gesundheit
- » Bildung
- » Kulturelle Vielfalt
- » Grundlegende Freiheiten (Bewegungs-, Religions-, Gedanken-, Rede-, Informations-, Versammlungsfreiheit, Freiheit der sexuellen Orientierung)
- » Antidiskriminierungs-Gesetze

### Kernziel 2: Förderung von Gleichheit und Gerechtigkeit

#### Zielvorgaben für:

- » Gleichbehandlung und Gleichheit der Geschlechter und Empowerment von Frauen
- » Verteilung von Einkommen und Vermögen (Gini-Koeffizient oder ähnliche Indikatoren)

### Kernziel 3: Respekt vor der Natur und den Grenzen des Planeten

#### Ziel- und Grenzvorgaben für:

- » Ökologischen Fußabdruck
  - » Klimawandel/Treibhausgasemissionen pro Kopf
  - » Verlustrate der biologischen Vielfalt
  - » Stickstoffeintrag in die Biosphäre
  - » Globale Süßwassernutzung
  - » Veränderte Landnutzung
  - » Versauerung der Meere
  - » Eingriffe in den globalen Phosphorkreislauf
  - » Abbau der Ozonschicht
  - » Chemische Verschmutzung
  - » Entwaldung
  - » Erneuerbare Energie
  - » Energieverbrauch
  - » Ressourcen/Energieeffizienz (Faktor Fünf)
  - » Umweltkostenrechnung
- 

### Kernziel 4: Frieden durch Abrüstung

#### Zielvorgaben für:

- » Abschaffung der Atomwaffen
  - » Verringerung der Militärausgaben
  - » Reduzierung der Waffenproduktion und des Waffenhandels (einschließlich Kleinwaffen)
- 

### Kernziel 5: Faire und verlässliche Finanzsysteme

#### Ziel- und Grenzvorgaben für:

- » Makroökonomische Ungleichgewichte
  - » einen Globalen Währungsmechanismus, um starke Schwankungen und wettbewerbsbedingte Abwertungen zu vermeiden
  - » Illegale Finanzströme
  - » Transparenz der Finanzströme
  - » Schuldenfähigkeit
  - » Umwelt- und sozialschädliche Subventionen
  - » Schädlichen Steuerwettbewerb
  - » Gesamtwirtschaftliche Bewertung von ausländischen Direktinvestitionen und der Aktivitäten transnationaler Unternehmen
  - » Bürgerhaushalte und Gender-Budgeting
- 

### Kernziel 6: Demokratische und partizipatorische Governance

#### Zielvorgaben für:

- » Zugang zur Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen für Alle (auf allen Ebenen)
- » Zugang zu Beschwerdemechanismen (Ombudsstellen) für Alle auf allen Ebenen der Governance im Falle von Rechtsverletzungen oder Verletzungen von Rechten künftiger Generationen.
- » Volle Bürgerrechte für alle Einwohner und Abschaffung von diskriminierenden Praktiken gegenüber Immigranten, Migrantinnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden
- » Mitwirkungsrechte für Bürger

### III. Politische Reformen für Zukunftsgerechtigkeit

In den vergangenen Jahrzehnten verständigten sich die Regierungen auf ein umfassendes Set von Prinzipien für Nachhaltigkeit und Menschenrechte. Sie haben bislang jedoch ihre Politik nicht effektiv in Einklang mit diesen Prinzipien gebracht. Stattdessen ist ihre Politik immer noch allzu oft sektoral fragmentiert und geprägt vom irrigen Vertrauen auf Wirtschaftswachstum und Selbstregulierung der „Märkte“. Neue Konzepte wie Grünes Wachstum sind bestenfalls Versuche einer Symptombehandlung, ohne die eigentlichen Ursachen der Probleme zu beseitigen. Stattdessen sind fundamentale Veränderungen auf drei Ebenen erforderlich:

- » **Veränderungen der Denkweisen**, der Leitbilder und Indikatoren im Hinblick auf Entwicklung und Fortschritt.
- » **Veränderungen der Fiskalpolitik und der politischen Regulierung** auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, damit soziale Ungleichheiten und Umweltzerstörung effektiv bekämpft und zukunftsfähige Volkswirtschaften gestärkt werden können.
- » **Veränderungen in Institutionen und Governancemechanismen** auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Das Denken vieler Meinungsführer und politischer Entscheidungsträger weltweit ist immer noch fixiert auf Wirtschaftswachstum und marktbasierende Lösungen als Allheilmittel für alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme der Welt. Regierungen sind nicht in der Lage, die vorherrschenden Denkweisen durch eine Politik des „*command and control*“ zu verändern (und sie sollten es auch nicht). Sie sind jedoch verpflichtet, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und die grundsätzlichen Ziele ihrer Politik und die damit verbundene Konzepte und Messparameter neu zu formulieren. Statt ihre Politik dem übergreifenden Ziel der Maximierung des BIP-Wachstums unterzuordnen, sollte das Leitmotiv ihrer Politik die

Maximierung des Wohlergehens der Bevölkerung sein – ohne das Wohlergehen künftiger Generationen zu gefährden – indem sie die planetarischen Grenzen respektieren. Damit der oben beschriebene neue normative Rahmen für Zukunftsgerechtigkeit auf nationaler Ebene in die politische Praxis umgesetzt werden kann, sollten Regierungen und Parlamente bindende Verpflichtungen für politische Kohärenz im Sinne der Nachhaltigkeit verabschieden, und gleichzeitig auch Strategien zu deren Umsetzung und Monitoring. Auf Grundlage der allgemeingültigen Kernprinzipien – beispielsweise des Vorsorgeprinzips, des *Do no harm*-Prinzips, des Subsidiaritätsprinzips und des Solidaritätsprinzips – sollten alle staatlichen Politiken im Hinblick auf Menschenrechte und Nachhaltigkeit neu ausgerichtet werden. Außerdem sollten sie bezüglich ihrer Auswirkungen auf Nachhaltigkeit und Menschenrechte überprüft werden.

Damit die grundlegenden Kernprinzipien in einen normativen Rahmen für Nachhaltigkeit, Wohlergehen und gesellschaftlichen Fortschritt eingebettet werden können, schlagen wir eine neue **Charta für das Recht auf Nachhaltige Entwicklung** (*Charter on the Right to Sustainable Development*) vor. Diese Charta sollte sich unter anderem auf die Weltcharta für die Natur (1982) und die UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker (2007) beziehen und gleichzeitig die Erklärung über das Recht auf Entwicklung (1986) ergänzen und aktualisieren. In der neuen Charta sollten die Regierungen auf politische Kohärenz im Hinblick auf die Menschenrechte und auf Nachhaltigkeit verpflichtet werden. Gleichzeitig sollte die Verpflichtung zu einer progressiven Verwirklichung der Menschenrechte unter Einsatz der maximal verfügbaren Ressourcen bestätigt werden. Diese Verpflichtung sollte auch auf das Recht auf eine nachhaltige Entwicklung und auf die Wahrung der Rechte künftiger Generationen ausgedehnt werden. In der Charta sollte das Konzept der *Planetary Boundaries* anerkannt werden. Und schließlich sollte darin das Prinzip der fairen Lastenteilung und des

## Ein begrünter Kapitalismus ist keine Alternative

von Hubert Schillinger

„Bio-Kapitalismus“ oder „begrünter Kapitalismus“ ist wirtschaftlich nicht nachhaltiger als irgendeine andere Form von unreguliertem Kapitalismus. Damit Volkswirtschaften weniger anfällig für finanzielle, wirtschaftliche und soziale Turbulenzen werden, ist eine strenge Regulierung des Finanzsektors erforderlich. Der Finanzsektor muss wieder auf seine Dienstleistungsfunktion zurückgeführt werden und darf sich nicht als Herrscher über die Realwirtschaft aufspielen. Wie die Finanzkrise eindeutig gezeigt hat, produzieren Märkte und Unternehmen per se und ohne einen funktionierenden staatlichen und möglichst international koordinierten Ordnungsrahmen keine zukunftsfähigen Ergebnisse, weder auf wirtschaftlicher, noch auf sozialer oder ökologischer Ebene.

Bei den Lösungsansätzen der Regierungen in Bezug auf den Klimawandel und andere ökologische Herausforderungen stehen neue Märkte für Verschmutzungs- und Emissionszertifikate im Mittelpunkt. Sie wurden vor der Finanzkrise entwickelt, als noch der neoliberale Marktfundamentalismus vorherrschte. Die Gestaltung einiger dieser markt-basierten Instrumente weist ernste Mängel auf und produziert Fehlanreize. Insbesondere der Mechanismus des ‚Offsetting‘, der Kompensation von Treibhausgasemissionen durch den Ankauf von Emissions- bzw. Verschmutzungszertifikaten ist in die Kritik geraten. Unternehmen oder Länder dürfen ihm zufolge über die ihnen zugestandene Menge hinaus die Umwelt verschmutzen, indem sie Verschmutzungs- beziehungsweise Emissionszertifikate von anderen Unternehmen oder Ländern kaufen. Eine seiner Varianten, der *Clean Development Mechanism* (CDM), ist als moderne Variante des mittelalterlichen Ablasshandels in Europa beschrie-

ben worden, die nur dazu dient, keinerlei Umweltschutzmaßnahmen ergreifen zu müssen: *„Firms that want to continue emitting carbon simply need to buy a piece of paper certifying that some firm somewhere else is committing correspondingly less carbon than it otherwise would have done. [...] As for the carbon-reducing firm [...] that firm does not actually have to reduce its carbon emissions. It merely has to reduce them to what they otherwise might have been. [...] The sale of indulgences through the CDM creates incentives not to reduce carbon emissions but to threaten to increase them as much as possible.“*<sup>70</sup>

Angesichts der ständig zunehmenden Kritik an diesen und anderen rein markt-basierten Ansätzen gibt es genügend Belege dafür, dass für diese neuen Märkte ebenfalls eine striktere, bessere Regulierung und teilweise eine völlige Umgestaltung erforderlich ist. Die eher staats-zentrierten Instrumente der Besteuerung und der Ordnungsrechts sollten im Politikmix insgesamt stärker gewichtet werden. Daneben ist der Aufbau starker und robuster öffentlicher Systeme sozialer Sicherung im Rahmen der verfügbaren Ressourcen ein entscheidendes Instrument, der Verwundbarkeit der Bevölkerung entgegenzuwirken und ihre Widerstandsfähigkeit bei Krisen zu stärken. Dies gilt auch für die Folgen des Klimawandels und anderer ökologischer Krisen. Als absolutes Minimum muss ein globaler *social protection floor* eingeführt werden.<sup>71</sup> Neue Arbeitsplätze, die im Zuge der notwendigen Transformation zu mehr Nachhaltigkeit geschaffen werden, dürfen im Hinblick auf Bezahlung, Arbeitsbedingungen und demokratische Rechte für die Arbeiter nicht schlechter sein als die Arbeitsplätze in der alten „braunen Ökonomie“. Sozialdumping ist kein vorwärtsweisender Weg, wenn man das Wohlergehen vom Ressourcenverbrauch entkoppeln will.

gleichen Rechts pro Kopf der Bevölkerung auf die globalen Gemeingüter und auf den Ausstoß von Treibhausgasen bestätigt werden. Dabei sollte

aber auch die historische Verantwortung von Gesellschaften voll und ganz berücksichtigt werden.

## 6. Neuausrichtung der Fiskalpolitik auf Zukunftsgerechtigkeit



*„Parallel zu den notwendigen Änderungen auf der Einnahmeseite des Haushalts erfordert eine wirksame öko-soziale Fiskalreform auch fundamentale Veränderungen auf der Ausgabenseite.“*

Die Fiskalpolitik ist ein Schlüsselinstrument für Regierungen, um den rechtbasierten Ansatz von Nachhaltigkeit, Wohlergehen und sozialem Fortschritt in die Praxis umzusetzen. Die tatsächlichen Prioritäten von Regierungen spiegeln sich viel eindeutiger in Staatshaushalten als in Regierungserklärungen und Aktionsprogrammen wider. Hinzu kommt, dass die Zusammensetzung der Staatshaushalte Schlussfolgerungen über den politischen Einfluss verschiedener Interessengruppen ermöglicht: Ist das Militär dominant? Werden Unternehmensinteressen durchgedrückt? Oder orientieren sich die Staatsausgaben an den Bedürfnissen der Mehrheit der Bevölkerung und daran, Ungleichgewichte zwischen den Geschlechtern zu korrigieren? In den vergangenen Jahrzehnten mussten wir in vielen Ländern eine Erosion des öffentlichen Finanzsystems mitansehen. Dies hat dazu geführt, dass die Regierungen immer weniger in der Lage waren, die nötigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen zur Unterstützung der Wohlfahrts- und Versorgungssysteme der Bevölkerung aufzubringen. Sie konnten daher nicht effektiv auf die verschärften sozialen und ökologischen Probleme reagieren. Es ist daher dringend erforderlich, die öffentlichen Finanzen zu stärken, und sie neu auszurichten.

### Die vier „R“ der Steuerpolitik müssen ernst genommen werden

Steuerpolitik kann im Wesentlichen vier Ziele verfolgen: Das Erzielen von Einnahmen (*raising*), um die nötigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen anbieten zu können; die Umverteilung (*redistribution*) von Einkommen und Reichtum von den reichen zu den ärmeren Gesellschaftsschichten; die Neufestsetzung der Preise (*re-pricing*) für Güter und Dienstleistungen, um ökologische und soziale Kosten einzubeziehen und unerwünschtem Verhalten (wie beispielsweise Devisenspekulationen) entgegenzuwirken; und die Begründung für die Staatsbürger/innen, demokratische Vertretung (*representation*) nach dem Motto „no taxation without representation“ und Rechenschaftspflicht zu verlangen. Leider haben die Regierungen häufig die Vorteile einer solchen pro-aktiven (was nicht heißt pro-zyklischen) Steuerpolitik nicht genutzt. Im Gegenteil: Sie haben sich an einem globalen Wettrennen um die Nivellierung der Steuersätze nach unten beteiligt (insbesondere im Hinblick auf die Unternehmensbesteuerung). Viele stehen einer progressiven Besteuerung eher ablehnend gegenüber und lassen sich dabei von Partikularinteressen leiten. Sie bevorzugen eher indirekte Steuern wie beispielsweise eine undifferenzierte Mehrwertsteuer. Diese hat generell regressive Auswirkungen und verstärkt tendenziell Ungleichheiten. Hinzu

kommt, dass viele Regierungen bislang gezögert haben, wirksame Steuern auf umweltschädlichen Ressourcenverbrauch einzuführen. Wir brauchen daher länderspezifische, öko-soziale Steuerreformen. Dabei sollten unter anderem folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- » **Progressive Besteuerung fördern:** Ein breit angelegtes System progressiver Besteuerung ist eine grundlegende Notwendigkeit, um die öffentliche Einnahmesituation zu verbessern. Im Einklang mit dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sollte Besteuerung auf Zahlungsfähigkeit basieren; reiche Individuen, transnationale Unternehmen und Großgrundbesitzer sollten entsprechend besteuert werden. Eine pauschale, undifferenzierte Mehrwertsteuer ist regressiv, belastet die Armen und sollte daher kein zentraler Bestandteil des Steuersystems sein. Jede Art indirekter Besteuerung sollte zudem so gestaltet sein, dass sie das Wohl der Armen berücksichtigt. Daher sollte auch hier Progressivität (beispielsweise durch die Besteuerung von Luxusgütern) eingeführt werden, um die regressiven Effekte zu verringern.
- » **Das Steuersystem „grüner“ gestalten:** Ein Schlüsselement jeder öko-sozialen Steuerreform ist die Besteuerung des Ressourcenverbrauchs. Gemäß dem Verursacherprinzip sollten in einem ökologisch ausgerichteten Steuersystem insbesondere die Preise für Verschmutzung, für die Nutzung fossiler Brennstoffe und anderer nicht erneuerbarer Energieträger sowie der Treibhausgasemissionen erhöht werden. Diese Steuern gehören zu den vielversprechendsten Instrumenten, um die Auswirkungen von Produktion und Konsum auf die Umwelt zu verringern. Ihre sozialen Auswirkungen können jedoch problematisch sein. Einerseits können sie zwar eine „doppelte Dividende“ erbringen, weil sie sowohl dazu beitragen, den Material- und Energieverbrauch zu reduzieren, als auch Einnahmen generieren, die genutzt werden können, die Besteuerung von Arbeit zu verringern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen. Andererseits belasten sie jedoch arme Haushalte tendenziell stärker als reiche. Es müssen daher Vorkehrungen getroffen werden, diese regressiven Auswirkungen zu bewältigen. Neben direk-

ten Subventionen für grundlegende Infrastruktur (beispielsweise für öffentliche Verkehrsmittel) könnten Systeme mit gestaffelter Preisgestaltung eingeführt werden. Dadurch könnte für Jeden eine Grundversorgung mit den wichtigsten Gütern und Dienstleistungen zu bezahlbaren Preisen (oder sogar kostenlos) gewährleistet werden. Dies könnte beispielsweise durch Grundversorgungstarife (für Wasser und Strom) oder durch Gutscheine (z. B. für Brennholz) geschehen.

- » **Wirksame Unternehmensbesteuerung:** Ein wesentliches Element eines effizienten Steuersystems ist die wirksame Besteuerung von Unternehmen. Steuerbefreiungen oder steuerliche Anreize für transnationale Unternehmen, insbesondere in Sonderwirtschaftszonen, sind kontraproduktiv und kein wirksames Instrument, um ausländische Direktinvestitionen einzuwerben. Steuerbefreiungen sollten möglichst international koordiniert abgeschafft werden, und steuerliche Anreize sollten nur sehr gezielt eingesetzt und auf Bereiche mit großem sozialem und ökologischem Nutzen beschränkt werden.
- » **Initiativen gegen Steuerhinterziehung und illegale Finanzströme:** In vielen Ländern verhindern illegale Finanzströme, Steuervermeidung und Korruption immer noch den Aufbau eines nachhaltigen öffentlichen Finanzsystems. Eine Reihe nationaler und internationaler Maßnahmen ist erforderlich, um Steuerbehörden zu stärken, Steuerschlupflöcher zu schließen und Kapitalflucht zu verhindern. Dazu zählen folgende Schritte:
  - › Unterstützung für Regierungen bei der Einführung effizienterer und fairer Steuersysteme und bei der Stärkung der Steuerbehörden.
  - › Wirksame Maßnahmen gegen die Manipulation von unternehmensinternen Verrechnungspreisen (*transfer pricing*).
  - › Verpflichtende länderbezogene Offenlegungspflichten für transnationale Konzerne. Der US-amerikanische *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act)* vom Juli 2010 kann im Hinblick auf die

## Das Steuersystem ökologischer gestalten

von Filomeno S. Sta Ana III

Ökologische Steuern, Gebühren und Nutzergebühren sind wesentliche Komponenten einer nachhaltigen Wirtschaft. Ökologische Steuern erfüllen drei wichtige Funktionen, nämlich:

1. Sie erwirtschaften bedeutende Einnahmen, die zur Entwicklungsfinanzierung, zur Förderung von Gleichheit und zur Aufrechterhaltung der makroökonomischen Stabilität beitragen.
2. Sie korrigieren die externen Kosten von Marktversagen. Wir beziehen uns speziell auf bisher vergebliche Versuche, die Gesamtkosten wirtschaftlicher Aktivitäten zu erfassen, d.h., auch den Konsum, der die Umwelt schädigt oder das Wohlergehen künftiger Generationen bedroht. Über die Steuern könnten die Gesamtkosten der negativen Auswirkungen oder Nebeneffekte internalisiert werden.
3. Gleichmaßen dienen grüne Steuern dem Zweck, das Konsumverhalten der Bevölkerung zu verändern, indem die Preise für Güter angehoben werden, die der Umwelt schaden.

Beim Schutz biologischer Vielfalt, der ökologischen Nachhaltigkeit und der Verlangsamung des Klimawandels geht es um die Bewahrung von Gemeingütern. Inmitten des Klimawandels sind dies faktisch allesamt globale Gemeingüter. Staatliches Handeln zum Schutz dieser Güter ist unausweichlich. Es liegt auf der Hand, dass eine grüne Besteuerung eines der wichtigsten Instrumente kollektiven Handelns ist, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene.

Grüne Steuern erwirtschaften beträchtliche Einnahmen, denn die Güter und Transaktionen auf die sie erhoben werden, sind Teil des Alltagslebens der Bevölkerung. Jeder Mensch hinterlässt einen ökologischen Fußabdruck; fast niemand kann vermeiden, nicht erneuerbare

Ressourcen zu nutzen. Den Gesamtkosten ihres Verbrauchs, die sich üblicherweise nicht im Marktpreis widerspiegeln, kann man nur durch Besteuerung gerecht werden.

Auf diese Weise können sich selbst aus einem bescheidenen Steuersatz große Einnahmesteigerungen ergeben. Diese zusätzlichen Einnahmen wiederum können nicht nur zum Schutz der Umwelt, sondern auch zur Entwicklungsfinanzierung im Allgemeinen verwendet werden, insbesondere in den Ländern des globalen Südens.

Nehmen wir die CO<sub>2</sub>-Steuer. Ihr Hauptziel besteht darin, das Marktversagen (oder seine negativen externen Effekte) zu kompensieren, das zu Umweltschäden führt. Gleichzeitig brächte eine CO<sub>2</sub>-Steuer potentiell enorme Einnahmen. Durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer, wie sie 2009 von der schweizerischen Regierung vorgeschlagen wurde, könnten globale Einnahmen in Höhe von schätzungsweise 48,5 Milliarden US-Dollar jährlich erzielt werden.<sup>72</sup> Diese Einnahmen könnten auf Grundlage des Verursacherprinzips erzielt werden durch eine Abgabe von 2 US-Dollar pro Tonne CO<sub>2</sub> auf alle Emissionen aus fossilen Brennstoffen. Dabei könnten Emissionen in Höhe von bis zu 1,5 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Kopf steuerfrei bleiben, um übermäßige regressive Effekte zu vermeiden.

Progressive Besteuerung ist ein Grundprinzip. Das heißt, für reiche beziehungsweise wohlhabendere Schichten gelten höhere Steuersätze als für die armen Bevölkerungsgruppen und Gruppen mit niedrigerem Einkommen. Man kann die Auffassung vertreten, dass grüne Steuern immer progressive Steuern sind. Schließlich sind es die Reichen, die einen viel größeren ökologischen Fußabdruck hinterlassen als die Armen. Sie nutzen Flugzeuge; sie besitzen spritschluckende SUVs; sie lassen Klimaanlage 24 Stunden am Tag laufen; sie haben immer die

neuesten Unterhaltungsgeräte, die eine Menge Energie verbrauchen; und sie tragen Schmuck und Edelsteine, die aus afrikanischen oder asiatischen Minen stammen.

Aber auch die Armen verbrauchen nicht erneuerbare Ressourcen und üben Tätigkeiten aus, die die Umwelt zerstören. Beispielsweise verwenden sie Holz zum Kochen oder schaffen Ackerflächen durch Brandrodung. Auch für sie muss grüne Besteuerung und die entsprechende Regulierung gelten. Denn letztlich wird die Vermeidung weiterer Umweltschäden auch für sie von Nutzen sein. Denn sie sind es, die am stärksten von den Problemen betroffen sind, die sich aus Klimawandel und Umweltzerstörung ergeben.

Die politischen Entscheidungsträger müssen jedoch Mittel und Wege finden, um die Armen

für die negativen Auswirkungen solcher Steuern zu entschädigen. Eine Steuer auf Erdöl könnte beispielsweise so gestaltet werden, dass arme Bauern oder Fischer Treibstoff zu einem günstigeren Preis kaufen können, eventuell über ein Gutschein-System. Eine Preiserhöhung im Transportwesen, verursacht durch eine Erhöhung der Erdölsteuer, könnte durch die Subventionierung energieeffizienter öffentlicher Verkehrsmittel ausgeglichen werden.

Wenn ein grünes Steuersystem intelligent ausgestaltet wird, kann es gleichermaßen zur Reduzierung von Umweltzerstörung, zur Erwirtschaftung öffentlicher Einnahmen und zur Veränderung des Konsumverhaltens beitragen, ohne dass die Armen davon negativ betroffen sind.

extraktive Industrie als erster Schritt in diese Richtung betrachtet werden, reicht aber keinesfalls aus.

- › Verbindliche Regelungen für den automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen staatlichen Behörden.
- › Wirksame Unterstützung für die Rückführung gestohlener Vermögenswerte, wie in der Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption beschrieben.
- › Verbot von Finanztransaktionen in Steuer- und Verdunkelungsstaaten – sowie die Schließung dieser Schattenfinanzzentren für illegal erwirtschaftetes Geld. Deren Existenz ist kein Zufall, sondern das Ergebnis einer bewussten Politik im Interesse von Unternehmen und reichen Individuen. Hier handelt es sich um einen der Fälle, in denen das Subsidiaritätsprinzip missbraucht wird, um schädliche Praktiken in subnationalen Territorien zum Nachteil anderer zu rechtfertigen.

» **Anwendung des Verursacherprinzips auf den Finanzsektor – Einführung einer Finanztransaktionssteuer:** Die bereits seit Jahren geforderte Einführung einer Finanztransaktionssteuer hat durch die jüngste globale Finanzkrise zusätzlich an Relevanz gewonnen. Eine solche Steuer kann zu einer faireren Lastenverteilung führen, indem der Finanzsektor, der die Krise verursacht hat, an den Kosten für die Bewältigung der Krise beteiligt wird. Die Steuer sollte auf den Aktienhandel, auf Anleihen, Derivate und den Devisenhandel an der Börse erhoben werden, sowohl in Handelszentren als auch bei außerbörslich getätigten Geschäften (sog. *over-the-counter transactions*). Die Erhebung der Steuer sollte international koordiniert und durch die zuständigen nationalen Steuerbehörden abgewickelt werden. Einzelne Länder und Gruppen sollten ermutigt werden, diese Steuer bereits jetzt zu erheben, bevor sie auf globaler Ebene eingeführt wird. Um zu gewährleisten, dass die Steuereinnahmen nicht nur zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten, sondern auch für soziale und ökologische Zwecke verwendet werden, sollte ein substantieller Teil der Einnahmen zweckgebunden in einen Fonds unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen fließen und auch durch diesen verteilt werden.

## Umverteilung der Staatsausgaben

Parallel zu den notwendigen Änderungen auf der Einnahmeseite des Haushalts erfordert eine wirkungsvolle öko-soziale Fiskalreform auch fundamentale Veränderungen auf der Ausgabenseite. Denn allzu oft werden öffentliche Gelder für schädliche oder zumindest fragwürdige Zwecke ausgegeben. Wenn man die Prioritäten neu definiert, kann die staatliche Ausgabenpolitik ein machtvolles Instrument zur Verringerung sozialer Ungleichheiten, zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung des Übergangs zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern werden. Dazu sind u. a. folgende Maßnahmen erforderlich:

### » Abschaffung schädlicher Subventionen:

Subventionen können zwar eine nützliche vorübergehende Maßnahme sein, um anfällige Sektoren für unerwartete Wettbewerbsverzerrungen zu entschädigen oder wünschenswerte Aktivitäten zu fördern. Gleichzeitig geben Regierungen jedes Jahr hunderte Milliarden für schädliche Subventionen aus, insbesondere im Wasser-, Energie-, Forst- und Fischereisektor. Öffentliche Gelder werden im In- und Ausland (durch multilaterale Entwicklungsbanken) dazu verwendet, die Preise für fossile Brennstoffe zu senken, Agrarexporte zu unterstützen oder transnationale Investitionen zu subventionieren. Diese Art von Subventionen haben nicht nur negative soziale und ökologische Auswirkungen. Durch eine künstliche Preissenkung beeinträchtigen sie oft die Profitabilität der Industrien vor Ort und die Produktion erneuerbarer Energie. Im Grunde können Subventionen in dreifacher Weise negative Auswirkungen haben: Sie absorbieren einen wesentlichen Anteil des Staatshaushalts, der sonst für bessere Zwecke genutzt werden könnte. Sie tragen zur Umweltzerstörung bei, indem sie irreführende Konsum- und Produktionsanreize schaffen; und sie haben negative Verteilungseffekte. Regierungen sollten sich deshalb auf zeitgebundene Zielvorgaben verpflichten, um sobald wie möglich alle Subventionen abzuschaffen, die nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummuster fördern oder auf andere Weise das *Do no harm*-Prinzip verletzen.

### » Steigerung öffentlicher Ausgaben zur Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsumweisen:

Nicht alle Subventionen sind schädlich. Im Gegenteil: Subventionen können eine wichtige Rolle bei der Unterstützung neu entstehender lokaler Industrien und der Einführung umweltfreundlicher Technologien spielen. Gezielte Subventionen können positive Auswirkungen auf die Verteilung und die Umwelt haben. Regierungen sollten verstärkt staatliche Subventionen einsetzen, und zwar in Bereichen wie erneuerbare Energie, nachhaltige und kostengünstige öffentliche Verkehrssysteme, ökoeffiziente Ausgestaltung von Häusern, soziale Infrastruktur und Verbraucherbeihilfen für arme Haushalte.

» **Militärausgaben kürzen:** Der Militärhaushalt verschlingt in den meisten Ländern einen bedeutenden Teil der staatlichen Einnahmen. Im Jahr 2011 erreichten die weltweiten Militärausgaben einen historischen Höchststand von 1.740 Milliarden US-Dollar.<sup>73</sup> Wenn die Militärhaushalte gekürzt würden, könnten große Geldsummen freigesetzt werden, die für die Finanzierung von Umwelt- und Sozialprogrammen eingesetzt werden könnten. Eine Vorbedingung dafür ist die verstärkte Unterstützung von Konfliktprävention, friedlicher Konfliktbeilegung und, wenn erforderlich, von friedenserhaltenden und friedenschaffenden Maßnahmen. Gleichzeitig haben die größten waffenproduzierenden Länder (insbesondere die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats) die Verantwortung, die Kontrolle und Regulierung ihrer Waffenexporte zu verbessern und sich für ein wirksames weltweites Übereinkommen über die Begrenzung des Waffenhandels (*Global Arms Trade Treaty*) unter Einbeziehung von Kleinwaffen einzusetzen.

» **Soziale Grundsicherung für Alle:** Zugang zu sozialer Sicherung ist ein Menschenrecht (Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Er ist jedoch auch eine wirtschaftliche und politische Notwendigkeit. Ein funktionierendes System der sozialen Sicherheit verringert Armut, stärkt die Kaufkraft der Bevölkerung und daher die Nachfrage im Inland und verhindert soziale Spannungen und gesellschaftliche Konflikte. Ein öffentlich finanziertes System

sozialer Grundsicherung sollte es daher in jedem Land geben. Das wäre eine notwendige Voraussetzung, damit Menschen nicht aufgrund von Wirtschaftskrisen in Armut geraten, und es fungiert als antizyklischer Puffer gegen solche Krisen. Regierungen sollten daher das Konzept eines universellen sozialen Basisschutzes (*universal social protection floor*) einführen, wie es von der ILO vorgeschlagen wird. Dieses Konzept sollte auf folgenden vier Pfeilern basieren:

- › Allgemeiner Zugang zu öffentlicher Gesundheitsversorgung für Alle;
  - › Garantierte staatliche Mindestzuwendungen für jedes Kind;
  - › Eine allgemeine staatliche Grundrente für alte Menschen und Menschen mit Behinderungen;
  - › Garantierte staatliche Unterstützung für Arbeitslose und Unterbeschäftigte, die in Armut leben.
- » **Bereitstellung essentieller Dienstleistungen durch den Staat:** Nachdem der globale Trend lange Jahre in Richtung Privatisierung und Deregulierung ging, müssen die staatlichen Behörden jetzt die Verantwortung wieder selbst übernehmen und essentielle Dienstleistungen für alle Bürger/innen anbieten. Dies betrifft die Bereiche Trinkwasserversorgung, Sanitärversorgung, Bildung, Gesundheitsversorgung, Unterkünfte, öffentliches Verkehrswesen, Kommunikation und Zugang zu Energie. Regierungen sollten das Ausgabenniveau in diesen Bereichen deutlich erhöhen. Sie sollten außerdem mit nachhaltigen Konjunkturprogrammen gezielt in Infrastrukturvorhaben investieren, die die Energie- und Ressourceneffizienz steigern. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollten primär dezentrale Modelle der Wasserversorgung und der Versorgung mit erneuerbarer Energie gefördert werden. Dabei sollte eine starke öffentliche Kontrolle gewährleistet sein, und die Monopolstellung von staatlichen oder privaten Versorgern auf dem Markt sollte eingeschränkt werden. Damit die Rechte und Interessen indigener Völker und lokaler Gemeinschaften gewahrt werden, müssen staatliche Behörden und private

Unternehmen das Prinzip der freien vorherigen Zustimmung nach Inkennntnissetzung bei allen Infrastrukturprojekten respektieren.

- » **Förderung von Initiativen für Bürgerhaushalte, Gender Budgeting und Menschenrechts-Budgeting:** Freier Zugang zu Haushaltsinformationen und eine wirksame Kontrolle sind von entscheidender Bedeutung, um die Rechenschaftspflicht von Regierungen ihren Bürgern gegenüber sicherzustellen, vor allem im Hinblick auf die Verwendung öffentlicher Mittel. Regierungen sollten daher eine wirksame Beteiligung der Bürger und der Zivilgesellschaft bei der Haushaltsplanung gewährleisten. Mithilfe von Gender Budgeting-Konzepten sollte ermittelt werden, ob und in welchem Umfang Regierungen die Gleichstellung der Geschlechter in ihren Haushalten aktiv fördern. Gleichmaßen sollten Regierungen auswerten, ob die Haushalte ihrer Verpflichtung gerecht werden, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte heutiger und künftiger Generationen zu fördern, zu schützen und zu verwirklichen.
- » **Die öffentliche Auftragsvergabepolitik zur Förderung von Nachhaltigkeit nutzen:** Öffentliche Behörden von der lokalen bis zur globalen Ebene haben eine enorme Kaufkraft. Bisher haben sie sich überwiegend von Kriterien der Kosteneffizienz leiten lassen. Immer häufiger wird bei der Vergabe öffentlicher Aufträge jedoch versucht, die Produktionsbedingungen und die Produkte der Lieferanten zu beeinflussen, indem ökologische, soziale, kulturelle und andere Menschenrechtsstandards berücksichtigt werden. Zusätzlich könnte die Vergabepolitik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips speziell dazu genutzt werden, durch Unterstützung heimischer Produzenten und Lieferanten die lokale Wirtschaft zu stärken.

### **Staatsfonds zur Finanzierung nachhaltiger Investitionen nutzen**

Das von Staatsfonds verwaltete Vermögen belief sich im Juli 2011 auf 4,7 Billionen US-Dollar. Weitere 6,8 Billionen US-Dollar waren in anderen Anlageformen wie beispielsweise Pensionsfonds, Entwicklungsfonds und Fonds

von Staatsunternehmen angelegt. Hier gibt es ein enormes Potenzial, diese Vermögenswerte entsprechend spezieller Nachhaltigkeitsziele zu investieren. Regierungen sollten gegenüber den Entscheidungsgremien dieser Fonds darauf hinwirken, bindende Nachhaltigkeitskriterien einzuführen, an denen sich ihre Investitionspolitik orientiert.

### Ein neues globales System finanzieller Lastenteilung jenseits der ODA

Selbst in einem grundlegend gestärkten öffentlichen Finanzsystem mit höheren Steuereinnahmen und neu verteilten öffentlichen Ausgaben werden in vielen Ländern die maximal verfügbaren Ressourcen nicht ausreichen, um die sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und ökologischen Rechte der Bevölkerung zu verwirklichen. Externe Finanzierung wird daher weiterhin benötigt. Das gegenwärtige System öffentlicher Finanztransfers basiert auf dem Konzept der Hilfe (*Official Development Assistance*, ODA). Dieses Konzept ist charakterisiert durch paternalistische Beziehungen zwischen den reichen Gebern und den armen „Partnern“. Trotz aller Bemühungen, die Eigenverantwortung (*ownership*) und die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness*) zu verbessern, sind diese Finanzströme oft unvorhersehbar, an Produkte und Dienstleistungen der Geber gebunden und mit diversen Konditionalitäten versehen. Dieses Entwicklungshilfekonzept ist irreführend, weil es mit Wohltätigkeit und nicht mit Rechten begründet wird.

Die Regierungen müssen sich von diesem Konzept verabschieden und einen neuen normative Rahmen für die Lastenteilung zwischen reichen und armen Ländern schaffen, der auf dem Solidaritätsprinzip basiert – beispielsweise in Form eines **universellen Länderfinanzausgleichs**. Für diese Form der Kompensation beziehungsweise des Ausgleichs gibt es bereits Modelle auf nationaler und regionaler Ebene. In Deutschland werden zum Beispiel regionale Ungleichheiten durch ein System des Finanzausgleichs zwischen den einzelnen Bundesländern kompensiert. In der Europäischen Union werden Zusammenhalt und die Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse durch strukturelle Kompensationsmaßnahmen finanziell unterstützt. Ein solches Modell würde auch den Bestimmungen

des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entsprechen. Die Verwirklichung dieser Rechte liegt explizit in der Verantwortung der Regierungen „*einzelnen und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten*“.<sup>74</sup> Der prioritäre Einsatz öffentlicher Mittel für die Verwirklichung der WSK-Rechte gilt auch für die internationale Zusammenarbeit. Dies wurde erst kürzlich in den Maastricht-Prinzipien für Extraterritoriale Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hervorgehoben (*Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*).<sup>75</sup>

Der zweite Pfeiler eines neuen normativen Systems für Finanztransfers sollte auf dem Verursacherprinzip und dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten beruhen. Das ist besonders im Hinblick auf die Verteilung der Kosten für den Klimawandel relevant. Entsprechend dieser Prinzipien müssen diejenigen Länder für die Kosten aufkommen, die für die Schäden durch die übermäßige Emission von Treibhausgasen verantwortlich sind und davon profitiert haben. Sie haben Klimaschulden angehäuft, die sie in den kommenden Jahren und Jahrzehnten abbezahlen müssen. Ein **Kompensationssystem zur Abzahlung von Klimaschulden** sollte auf den Prinzipien der fairen Lastenteilung und gleicher Rechte pro Kopf der Bevölkerung basieren. Dabei sollte die historische Verantwortung der Gesellschaften voll und ganz mitberücksichtigt werden.

### Jenseits des 0,7-Prozent-Ziels

Veränderungen im normativen Rahmen öffentlicher Finanztransfers werden sich auch auf das sogenannte 0,7-Prozent-Ziel auswirken. 2010 feierte dieses Ziel den 40. Geburtstag seiner Nichterfüllung. Die Regierungen hatten dieses Ziel bereits 1970 in der UN-Generalversammlung verabschiedet.<sup>76</sup> Die Entscheidung basierte auf dem damals vorherrschenden Modernisierungskonzept. Man dachte, dass eine große Anschubfinanzierung (der sog. *big push*) mit ausländischem Kapital erforderlich wäre, damit die sogenannten Entwicklungsländer den Start hin zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum

## Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten in Handels- und Finanzfragen

von Chee Yoke Ling

Gleichzeitig mit der ökologischen Herausforderung muss auch die immer größer werdende Kluft zwischen arm und reich zwischen und innerhalb von Ländern angegangen werden. Gesellschaften, in denen mehr Gleichheit herrscht, haben ein höheres „soziales Kapital“; das heißt, es gibt mehr Vertrauen und Zusammenarbeit zwischen den Bürger/innen, was auch zu sozialem Wohlergehen beiträgt. Bei mehr Gleichheit ist Wachstum als Vorbedingung für die Erfüllung sozialer Bedürfnisse nicht mehr so zwingend erforderlich. In egalitären Gesellschaften sind nachhaltige Konsummuster und Lebensstile außerdem leichter zu erreichen.

Weitere Herausforderungen beziehen sich auf die Frage globaler Gerechtigkeit und auf das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten. Daraus ergibt sich ein „*three-prong approach to achieve sustainable development: (1) The developed countries have to take the lead in changing production and consumption patterns (their economic model); (2) Developing countries would maintain their development goals but take on sustainable development methods and paths; (3) Developed countries commit to enable and support the developing countries' sustainable development through finance, technology transfers and appropriate reforms to the global economic and financial structures or practices.*“<sup>77</sup>

Damit Länder des globalen Südens nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummuster

überspringen können, müssen reiche Länder ihre Versprechen halten und einen besseren Zugang zu und den Transfer von umweltfreundlichen Technologien anbieten. Dazu haben sie sich in der Agenda 21, der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und in anderen internationalen Konventionen verpflichtet.

Darüber hinaus sind neue und zusätzliche Finanzmittel auf internationaler Ebene in nie dagewesenem Umfang erforderlich. Zudem darf die Anpassungslast nicht indirekt und auf unfaire Art und Weise auf die Länder des globalen Südens verlagert werden. Dies geschieht beispielsweise, indem unilaterale Handelsmaßnahmen gegen Produkte aus diesen Ländern ergriffen werden, weil sie während des Produktionsprozesses Emissionen verursachen, die über ein bestimmtes Niveau hinausgehen. Einem „grünen Protektionismus“ in Form von unilateral festgesetzten CO<sub>2</sub>-Abgaben (*carbon tariffs*) oder Klimazöllen (*border adjustment taxes*) muss eine Absage erteilt werden.

Stattdessen unterstützen wir das Prinzip, dass „*any trade measures linked to the environment should be addressed by negotiations for an international treaty and any treaty containing obligations on developing countries must have provisions for technology transfer and financial resources as an integrated contractual obligation*“.<sup>78</sup>

schaffen. Zum damaligen Zeitpunkt schätzten Weltbank-Experten die Kapital-Lücke auf etwa zehn Milliarden US-Dollar, was damals etwa einem Prozent des BIP der sogenannten Industrieländer entsprach. Im Jahr 1969 empfahl die Pearson-Kommission, den sogenannten Entwicklungsländern 0,3 Prozent des BIP in Form von privatem Kapital zur Verfügung zu stellen, und

0,7 Prozent als ODA.<sup>79</sup> Damit war das 0,7-Prozent-Ziel geboren.

Heute hat das 0,7-Prozent-Ziel hauptsächlich symbolische und politische Bedeutung als eine Art Indikator der Solidarität. Das 0,7-Prozent-Ziel kann nicht erklären, was die Verwirklichung des Rechts auf nachhaltige Entwicklung tatsächlich kosten

wird, wie viel die jeweiligen Länder selbst beisteuern können und wie viel externes Kapital erforderlich wäre, um die Lücke zu füllen. Alle bisherigen Schätzungen des externen Finanzbedarfs, zusammen mit den neuen und zusätzlichen Finanzmitteln, die für Klimaschutzmaßnahmen und die Anpassung an den Klimawandel erforderlich sind, lassen jedoch vermuten, dass die erforderlichen Finanztransfers weit über die 0,7-Prozentmarke des BIP hinausgehen müssen. Die berechtigte Kritik am ursprünglichen Begründungszusammenhang, auf dem das 0,7-Prozent-Ziel beruht, legitimiert damit keinesfalls, sich den internationalen Verpflichtungen zu entziehen.

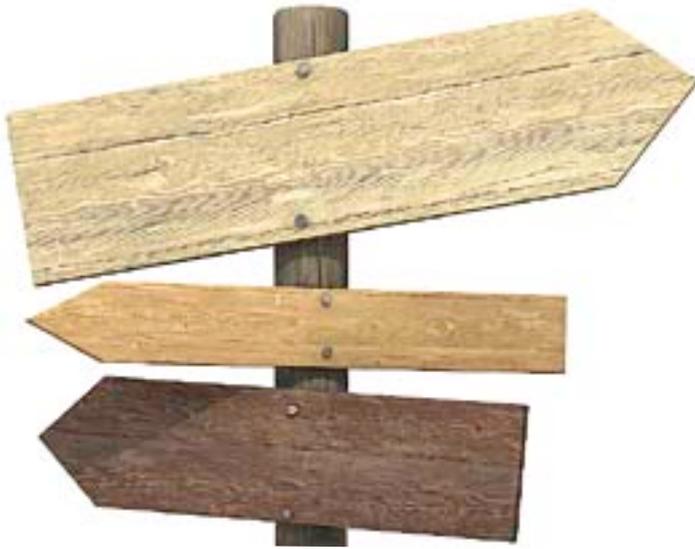
Wir müssen einen Perspektivwechsel vollziehen und bei der externen öffentlichen Finanzierung von einem hilfsbasierten Ansatz zu einem rechtsbasierten Ansatz im Sinne des Solidaritätsprinzips übergehen. Eine Weiterentwicklung der Resolution der UN-Generalversammlung von 1970 ist längst überfällig. Ziel muss die Anpassung des normativen Rahmens für öffentliche Finanztransfers an die neuen Realitäten sein. Dies könnte im Kontext der vorgeschlagenen Charta für das Recht auf nachhaltige Entwicklung geschehen.

Vorschläge für neue, verlässlichere Formen des Finanztransfers sind nichts Neues. Bereits im 1980 erschienenen Bericht der internationalen Brandt-Kommission *„Das Überleben sichern: Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer“* (der sog. Nord-Süd-Bericht) wurde vorgeschlagen, die Finanzmittel für Entwicklung mithilfe „automatischer“ Mechanismen aufzubringen, die ohne ständig wiederkehrende Interventionen von Regierungen funktionieren sollten.

*„We believe that over time the world must move to a financial system in which a progressively larger share of such revenues is raised by these means. The fact that revenues are raised automatically does not, of course, imply that their transfer should be automatic; on the contrary, they should be channeled through an appropriate international agency or agencies [...].“<sup>80</sup>*

Mehr als 30 Jahre nach diesem visionären Bericht ist es an der Zeit, diese Ideen in die Tat umzusetzen.

## 7. Stärkung der öffentlichen Politik für Zukunftsgerechtigkeit



*„Es muss jedoch noch viel mehr getan werden, um die Rechte der Menschen wieder über die Privilegien für Unternehmen zu stellen und die Rechtstaatlichkeit im Interesse gegenwärtiger und künftiger Generationen zu stärken.“*

Das Setzen von Regeln und Normen ist eine zentrale Aufgabe verantwortungsvoller Regierungen und internationaler Organisationen und ein Schlüsselinstrument aktiver Politikgestaltung. In den vergangenen 30 Jahren haben die Regierungen sich jedoch viel zu oft selbst geschwächt, indem sie eine Politik der Deregulierung und finanziellen Liberalisierung betrieben haben. Sie haben lieber den freiwilligen Selbstverpflichtungen von Unternehmen und der Selbstregulierung „der Märkte“ vertraut. Die Festlegung staatlicher Normen und Vorschriften ist oft als *Command and Control*-Politik verurteilt worden. Die fehlende Kontrolle machte jedoch den gegenwärtigen Zusammenbruch der Finanzmärkte erst möglich. Schwache Kartellgesetze ermöglichten es transnationalen Banken, zu groß zu werden, um sie zusammenbrechen zu lassen (*too big to fail*). Gleichzeitig führte die unzureichende Umsetzung des Vorsorgeprinzips in verbindliche Technologie-Folgenabschätzungen zu Katastrophen wie im Falle von Fukushima, Bhopal und der BP-Ölkatastrophe im Golf von Mexiko.

Als Reaktion auf die jüngsten Finanz- und Nahrungsmittelkrisen haben die Regierungen damit begonnen, neue Vorschriften und Normen einzuführen. Ein Beispiel dafür ist die *U.S. Commodity Futures Trading Commission*, die im Oktober 2011 relativ bescheidene Vorschriften

einführte, um die Spekulation mit Rohstoffen einzuschränken. Es muss jedoch noch viel mehr getan werden, um die Rechte der Menschen wieder über die Privilegien für Unternehmen zu stellen und die Rechtstaatlichkeit im Interesse gegenwärtiger und künftiger Generationen zu stärken.

Im Folgenden behandeln wir einige zentrale Maßnahmen in den Bereichen Finanzen, Ernährung, Land, Wasser und menschenwürdige Arbeit als Beispiele für die notwendige Stärkung öffentlicher Politik in allen Bereichen.

### Effektive Regulierung der Finanzmärkte

Der Übergang zu einem rechtebasierten Rahmen für Nachhaltigkeit wird nicht möglich sein, solange das globale Finanzsystem von Spekulation und Profitgier beherrscht wird. Um die Mängel dieses Systems zu beseitigen, ist eine grundlegende Neuregulierung der Finanzmärkte erforderlich, damit diese wieder zu Dienstleistern für die Realwirtschaft werden. Die wichtigsten Elemente eines solchen neuen Regulierungsrahmens sind:

- » **Reform der Wettbewerbs- und Kartellrechtspolitik:** Nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 entschlossen sich die Regierungen, die meisten Großbanken der

Welt zu retten, da sie scheinbar zu groß waren, um sie gefahrlos scheitern lassen zu können. Tatsächlich waren sie aber bereits gescheitert, und ihre verantwortungslosen Geschäftsgebaren führten zu einer der schlimmsten Finanzkrisen der Geschichte. Damit so etwas in Zukunft nicht wieder geschieht, sollten Regierungen nicht mehr zulassen, dass Unternehmen und Banken uneingeschränkt wachsen können. „*Too big to fail*“ sollte in „*too big to allow*“ umgemünzt werden. Heutzutage haben viele transnationale Banken und Unternehmen größere Budgets als Staaten. Sie bilden intransparente Konglomerate aus tausenden von Tochtergesellschaften und assoziierten Unternehmen, von denen viele ihren Sitz in Steuer- und Verdunkelungsstaaten wie der City of London haben. Um die Macht dieser Unternehmen zu beschränken, sollten Regierungen die Strukturen dieser Megaunternehmen aufbrechen und wirksam koordinierte kartellrechtliche Vorschriften unter dem Dach der Vereinten Nationen verabschieden.

» **Höhere Mindestkapitalanforderungen und Risikovorsorge:**

Aus der jüngsten Finanzkrise können noch zusätzliche Lehren gezogen werden. Z.B. sollten für Großbanken strengere Mindestkapitalanforderungen gelten – noch über die unzureichende Vereinbarung zu Eigenkapitalquoten von Basel III hinaus. Zusätzlich sollten Zweckgesellschaften (*special purpose vehicle*) und außerbilanzielle Transaktionen verboten werden, die nur dem Zweck dienen, Überwachung und Minimalstandards zu umgehen. Anders ausgedrückt: Das Schattenbankensystem sollte beseitigt werden. Spekulative Handelsgeschäfte von Banken auf eigene Rechnung (Eigenhandel) und Investitionen in Hedge-Fonds müssen ebenfalls verboten werden. Und schließlich sollte die Trennung von Depositengeschäften und Wertpapiergeschäften wieder eingeführt werden, die in den Vereinigten Staaten durch den Glass-Steagall Act von 1933 eingeführt und 1999 durch den Gramm-Leach-Bliley Act widerrufen wurde.

» **Eine Kommission für die Sicherheit von Finanzprodukten:**

Die ständige Entwicklung neuer Finanzprodukte und innovativer Formen der Verbriefung von Verbindlichkeiten durch Wertpapiere sowie die Umwandlung und

Bündelung von Krediten in handelbaren Aktien und Wertpapiere hat die Intransparenz und die Anfälligkeit für Krisen beträchtlich erhöht. Dem Vorsorgeprinzip gemäß wäre eine systematische Folgenabschätzung aller (neuen) Finanzprodukte erforderlich. Wir unterstützen daher die Empfehlung der Stiglitz-Kommission, zu diesem Zweck auf globaler Ebene eine Kommission für die Sicherheit von Finanzprodukten (*Financial Product Safety Commission*), quasi einen globalen Finanz-TÜV, einzurichten.

» **Striktere Standards für Hedge-Fonds und Private-Equity-Fonds:**

Um die destabilisierenden Auswirkungen von Hedge-Fonds und Private-Equity-Fonds auf das globale Finanzsystem zu vermeiden, brauchen wir eine wirksamere internationale Regulierung. Dazu gehören eine umfassende Offenlegungspflicht den Finanzaufsichtsbehörden gegenüber, Vorschriften über eine Kreditbeschränkung für solche Fonds und ein Verbot für Pensionsfonds und Versicherungen, in diese hochspekulativen Fonds zu investieren.

» **Öffentliche Kontrolle der Rating-Agenturen:**

Wegen ihrer fehlerhaften Analysen tragen Rating-Agenturen eine Mitverantwortung für die jüngsten Finanzkrisen – dies gilt auch bereits für vorangegangene Krisen, wie die Asienkrise in den späten 1990er Jahren. Der Weltmarkt wird von einem Oligopol dreier US-Firmen (Standard & Poor's, Moody und Fitch) dominiert. Ihre Bewertungskriterien sind nicht transparent. Da sie von ihren Kunden bezahlt werden, sei es von Banken, Unternehmen oder Regierungen, befinden sie sich in einem strukturellen Interessenkonflikt. Die Geschäftsbeziehungen zu Kunden und die Bewertung von Kundenprodukten sollten völlig voneinander getrennt werden. Eine größere öffentliche Kontrolle dieser Agenturen ist erforderlich, und ihre Bewertungskriterien sollten vollständig offengelegt werden. Es ist darüber hinaus an der Zeit, das Oligopol dieser Firmen zu zerschlagen und eine internationale, nicht profitorientierte Rating-Agentur einzurichten.

» **Die Festlegung internationaler Rechnungslegungsstandards entprivatisieren:**

Der *International Accounting Standards Board* (IASB)

ist ein exzellentes Beispiel für eine private Organisation, die formell-rechtlich quasi-staatliche Verantwortlichkeiten übernimmt, denn seine internationalen Standards erhalten in vielen Ländern de facto Gesetzescharakter. Die Statuten des IASB sollten im Hinblick darauf geändert werden, dass diese Organisation nicht länger als ein Unternehmen in Privatbesitz fungiert. Die Finanzierung des IASB muss der Kontrolle der großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften entzogen werden. Das IASB sollte in eine internationale Einrichtung in öffentlichem Besitz und unter öffentlicher Kontrolle umgewandelt werden.

### Schutz von Wasser, Land und Nahrungsmitteln vor Missbrauch und Spekulation

Fast eine Milliarde Menschen müssen hungern und weitere hunderte Millionen können sich nicht angemessen ernähren. Die Nahrungsmittelpreise haben einen historischen Höchststand erreicht und man schätzt, dass sie noch weiter steigen. Experten erwarten für die Zukunft große Preisfluktuationen und Nahrungsmittelknappheit. Sie sind besorgt, dass voraussichtlich immer mehr Menschen Hunger leiden müssen und ihre Lebensgrundlagen bedroht sind. Dabei könnte die globale Landwirtschaft Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (*United Nations Food and Agriculture Organization*, FAO) zufolge problemlos die sieben Milliarden Menschen ernähren, die heute auf der Erde leben.<sup>81</sup>

Hunger ist das Resultat der Machtstrukturen in einem globalen Ernährungssystem, in dem die Priorität auf der Erwirtschaftung von Profiten liegt – völlig unabhängig von den Folgen. Das derzeitige System der Nahrungsmittelproduktion ist nicht zukunftsfähig, endliche Ressourcen wie Land und Wasser werden lediglich als Ware behandelt. In diesem System sind die Länder des globalen Nordens privilegiert. Es bleibt wenig Spielraum für arme Länder, ihre lokale Nahrungsmittelproduktion zu fördern und auf nationaler Ebene Ernährungssicherheit zu erreichen. Wie die FAO haben auch andere UN-Organisationen seriöse Untersuchungen zu diesen Problemen durchgeführt und kamen zu dem Ergebnis, dass ein „Weiter wie bisher“ keine Option ist. Im *Follow-Up* des Weltgipfels über Nachhaltige Entwicklung 2002 wurde in

dem Bericht *International Assessment of Agricultural Science, Knowledge and Technology for Development* (IAASTD) umfassendes Wissen über nachhaltige Wasser-, Land- und Ernährungspolitik zusammengetragen.<sup>82</sup> Auf ähnliche Weise wurde im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen der normative Rahmen abgesteckt. Er besteht u. a. aus den Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung (*Voluntary Guidelines on the Right to Food*), dem Allgemeinen Kommentar zum Recht auf Wasser (*General Comment on the Right to Water*) und den erst kürzlich verabschiedeten Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der Nationalen Ernährungssicherung (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the context of National Food Security*). Diese wichtigen politischen Empfehlungen und Hinweise warten jedoch immer noch auf ihre entschlossene Umsetzung.

Politische Entscheidungsträger müssen das gegenwärtige interessengeleitete Ernährungssystem überwinden. Um Wasser, Land und Nahrungsmittel vor Missbrauch und Spekulation zu schützen, sind folgende Schritte von entscheidender Bedeutung:

» **In nachhaltige langfristige Ziele investieren und kurzfristige Spekulationen unter Kontrolle bringen:**<sup>83</sup> Finanzinstitute und Unternehmen der Agroindustrie haben sehr große Summen in Agrarmärkte und Derivatemärkte investiert, die auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen basieren. Nur vier Unternehmen kontrollieren 75 Prozent des Weltgetreidemarkts,<sup>84</sup> während die Regierungen – unter dem Druck der Weltbank und des IWF – ihre nationalen Nahrungsmittelreserven und Vermarktungssysteme abgebaut haben. Spekulative Investmentfonds sind wie Pilze aus dem Boden geschossen, als Milliarden US-Dollars in die Derivatemärkte geflossen sind. Sie haben die Preise hochgetrieben, zu Preisschwankungen beigetragen und letztendlich dazu geführt, dass Kleinproduzenten immer öfter in den finanziellen Ruin getrieben wurden. Politische Lösungen für diesen gefährlichen Spekulationsrausch könnten unter anderem strenge neue Marktkontrollen sein, um den Druck durch Spekulationen zu verringern. Auch öffentliche Getreidereserven und der bessere

Zugang zu lokalen, nationalen und regionalen Märkten wären von Vorteil, um spekulationsbedingte Preisschwankungen abzufedern und Vorräte für Notsituationen zur Verfügung zu haben.

» **Landnahme stoppen:**<sup>85</sup> In den vergangenen Jahren haben Hedge-Fonds, Regierungen und Agroindustrieunternehmen weltweit große landwirtschaftliche Flächen gekauft oder gepachtet. Dieser Prozess wird als *land-grabbing* bezeichnet. Von ihren Protagonisten als kreative Investitionen und Schritte zu größerer Markteffizienz gepriesen, werden sie hauptsächlich durch Spekulationen und die Suche nach neuen, hochprofitablen Investitionen vorangetrieben. Sie steigern aber keinesfalls die Nahrungsmittelproduktion für den lokalen Verbrauch und dienen zumeist dem Anbau landwirtschaftlicher Produkte für den Export. Dazu zählen auch Produkte, die nicht als Nahrungsmittel verwendet werden, insbesondere Rohstoffe für Biotreibstoffe. Nach Schätzungen der FAO sind in den vergangenen Jahren 50 bis 80 Millionen Hektar Ackerland von internationalen Investoren gekauft oder gepachtet worden. Durch Landnahme haben mehrere zehn Millionen Kleinproduzenten (Bauern und Hirtenvölker) ihren Lebensunterhalt verloren. Armut und Hunger wurden dadurch noch verschärft.<sup>86</sup> Es sollte verbindliche Vorschriften geben, die unter anderem Kleinproduzenten besseren Schutz und mehr Sicherheit für die Pacht und das Eigentum von Land bieten. Damit würde gewährleistet, dass die Landnutzung dem Bedarf an Nahrungsmitteln und Umweltschutzbelangen dient, statt die Gier von Investoren nach Bereicherung zu befriedigen.

» **Die lokale Nahrungsmittelproduktion statt globaler Oligopole fördern:** Der Druck nahrungsmittelexportierender Länder und internationaler Kreditgeber hat viele Länder im globalen Süden dazu gezwungen, den industriellen Anbau von Monokulturen (*cash crops*) der Produktion von Nahrungsmitteln für den eigenen Markt vorzuziehen. Das hat dazu geführt, dass es in vielen Ländern Versorgungsengpässe gibt. Zudem sind sie den Schwankungen bei den globalen Nahrungsmittelpreisen ausgesetzt, was wiederum ernste Krisen verursacht. Die Politik

muss sich auf die lokale Produktion zurückbesinnen. Regierungen müssen ihr Möglichstes tun, um Kleinbauern zu schützen und zu fördern, damit der grundlegende Nahrungsmittelbedarf möglichst auf lokaler Ebene verlässlich und fair befriedigt werden kann. Die Ernährungspolitik muss der demokratischen Kontrolle durch Produzenten und Konsumenten vor Ort unterliegen. Die Marktmacht des großen Agrobusiness über Land, Saatgut, Betriebsmittel und die Verarbeitung muss reduziert werden. Heutzutage ist der Weltmarktanteil der Spitzenunternehmen im Saatgutbereich sehr hoch.<sup>87</sup> Parallel zur zunehmenden Unternehmenskonzentration in der Nahrungsmittelkette sanken die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Agrarbereich von 1980 bis 2005 real um etwa 58 Prozent, obwohl die Gesamt-ODA bedeutend erhöht wurde. Der Anteil der ODA-Mittel für den Agrarbereich sank von 17 Prozent im Jahr 1980 auf fünf bis sechs Prozent im Jahr 2009. Derselbe Abwärtstrend war auch bei den nationalen Haushalten zu beobachten.<sup>88</sup> Die kleinbäuerliche Produktionsweise, durch die 70 Prozent der Weltbevölkerung ernährt werden, wurde politisch an den Rand gedrängt. Stattdessen haben Forschung und Politik die Oligopole der Agroindustrie begünstigt, die nur zehn Prozent zum weltweiten Lebensmitteleinzelhandel beitragen.<sup>89</sup> Stattdessen sollten Regierungen die Nahrungsmittel-Oligopole höher besteuern und zugleich mehr in kleinbäuerliche Landwirtschaft investieren. Die Politik muss die Marktvielfalt und die Forschungsförderung für Systeme ökologischer Landwirtschaft unterstützen. Die Auswahl für die Verbraucher/innen muss vielfältiger werden, und die Lagerhaltung und Verteilung von Nahrungsmitteln vor Ort muss unterstützt werden.

» **Den Schwerpunkt auf Kleinproduzenten und ökologischen Landbau setzen:**

Großflächige industrielle Landwirtschaft und die Veränderung der Landnutzung, zum Beispiel durch Entwaldung, sind für 30 Prozent der globalen Emissionen verantwortlich.<sup>90</sup> Beides reduziert die biologische Vielfalt und trägt stark zur Verschlechterung der Bodenqualität bei. Der IAASTD-Bericht betont, dass die Methoden der ökologischen Landwirtschaft langfristige Produktivität gewährleisten, die

Widerstandsfähigkeit von Ökosystemen stärken, Böden und biologische Vielfalt schützen. Solche Methoden haben das Potenzial, mehr Nahrungsmittel pro Hektar zu erzeugen als die industrielle Landwirtschaft. Eine entsprechende Umstellung macht jedoch eine deutliche Verlagerung von Investitionen erforderlich. Für die Steigerung und Stabilisierung der lokalen Nahrungsmittelproduktion sind geschlechterspezifische politische Maßnahmen von entscheidender Bedeutung. Die FAO stellt dazu fest:

*„Closing the gender gap in agriculture would generate significant gains for the agriculture sector and for society. If women had the same access to productive resources as men, they could increase yields on their farms by 20–30 percent. This could raise total agricultural output in developing countries by 2.5–4 percent, which could in turn reduce the number of hungry people in the world by 12–17 percent.“<sup>91</sup>*

Die Verwendung von Agrochemikalien muss reguliert werden, um zu verhindern, dass Mensch und Umwelt Schaden nehmen. In der Fiskalpolitik müssen die tatsächlichen Kosten der Intensivlandwirtschaft für Umwelt und Gesundheit berücksichtigt und Anreize für die Nutzung ökologischer Alternativen geschaffen werden. Es sollten ambitionierte nationale Ziele zur Reduzierung des Verbrauchs von mineralischen Düngemitteln und Pestiziden festgelegt werden. Der jährliche Verlust von 75 Milliarden Tonnen Ackerboden durch industrielle landwirtschaftliche Nutzung verursacht Kosten von 400 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>92</sup> Durch Stickstoffdüngemittel, die von einem Oligopol von zehn globalen agro-chemischen Unternehmen produziert und vermarktet werden, werden riesige Mengen reaktiven Stickstoffs in die Umwelt freigesetzt, mitunter in Form von Stickstoffoxid (N<sub>2</sub>O), einem starken Treibhausgas. Politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene sind erforderlich, um traditionelle Formen bäuerlicher Bodenbearbeitung zu erhalten und zu fördern. Solche Verfahren nutzen in der Natur vorkommende Boden-Mikroorganismen und leisten damit unter anderem einen direkten Beitrag zur N<sub>2</sub>O-Reduzierung.

### » Wasser als Gemeingut und das Menschenrecht auf Wasser schützen:<sup>93</sup>

Süßwasser ist für die Landwirtschaft und das menschliche Leben von entscheidender Bedeutung. Die Wasservorräte werden immer knapper, in vielen Gebieten hat die landwirtschaftliche Produktion die Grenzen der verfügbaren Vorräte erreicht. 70 Prozent des menschlichen Süßwasserverbrauchs werden für landwirtschaftliche Zwecke verwendet.<sup>94</sup> Die Menschheit muss mithilfe von Wassereinsparprogrammen wesentlich sorgfältiger mit Trinkwasser umgehen und die Verschmutzung der Wassersysteme drastisch reduzieren. Grundwasservorräte müssen strikt nachhaltig genutzt werden, d. h. es darf nur soviel Wasser entnommen werden, wie nachfließt. Wiederaufforstung und Landnutzung für Naturschutzmaßnahmen können zu zuverlässigeren Regenfällen beitragen und den Boden feucht halten. Die mißbräuchliche Verschwendung von Wasser durch Industrie und Bergbau muss ebenfalls beendet werden. Das gleiche gilt auch für neue, wasserintensive Gasfördermethoden und für die Produktion von Biotreibstoffen. Die vorhandenen Süßwasservorräte der Welt müssen gerecht unter den verschiedenen Anspruchsberechtigten aufgeteilt werden. Dabei müssen bestehende Wasserrechte und die Erfordernisse der landwirtschaftlichen Produktion mit berücksichtigt werden.

### Menschenwürdige Arbeit für Alle

Da Arbeit im Leben der Menschen eine äußerst wichtige Rolle spielt, ist das Recht auf Arbeit in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Artikel 23.1 der Erklärung lautet: *„Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.“*

Arbeit ist die Grundlage aller wahren ökonomischen Wertschöpfung. Arbeit bedeutet aber mehr als nur die Sicherung der materiellen Lebensgrundlage. Die Teilhabe an der Arbeitswelt und die Qualität der Arbeit sind wichtige Faktoren für ein erfülltes, selbstbestimmtes Leben. Empirische Untersuchungen über Lebenszufriedenheit haben ergeben, dass ein hohes Wohlbefinden mit niedrigen Arbeitslosenraten und mit der Sicherheit des Arbeitsplatzes verbunden ist. Umgekehrt

wirkt sich Arbeitslosigkeit äußerst negativ auf das Wohlbefinden aus.

Arbeit ist nicht ein Produktionsfaktor wie Kapital, der Arbeitsmarkt ist kein Markt wie jeder andere, und ein Arbeitsvertrag unterscheidet sich grundsätzlich von einem Warenkaufvertrag; kurz gesagt: „*Arbeit ist keine Ware*“ (ILO, Erklärung von Philadelphia, 1944).

Um das Recht auf Arbeit, die Rechte am Arbeitsplatz und das Recht auf ein menschenwürdiges Leben insgesamt zu fördern, hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) das Konzept der menschenwürdigen Arbeit (*Decent Work Agenda*) entwickelt. *Decent Work* ist ein globaler normativer Referenzrahmen für vier miteinander verbundene, sich gegenseitig verstärkende Ziele: (1) Vollbeschäftigung und die Schaffung produktiver, frei gewählter Beschäftigung; (2) Mindeststandards für grundlegende Arbeitnehmerrechte gemäß den Kernarbeitsnormen (*core labour standards*), die in der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit definiert wurden. Sie umfassen Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, die Abschaffung ausbeuterischer Kinderarbeit sowie von Diskriminierung im Beruf; (3) Ausweitung und Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme, um Einkommenssicherheit und soziale Grundversorgung für Alle gewährleisten zu können; und (4) die Förderung des sozialen Dialogs (die wichtigsten Formen sind kollektive Lohn- und Gehaltsverhandlungen und dreigliedrige Konsultationen zwischen Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen).<sup>95</sup>

Diese Ziele sind allgemeingültig. Sie gelten für alle Personen, die arbeiten – also für Angestellte, Selbstständige, Arbeiter/innen im formellen und informellen Sektor, für diejenigen, die keine angemessene Beschäftigung finden können oder die nicht arbeiten sollten (beispielsweise aufgrund ihres Alters, aufgrund von Behinderungen, Krankheit oder Schwangerschaft) – und für alle Länder, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand. Die tatsächliche Situation deutet auf ein riesiges Defizit an menschenwürdiger Arbeit hin, das in jüngster Zeit als Ergebnis der Krise noch gewachsen ist. Zu Beginn des Jahres 2012 war eine von drei Arbeitskräften

des weltweiten Arbeitskräfteangebots entweder arbeitslos oder arm. Von 3,3 Milliarden arbeitsfähigen Menschen waren 200 Millionen arbeitslos (ein Anstieg um 27 Millionen seit Beginn der Krise). Weitere 900 Millionen Erwerbstätige lebten mit ihren Familien unterhalb der Armutsgrenze von 2 US-Dollar pro Tag.<sup>96</sup>

Mehr als 120 Millionen junge Menschen werden 2012 16 Jahre alt, 90 Prozent davon leben in Ländern des globalen Südens. Die meisten dieser jungen Erwachsenen hätten gerne eine Arbeit, aber unter den gegenwärtigen Umständen der Sparpolitik werden voraussichtlich nur wenige von ihnen eine finden. Mehr als eine Milliarde Arbeitsplätze müssten bis 2020 geschaffen werden, um allein den Bedürfnissen der jüngeren Generation gerecht zu werden.<sup>97</sup>

Die Bemühungen, menschenwürdige Arbeit für Alle zu gewährleisten, müssen verstärkt werden, und der Beschäftigungspolitik im Allgemeinen sollte in allen Nachhaltigkeitsstrategien Priorität eingeräumt werden. Wir sind der Ansicht, dass zumindest in den folgenden Bereichen mehr und bessere weltweite Zusammenarbeit erforderlich ist:

» **Internationale Arbeitsstandards und Grundsätze der Lohnpolitik fördern, um die effektive Nachfrage zu unterstützen:**

Politische Empfehlungen zur Verbesserung der globalen Beschäftigungssituation tendieren dazu, nur die Angebotsseite zu berücksichtigen und die Bedeutung der effektiven Nachfrage zu vernachlässigen. Wir sind der Meinung, dass die Koordinierung der makroökonomischen Politik zur Aufrechterhaltung einer ausreichend starken und konstanten effektiven Nachfrage in der Weltwirtschaft für die Schaffung von Arbeitsplätzen unabdingbar ist. Dazu ist ein weltweit koordiniertes Vorgehen erforderlich, das u.a. darauf abzielt, die Ratifizierung der internationalen Arbeitsnormen und ihre Umsetzung durch die Regierungen voranzutreiben. Nur so kann der globale Wettlauf um die niedrigsten ordnungspolitischen Standards gestoppt werden, der zum Markenzeichen der neoliberalen Globalisierung geworden ist.<sup>98</sup> Ein international koordiniertes Vorgehen zur Nachfrageförderung durch die Verbesserung der Arbeitsnormen, das die Schaffung von Arbeitsplätzen in der

Realwirtschaft wirksam unterstützt, muss auch die Löhne und Gehälter in den Blick nehmen. Weltweit gültige Grundsätze und Standards der Lohnpolitik können die globale Nachfrage stärken, die Ungleichheit innerhalb von Gesellschaften verringern und für einen fairen internationalen Wettbewerb sorgen, ohne den Wettbewerbsvorteil ärmerer Länder zunichte zu machen. Diese Grundsätze müssen folgendes gewährleisten: (a) Reallohnsteigerungen entsprechend den Produktivitätssteigerungen und (b) allgemeine oder branchenspezifische Mindestlöhne, die – ggf. innerhalb eines flexiblen „Korridors“ – an die Entwicklung des nationalen bzw. des branchenspezifischen Durchschnittslohns/Durchschnittseinkommens gekoppelt sind.

» **Die falsche Auffassung überwinden, dass sich nur reiche Länder menschenwürdige Arbeit leisten können**, und dass arme Länder sich erst „entwickeln“ müssten.<sup>99</sup> Diese Auffassung basiert auf der irreführenden Vorstellung, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen mit den Zielen menschenwürdiger Arbeit, wie z.B. die Verbesserungen der Qualität der Arbeit (beispielsweise bessere Gesundheits- und Sicherheitsstandards), bessere soziale Sicherungssysteme, die Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (beispielsweise gefährliche Arbeit, Kinderprostitution, Sklaverei) und gleicher Zugang zu Bildung bzw. Berufsbildung generell nicht vereinbar seien. Empirisch betrachtet beweisen die großen Unterschiede in den Sozialstandards und den Errungenschaften im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit zwischen Ländern mit einem ähnlichen Niveau verfügbarer Ressourcen das Gegenteil. Die Argumentation wird noch suspekter, wenn sie gegen internationale Arbeitsnormen ins Feld geführt wird, die nichts mit dem Niveau materieller Entwicklung oder verfügbarer Ressourcen zu tun haben, sondern eher politischer Natur sind. Dazu zählen Gewerkschaftsfreiheit, freie, kollektive Lohn- und Gehaltsverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter/innen, sozialer Dialog und das Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Geschlecht, Rasse, Kaste oder ethnischer Identität.

» **Menschenwürdige Arbeit in den neuen Maßen für Wohlergehen und sozialen Fortschritt vorrangig berücksichtigen:** Wenn man davon ausgeht, wie wichtig Arbeit im Leben der Menschen ist, ist menschenwürdige Arbeit ein integraler Bestandteil der Entwicklung, wie wir sie wollen. Menschenwürdige Arbeit ist nicht nur Voraussetzung für eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch ein Ziel an sich. Ziele für menschenwürdige Arbeit müssen daher wie MDG 1B (die Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für Alle, einschließlich Frauen und junge Menschen) Bestandteil eines neuen Sets Globaler Nachhaltigkeitsziele werden, die die MDGs nach 2015 ersetzen.

» **Zielkonflikte zwischen Beschäftigung und Umweltschutz überwinden:** Die Notwendigkeit des Beschäftigungswachstums und die Erfordernis, die Auswirkungen der damit verbundenen wirtschaftlichen Aktivitäten auf die Umwelt zu reduzieren, kann zu Zielkonflikten führen. Diese Zielkonflikte müssen strategisch angegangen werden, idealerweise durch eine simultane Steigerung der Beschäftigungsintensität und eine Senkung der Ressourcen- und Emissionsintensität der wirtschaftlichen Aktivitäten. Die schwierige Herausforderung besteht darin, hunderte Millionen erwerbstätiger Armer im globalen Süden zu produktiverer Arbeit zu verhelfen – das heißt, die Arbeitsproduktivität zu steigern, damit ihr Einkommen über das Subsistenzniveau angehoben werden kann, und gleichzeitig den Ressourcenverbrauch und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Diese kombinierte Herausforderung, gleichzeitig die Arbeits- und die Ressourcenproduktivität zu steigern, erfordert massive internationale Finanz- und Technologietransfers (siehe auch Kasten 12). Zusätzlich müssen alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer vollständigen Kosten-Nutzen-Bewertung unterzogen werden. Dabei müssen auch die umweltbezogenen Kosten berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für Bergbautätigkeiten, die in vielen Ländern des globalen Südens verstärkt als Beschäftigungsmöglichkeit genutzt werden.

## IV. Reformen für ein inklusives und rechen- schaftspflichtiges Governance-System

### 8. Demokratische Governance stärken



*„Um die Fragmentierung der Governance im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu überwinden und politische Kohärenz zu gewährleisten, muss der institutionelle Rahmen für alle Phasen des Politikzyklus neu gestaltet werden.“*

#### Fragmentierung überwinden

Bisher ist das System der Governance nachhaltiger Entwicklung dadurch geprägt, dass seine drei Dimensionen (Wirtschaft – Umwelt – Soziales) in den jeweiligen Fachressorts behandelt werden und allenfalls eine Koordination zwischen ihnen stattfindet. Dies gilt für alle Ebenen, von der kommunalen bis zur globalen. Ergänzt werden die Koordinationsbemühungen durch die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, vor allem der Zivilgesellschaft, indigenen Völkern, Kommunen und dem Privatsektor.

Man hat nachhaltige Entwicklung als ein verbindendes Konzept angesehen, um den Dialog zwischen denjenigen zu erleichtern, die sich mit Umweltfragen befassen, und denjenigen, die ihre Rolle als Förderer von Wachstum und Entwicklung sehen. Während dieser Ansatz die Koordination und den Dialog betont, gibt es keine starke institutionelle Basis für interdisziplinäre Entscheidungsprozesse und Politikveränderungen über die drei Dimensionen hinweg. Darüber hinaus berücksichtigt dieser dreidimensionale Ansatz

auch nicht Kategorien wie die Menschenrechte, Ungleichheiten, soziale Ausgrenzung und kulturelle Vielfalt. In der Praxis beherrscht die ökologische Säule den Dialog, die ökonomische Säule das Handeln. Soziale und kulturelle Belange werden weitgehend vernachlässigt, abgesehen von der unzureichenden Art und Weise, in der sie in den MDGs berücksichtigt wurden.

Durch die Hierarchie zwischen den drei Säulen werden politische Entscheidungsprozesse erheblich beeinträchtigt, denn das globale Governance-System im Wirtschaftsbereich missachtet sowohl die Verpflichtungen, die das internationale Menschenrechtsregime mit sich bringt, als auch die Erfordernisse nachhaltiger Entwicklung. Bisher gab es nur beschränkte Bemühungen, dies durch eine Stärkung der ökologischen Dimension zu korrigieren, vor allem durch die Aufwertung von UNEP.

Um die Fragmentierung der Governance im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu überwinden und politische Kohärenz zu gewährleisten, muss der institutionelle Rahmen für alle Phasen des Politikzyklus neu gestaltet werden: Dies gilt für das

Agenda Setting, die Analyse und Formulierung der Politik, für die Entscheidungsfindung sowie für die Umsetzung und Evaluierung.

Engagement und Repräsentation kann nicht allein auf der dreigliedrigen Struktur der Gesellschaft (Regierung, Zivilgesellschaft und Privatsektor) basieren. Die Realität ist sehr viel komplexer. In allen gesellschaftlichen Gruppen finden wir Menschen, die sich für nachhaltige Entwicklung und Rechte einsetzen, und andere Menschen mit starkem Interesse am nicht-nachhaltigen Status Quo.

### Vom Wachstumsparadigma geprägte Governance

Die gegenwärtigen Governance-Strukturen sind vor dem Hintergrund des herrschenden Wachstumsparadigmas gestaltet worden. Viele Jahre lang ging es beim Mainstream-Konzept für Entwicklung und soziale Gleichheit primär um das Wachstum des BIP. In den Entwicklungsdekaden der Vereinten Nationen berechneten UNCTAD und andere UN-Einrichtungen zuallererst die Wachstumsraten, die der globale Süden für seine Entwicklung benötigte. Die Nord-Süd-Verhandlungen konzentrierten sich zunehmend auf den Zugang zu Handel und auf den Ressourcentransfer. In der ersten UN-Entwicklungsdekade (1961–1970) wurde die Forderung erhoben, bis zum Ende der Dekade eine jährliche Mindestwachstumsrate von fünf Prozent des Volkseinkommens zu erreichen.<sup>100</sup> Bei der vierten UN-Entwicklungsdekade (1991–2000) wurde Ähnliches gefordert:

*„On the basis of the experience of some countries, it is considered that sustained growth at a rate of the order of 7 per cent would provide the necessary conditions for a genuine transformation of the economy, with rapid increases in productive employment and poverty eradication, and would generate the resources needed for the protection of the environment.“<sup>101</sup>*

Die Länder des globalen Nordens lehnten damals die höheren Wachstumsraten ab, die von ihren Verhandlungspartnern gefordert wurden. Dies geschah nicht, weil sie ein anderes Verständnis von Wachstum und Entwicklung gehabt hätten, sondern wegen der politischen Implikationen, die eine Zustimmung zu dieser Forderung mit sich gebracht hätte – insbesondere im Hinblick

auf den Marktzugang und größere finanzielle Unterstützung, unter anderem in Form von ODA. Die Aufteilung der Vorteile (und Lasten) von Entwicklung wurde als Angelegenheit der nationalen Souveränität und Politik angesehen. Die internationalen Übereinkommen wurden im Hinblick auf Verteilung und soziale Gleichheit für neutral gehalten. Dieser Ansatz wurde überdacht, nachdem klar wurde, dass die einzelnen Volkswirtschaften durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Liberalisierung des Handels immer stärker voneinander abhängig geworden waren, und die Volkseinkommen inzwischen erheblich von den externen Märkten für Güter, Dienstleistungen und Finanzprodukte beeinflusst wurden.

Die Herausforderungen für Governance und Politik, Entwicklung und eine fairere Verteilung des daraus resultierenden Nutzens zu gewährleisten, sind sogar noch vielschichtiger geworden. Dies liegt an der inzwischen weithin akzeptierten Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung nur unter Berücksichtigung der ökologischen Grenzen bzw. der Grenzen des Planeten möglich ist. Die heutigen Governance-Strukturen sind historisch entwickelt worden, um Fragen des Zugangs (zu Land, Wasser, Bergbaurechten etc.) zu regeln, und um Ressourcenkonflikte zu vermeiden. Inzwischen haben wir die Grenzen unseres Planeten erreicht, wir verfügen aber nicht über die angemessenen globalen Institutionen zur politischen Steuerung im Hinblick auf die lebenswichtigen Ressourcen.

### Wachsende Governance-Lücken angesichts der ökologischen Grenzen

Der Streit über den Zugang zu knappen Ressourcen bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklung von Politik und Recht. Menschliche Gesellschaften haben für den Umgang mit ökologischen Grenzen unterschiedliche Wege beschritten. Begrenzte Wasservorräte haben zu komplizierten, aber effektiven Verteilungsmechanismen geführt. Die Begrenztheit der landwirtschaftlichen Anbauflächen hat zu einem entsprechenden Erbrecht und spezifischen marktrechtlichen Vorschriften geführt. Falls lebenswichtige Ressourcen nur begrenzt verfügbar sind, werden Marktmechanismen allerdings nicht automatisch für eine faire Verteilung sorgen. Auf Märkten besteht die Tendenz, für knappe oder stark nachgefragte Güter höhere Preise zu verlangen. In

außergewöhnlichen Zeiten (wie im Krieg oder bei Katastrophen) sind daher selbst in liberalen, kapitalistischen Gesellschaften Rationierungen an der Tagesordnung.

Neu an der gegenwärtigen Debatte über Zukunftsgerechtigkeit und die Zuteilung von Zugangsrechten ist ihre universelle Reichweite. Früher spielten sich die klassischen Dilemmata zwischen Umweltschutz und Entwicklung auf lokaler oder nationaler Ebene ab. Sollten wir einen heiligen Berg mit reicher Artenvielfalt zerstören, um seine Goldvorkommen auszubeuten und damit Arbeitsplätze zu schaffen und Einnahmen für die Armutsbekämpfung zu erwirtschaften? Die Antwort auf solche Fragen und die Lösung vieler damit zusammenhängender Probleme war bisher Lokal-, Provinz- oder Staatsbehörden überlassen. Wenn ein Land jedoch Arbeitsplätze durch Subventionierung seiner Autoindustrie oder seines Ölverbrauchs schafft, können die zusätzlich erzeugten Emissionen katastrophale Überschwemmungen viele tausende Kilometer entfernt (mit-)verursachen. Wie soll die Menschheit das Problem lösen, dass unser Planet Grenzen hat, wir aber nicht über angemessene globale Governance-Strukturen verfügen, um Zugangsrechte und Verantwortlichkeiten zu regeln? Es herrscht bislang keine Einigkeit darüber, wer die Last der Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen tragen soll. Dies zeigt, wie unzureichend das derzeitige System von Globaler Governance ist. Das Fehlen globaler Budgets, globaler Steuern oder eines globalen Obersten Gerichtshofs zur Streitbeilegung bedeutet allerdings nicht, dass die oben erwähnten Rechte und Prinzipien nicht gut verankert sind oder dass wir keine öko-soziale Fiskalpolitik entwickeln könnten.

Die nationale und internationale Governance hat aber bisher versagt, sich mit den oben beschriebenen Veränderungen und der damit verbundenen Tendenz zu extraterritorialen Übereinkommen auseinanderzusetzen. Vertreter der staatlichen Exekutive sind an internationalen Verhandlungsprozessen beteiligt, ohne dass sie dafür auf nationaler oder sub-nationaler Ebene zur Rechenschaft gezogen werden. Ein Umdenken ist erforderlich, um neue Entwicklungsziele und Zielvorgaben innerhalb ökologischer Grenzen zu formulieren und dabei die Rolle des Staates neu zu definieren. Eine neue prinzipiengeleitete und rech-

tebasierte Form von Governance sollte auch auf die Wirtschaftspolitik und auf grenzüberschreitende Abkommen und Transaktionen ausgedehnt werden, ebenso auf alle relevanten Akteure, einschließlich großer Wirtschaftseinheiten, unabhängig davon, ob es sich um Staaten, transnationale Institutionen oder private Unternehmen handelt.

Übereinkommen, die aus Regierungsverhandlungen hervorgehen, sind Ergebnis eines relativen Machtgleichgewichts oder -ungleichgewichts zwischen politischen Gruppierungen und Ländern. Dabei besteht die Tendenz, Strategien der Schadensbegrenzung zu verfolgen und sich auf einem niedrigen Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners zu verständigen. Die globalen Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung lassen aber derart schwache Ergebnisse nicht länger zu. Ein zukünftiges System von Globaler Governance muss einen kohärenten „*whole of government*“-Ansatz verfolgen, durch den die Rechenschaftspflicht der gesamten Regierung gewährleistet wird. Politikkohärenz betrifft dabei sowohl die hohen Standards der Menschenrechte als auch Frieden und nachhaltige Entwicklung.

Ein kohärenterer und dynamischer Diskurs zwischen den Regierungen muss Mittel und Wege finden, um die Hindernisse für erforderliche globale Übereinkommen aus dem Weg zu räumen. Im Zuge dessen sollten unter anderem auch Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

- » Wie kann private und privatisierte Regulierung im Bereich der globalen Gemeingüter unter öffentlicher Überwachung und Aufsicht gestellt werden?
- » Wie kann man gewährleisten, dass Fairness und Gleichheit die operationalen Grundsätze sind?
- » Wie kann die Debatte über Technologien vom Technologietransfer hin zu Technikfolgenabschätzungen und Fragen des Zugangs zu Technologien verlagert werden?

### Prekäre Partnerschaften

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die Vereinten Nationen stark um „Partnerschaften“ mit privaten Unternehmen bemüht. Diese wurden als

wichtige Maßnahmen für das Erreichen nachhaltiger Entwicklung angesehen. Beim Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 beispielsweise wurden sogenannte Typ-2-Partnerschaften zwischen Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen, Stiftungen und der Zivilgesellschaft als effektivere Alternativen zum traditionellen Multilateralismus propagiert. Diese Partnerschaften wurden jedoch bislang nicht systematisch daraufhin untersucht, was sie zur Umsetzung der Prinzipien von Rio beitragen konnten. Eine formelle Registrierung von Partnerschaften ist nicht erforderlich, ebenso wenig wie Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Gemäß den Kriterien und Leitlinien für Partnerschaften sind sie „*voluntary initiatives, [...] should contribute to Agenda 21 [...] and should be designed and implemented in a transparent and accountable manner*“.<sup>102</sup>

Inzwischen ist auch eine Debatte über „*Multi-stakeholder*“-Prozesse in Gang gekommen – allerdings ist unklar, ob aufgrund öffentlichen Interesses oder der Demontage des Staates. Trotz manch guter Absichten mit dem Ziel der Ausweitung der Partizipation sind diese Prozesse nicht angemessen strukturiert worden und nicht an den Rio-Prinzipien beziehungsweise den in der Millenniumserklärung enthaltenen Werten orientiert.

Multistakeholder-Konzepte müssen in ihrer Zielsetzung und Anwendung präziser sein, um zu vermeiden, dass sie zur weiteren Fragmentierung von Global Governance beitragen. Sie dürfen auch keinen Vorwand für Regierungen liefern, die Rechte heutiger und künftiger Generationen nicht zu schützen. Gleichzeitig darf nicht die Illusion von Partizipation und faireren Spielregeln entstehen, ohne dass die reale Machtverteilung und der wachsende Einfluss des Unternehmenssektors thematisiert wird.

Jede Partnerschaft mit dem Privatsektor beziehungsweise jede Beteiligung des Privatsektors – zu kommerziellen oder nicht-kommerziellen Zwecken –, die sich auf eine Zusammenarbeit mit der UN und eine Befürwortung durch die UN beruft, muss öffentlich registriert werden. Außerdem muss belegt werden, dass diese Aktivitäten mit der UN-Charta im Einklang stehen und zur Umsetzung der Ziele der Charta beitragen.

Elemente eines institutionellen Rahmens für Beziehungen zwischen UN und dem Privatsektor, insbesondere im Hinblick auf profitorientierte Partnerschaften, sollten sein:

- » die Verpflichtung auf bestimmten Grundprinzipien, um Integrität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der UN-Organisationen zu gewährleisten;
- » Transparenz und Rechenschaftspflichten;
- » die Einhaltung vereinbarter Mindeststandards für die Zusammenarbeit zwischen UN und dem Privatsektor;
- » systematische Folgenabschätzungen und unabhängige Evaluierungen;
- » die Stärkung von Institutionen, damit die UN die Kapazität und den Anreiz haben, die erforderlichen Bewertungen, Untersuchungen und Evaluationen vorzunehmen und zu gewährleisten.<sup>103</sup>

Insbesondere im Hinblick auf die sog. Typ 2-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung sollten Anforderungen an die Berichterstattung im Einklang mit Wirkungsanalysen stehen. Das sollte verpflichtend bei der Registrierung einer Aktivität oder einer Partnerschaft sein und könnte von jedem Beteiligten des Prozesses angestoßen werden – von indigenen Gemeinschaften bis hin zu kommunalen Behörden.

Eine verpflichtende Berichterstattung durch transnationale und große nationale Unternehmen ist für demokratische Rechenschaftspflichten unerlässlich. Über freiwillige Vereinbarungen und Initiativen hat man versucht, diese Lücke zu füllen. Das hat zwar dazu beigetragen, dass immer häufiger Bericht erstattet wird, bietet jedoch nicht die gesetzliche Garantie und Kontrolle, die für eine wirksame Governance erforderlich sind.

### Von ressortübergreifenden Konzepten zu ressortübergreifendem Denken

Ressortübergreifende („*whole of government*“) Konzepte sind äußerst wichtig, reichen jedoch nicht aus. Solche Konzepte müssen durch radikale

Veränderungen der Beteiligungsrechte bei der Entscheidungsfindung sowie durch die generelle Verpflichtung ergänzt werden, Bürgerbeteiligung zu gewährleisten und zu schützen. Die Rechte auf Zugang zu Informationen, öffentliche Beteiligung und Zugang zur Justiz sind für eine zukunftsfähige Entwicklung von entscheidender Bedeutung. In der Rio-Erklärung von 1992 sind diese Rechte in Grundsatz 10 enthalten.<sup>104</sup> Dieser Grundsatz muss vom Anspruch zur Wirklichkeit werden. Alle Regierungen sollten ihre gesetzlichen Strukturen für die Governance im Umweltbereich verbessern und der Einführung eines internationalen Instruments zustimmen, durch das Grundsatz 10 Gesetzeskraft erlangt, basierend auf dem Übereinkommen von Aarhus. Außerdem sollten sie sicherstellen, dass dieser Grundsatz in allen Entscheidungsfindungsprozessen der Vereinten Nationen berücksichtigt wird.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO) müssen stärker an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt werden. Diese Beteiligung muss strukturell und institutionell Unterstützung erhalten. Spezielle Maßnahmen für die CSO-Beteiligung während der Rio-Verhandlungen und im Prozess nach Rio+20 und dem Post-2015-Prozess sollten auf dem CSO-Mechanismus im FAO-Ausschuss für Ernährungssicherheit (*Committee on World Food Security, CFS*) aufbauen.

Eine weitere Maßnahme zur Förderung von mehr Bürgerbeteiligung in der Entscheidungsfindung wäre die Verpflichtung, der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Angesichts der vielen guten Erfahrungen, die auf nationaler und subnationaler Ebene gemacht wurden, sollte eine solche Phase auch für Entwürfe von zwischenstaatlichen Vereinbarungen obligatorisch sein. Gravierende Lücken in Entscheidungen könnten gegenüber einem zukünftigen UN-Nachhaltigkeitsrat (siehe unten) oder einem neuen hochrangigen Gremium für Politikkohärenz angesprochen werden.

### Herausforderungen für das konventionelle Verständnis von Governance

Das Versagen des gegenwärtigen Systems von Global Governance im Umgang mit den aktuellen Herausforderungen wird oft als Beleg für die

Entscheidungsunfähigkeit universeller oder inklusiver Gremien gedeutet. Dies hat zu dem Trend geführt, Ad hoc-Foren wie die G20 einzurichten, die für sich in Anspruch nehmen, auf der systemischen Ebene schnell und effektiv zu handeln. Diese Initiativen schwächen aber auf Inklusion bedachte Organisationen noch weiter und unterminieren deren Willen und Fähigkeit, Partner bei der Schaffung nachhaltiger Gesellschaften und beim Schutz der Öko-Systeme zu sein.

Im Verständnis von Governance ist ein entschiedenes Umdenken erforderlich. Das High Level Panel on Global Sustainability des UN-Generalsekretärs stellte dazu fest:

*„Democratic governance and full respect for human rights are pre-requisites for empowering people to make sustainable choices.“<sup>105</sup>*

Dafür ist ein Wandel im Charakter multilateraler Governance erforderlich: von einem Modell, das Lösungen vorschreibt und dann einen gesetzlichen und finanziellen Rahmen zur Umsetzung der Vorschriften und zur Sicherstellung ihrer Beachtung vorgibt, hin zu einem Modell von Governance von unten nach oben.

Governance von unten nach oben bezieht sich nicht nur auf die Richtung der Einflussnahme von der lokalen bis hin zur globalen Ebene. Damit ist auch gemeint, dass es mehr Spielraum für Governance und ihre Umsetzung auf lokaler und nationaler Ebene geben sollte. Eine solche Governance ermöglichte es beispielsweise Kleinbauern und bäuerlichen Gemeinschaften, ihre Rechte besser wahrzunehmen und ihr Saatgut zu behalten, nahrhafte Lebensmittel ohne gentechnisch veränderte Organismen anzubauen und Zugang zu Medikamenten zu haben, ohne dafür exorbitante Preise zahlen zu müssen – Preise, die von transnationalen Unternehmen festgesetzt und durch geistige Eigentumsrechte geschützt werden.

Demokratische Governance erfordert jedoch nicht nur eine Unterstützung der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung von Fähigkeiten zur Governance. Sie erfordert auch, dass neue Schwerpunkte gesetzt und die Governance-Institutionen umstrukturiert sowie die Lücken in der nationalen und globalen Governance geschlossen werden.

## Der People's Planning Process und nachhaltige Entwicklung – das Experiment von Kerala

von George Chira

Die indische Regierung erließ 1992 das 73. und 74. Verfassungsänderungsgesetz. Danach führten die Parlamente der Bundesstaaten das dreigliedrige System lokaler Verwaltungsgremien ein: Panchayats auf Dorf-, Block- und Distriktebene und in städtischen Gebieten Stadt-Panchayats, Gemeinderäte und Stadtverwaltungen.

Der Bundesstaat Kerala führte in der Folge einen dezentralisierten Planungsprozess ein, bekannt als People's Planning Process (*Janakiya Asoothranam*). Etwa 40 Prozent des vorgesehenen Haushaltsbudgets in Kerala werden an die lokalen Verwaltungen übertragen. Diese formulieren unter aktiver Beteiligung der lokalen Gemeinschaft Projekte und setzen diese um. Dadurch wird es der Bevölkerung ermöglicht, je nach Bedürfnissen und verfügbaren Ressourcen, Pläne für die lokale Entwicklung zu formulieren, Prioritäten zu setzen und die Pläne zu realisieren. Es wird berichtet, dass bisher 1.200 Pläne und mehr als 100.000 Projekte in Kerala erarbeitet worden sind.

Der People's Planning Process beginnt mit einer speziellen Bürgerversammlung in einem Dorf oder einem Stadtbezirk. Anhand von Diskussionen werden gemeinsame Bedürfnisse wie beispielsweise Trinkwasser, Arbeitsplätze, Nutzung von brachliegendem Land und landwirtschaftliche Entwicklung beurteilt, zusammen mit den Möglichkeiten und verfügbaren Ressourcen – sowohl den natürlichen als auch menschlichen Ressourcen. Auf Grundlage dieser Beurteilung wird ein Entwicklungsplan erstellt. Es folgt ein Entwicklungsseminar bei der lokalen Verwaltung, auf dem die Bedürfnisse und Möglichkeiten, die die Menschen genannt haben, noch einmal geprüft und bewertet werden. Auf dem Seminar wird der Entwicklungsplan diskutiert und zur Veröffentlichung vorbereitet.

Nach der Veröffentlichung des Berichts werden die Projekte unter Beteiligung gewählter Mitglieder, offizieller Vertreter/innen und Expert/innen getrennt nach Sektoren vorbereitet. Schließlich entscheidet das gewählte Gremium demokratisch über die Projekte und setzt Prioritäten. Das geplante Dokument wird dem Planungsausschuss des Distrikts (*District Planning Committee, DPC*) zur Bewilligung vorgelegt. Der DPC überprüft jedes Projekt und wird dabei von einem Technischen Beratungsausschuss (*Technical Advisory Committee*) unterstützt, der die technische Machbarkeit untersucht.

Die Projekte werden anschließend von den lokalen Behörden umgesetzt. Die Bürgerversammlung hat das Recht, den Fortschritt und andere Aspekte der Projekte zu überprüfen. Dabei erhalten die von der Bürgerversammlung gesetzten Prioritäten Vorrang.

Durch den *People's Planning Process* wird den lokalen Behörden und den Bürgerversammlungen in den Dörfern und Städten vollständige bzw. annähernd vollständige Autonomie zugestanden. Der Prozess wird durch finanzielle Dezentralisierung unterstützt. Dabei wird Planung von unten nach oben unter Einbeziehung einer größtmöglichen Anzahl von Menschen demonstriert und praktiziert.

Der Schwerpunkt des Prozesses liegt auf der Identifizierung der von der Gemeinschaft selbst wahrgenommenen Bedürfnisse, denen auch Priorität gegeben wird, sowie auf einer ergänzenden Beurteilung der verfügbaren natürlichen Ressourcen und technischer Expertise und Inputs. Dies hat zu einer optimalen Nutzung und Bewahrung der natürlichen Ressourcen geführt.<sup>106</sup>

## 9. Governance-Lücken auf nationaler und globaler Ebene schließen



*„Zusätzlich zur Stärkung des institutionellen Rahmens für nachhaltige Entwicklung auf nationaler und globaler Ebene ist es erforderlich, ein politisches Gremium auf höchster Ebene zu haben, beispielsweise in Form einer reformierten und gestärkten UN-Generalversammlung.“*

In den meisten Debatten über Governance werden vor allem das Demokratiedefizit, die Lücken und die Fragmentierung in der Global Governance hervorgehoben. Die wichtigste Herausforderung für eine effektivere Governance auf globaler Ebene ist jedoch die mangelnde Kohärenz auf nationaler Ebene. Wirksame internationale Vereinbarungen können nur geschlossen oder gestärkt werden, wenn es auch auf nationaler Ebene die entsprechenden Verpflichtungen und Kohärenz gibt. Bemühungen um eine effektivere, kohärente globale Politik werden vergeblich sein, wenn sie sich nicht auf nationaler Ebene entsprechend widerspiegeln und gegenüber einzelnen Ressorts und Interessengruppen durchgesetzt werden.

### **Gestärkte Institutionen zur Förderung von Kohärenz für Nachhaltigkeit auf nationaler Ebene**

Die nationalen Räte für nachhaltige Entwicklung, die auf dem Erdgipfel 1992 vorgeschlagen wurden, sind im Wesentlichen als ineffektiv bewertet worden. Da entschlossenes Engagement und eine starke Führung auf nationaler Ebene jedoch sehr wichtig sind, fordert das *High Level Panel on Global*

*Sustainability* des UN-Generalsekretärs im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung ein ressortübergreifendes Vorgehen der Regierung „*under the leadership of the Head of State or Government and involving all relevant ministries for addressing such issues across sectors*“.<sup>107</sup>

Im Folgenden einige Vorschläge, wie diese Empfehlung in die Praxis umgesetzt und über die ausführenden Organe der Regierung hinaus noch erweitert werden könnte:

- » **Ein neuer „Sherpa“ für Nachhaltigkeit:** Eine solche Stelle könnte auf höchster Ebene angesiedelt werden, um ihr die nötige Aufmerksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit zu verleihen. Der Sherpa sollte Kabinettsrang erhalten, damit die Kohärenz zwischen den Ministerien und Behörden der Regierung gewährleistet ist.
- » **Ein Parlamentsausschuss für politische Kohärenz im Sinne von Nachhaltigkeit:** Um Aufsicht und öffentliche Rechenschaft zu gewährleisten, sollte die „Sherpa“-Funktion durch einen Parlamentsausschuss für Politikkohärenz im Sinne von Nachhaltigkeit ergänzt werden. Durch derart hochrangige Institutionen in der Exekutive

und Legislative des Staates wäre die notwendige nationale Präsenz und Repräsentanz in den relevanten Global Governance-Foren gewährleistet. Die Positionen und Konzepte dieser beiden Gremien sollten mithilfe eines permanenten Konsultationsprozesses unter breiter Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen vorbereitet werden, die die verschiedenen Dimensionen zukunftsgerichteter Entwicklung widerspiegeln.

#### » Eine Ombudsstelle für zukünftige

**Generationen:** Die Einrichtung von Ombudsstellen für zukünftige Generationen könnte die Nachhaltigkeitsagenda zu einem Kernanliegen der Regierungen und politischen Entscheidungsträger machen. Die Ombudsperson könnte direkt in den politischen Entscheidungsprozess eingreifen und die langfristigen Auswirkungen politischer Maßnahmen aus einer Gesamtperspektive beurteilen. Nur ein unabhängiges Gremium, das von den derzeitigen Wählern nicht wiedergewählt werden muss, kann sich ganz auf die langfristige Analyse konzentrieren und diese ohne Zögern vertreten.

Die erwähnten Maßnahmen können zur Stärkung der nationalen Prioritäten auf globaler Ebene beitragen. Dabei ist eine qualitativ hochwertige Repräsentanz gewährleistet, da die Vertreter/innen in multilateralen Foren nicht nur aus dem auswärtigen Dienst oder dem Finanz- und Handelsministerium kommen, sondern auch Fachleute aus anderen Ressorts, Vertreter aus Gebietskörperschaften und andere Interessenvertreter sein können.

Diese Empfehlungen können kurzfristig umgesetzt werden. Langfristig sollte die Abkehr von ressortbezogenen hin zu sektorübergreifenden, nationalen Zielsetzungen durch Verfassungsänderungen unterstützt werden.

#### Ressortübergreifende Strukturen für die globale Ebene

Auf globaler Ebene sollte als ein erster Schritt ein **UN-Nachhaltigkeitsrat** geschaffen werden, der direkt der Generalversammlung berichtet, wie der Menschenrechtsrat. Diese institutionelle Struktur wäre eine erste vorläufige Antwort auf die Herausforderungen an eine reformierte Global

Governance. Aus dem Nachhaltigkeitsrat sollte längerfristig ein Hauptorgan im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen entstehen. Der Prozess zur institutionellen Aufwertung eines solchen Gremiums sollte unmittelbar eingeleitet werden.

Eine solche institutionelle Struktur für Nachhaltigkeit sollte gegenüber globalen Institutionen eine Steuerungsfunktion erhalten, sowohl mit Blick auf die Entscheidungsfindung und das politische Handeln, als auch die Umsetzung und Überprüfung. Das Aufgabengebiet des Nachhaltigkeitsrats würde alle Dimensionen von Nachhaltigkeit umfassen – die ökologische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Dimension. Der Rat würde auch Fälle von politischer Inkohärenz behandeln, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor. Beispiele für solche Konfliktfälle wären mit Austeritätsmaßnahmen verbundene Darlehen, durch die das Recht auf soziale Sicherung beeinträchtigt würde, oder der Vorrang von Handelsinteressen gegenüber Standards für menschenwürdige Arbeit.

Der Rat wäre für alle multilateralen Gremien zuständig, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen. Er hätte die Aufgabe, die Berichtserstattungsprozesse zu überwachen und würde dabei durch einen Allgemeinen Regelmäßigen Prüfungsmechanismus für Nachhaltigkeit unterstützt (*Universal Periodic Review (UPR) on Sustainability*), entsprechend dem Modell des UPR-Mechanismus beim Menschenrechtsrat. Dieser Mechanismus sollte alle relevanten Aspekte in Verbindung mit Menschenrechten, Handel, makroökonomischer Politik, Umwelt, Finanzen und politischer Partizipation abdecken. Es sollte außerdem Aufgabe des UPR-Mechanismus sein, zusätzlich zu Regierungsinformationen auch Informationen von anderen *Stakeholdern* wie der Zivilgesellschaft und des Privatsektors zu berücksichtigen. Informationen über Berichte und Erkenntnisse des UPR sollten weit verbreitet werden, um alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen zu erreichen.

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) und dem IAASTD (*Intergovernmental Assessment of Agricultural Knowledge in Science, Technology, and Development*) könnte ein

**Internationales Panel für Nachhaltigkeit** systemübergreifend als international anerkannte Quelle für Expertise und Erfahrungen fungieren. In seiner Mitgliedschaft sollte sich ein breites Spektrum von Erfahrungen und Expertise widerspiegeln. Das Panel sollte geografisch und im Hinblick auf die Geschlechter ausgewogen besetzt sein. Es sollte das Mandat haben, Forschungsaufträge zu vergeben und unabhängige Beratung über politische Maßnahmen anbieten, die sich auf die Nachhaltigkeit auswirken. Außerdem sollte er über neue Probleme informieren, welche die Aufmerksamkeit und gemeinsame Maßnahmen der Regierungen erfordern. Das Gremium sollte Ad-hoc-Arbeitsgruppen einrichten, um seine Arbeit zu vertiefen und zu ergänzen. Mitglieder aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Bewegungen, Wissenschaftler/innen und indigene Völker, die sich für die relevanten Themen engagieren bzw. über eine entsprechende Kompetenz verfügen, sollten ebenfalls mit einbezogen werden.

Es gibt einige zentrale Bereiche im Hinblick auf zukunftsfähige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, in denen im internationalen System die geeigneten normativen Standards und Überwachungsmechanismen fehlen. Wir unterstützen daher die Empfehlung, eine **Ombudsstelle für Generationengerechtigkeit/Zukünftige Generationen** (Ombudsperson for Intergenerational Justice/Future Generations) einzurichten. Zusätzlich sollte auf Sonderberichterstattung zurückgegriffen werden. Diese sollten sich Problemen wie beispielsweise Landrechten, Zugang zu und Nutzung von Technologien oder Fischerei widmen, sollten diese untersuchen, Empfehlungen formulieren und darüber öffentlich berichten. Außerdem sollten sie nicht nur für spezifische Fälle sondern auch für die Formulierung oder Weiterentwicklung von Rechtsinstrumenten Vorschläge ausarbeiten. Dies könnte ein besonderes Verfahren (*special procedure*) im Rahmen des zu gründenden UN-Nachhaltigkeitsrats sein.

Angesichts der Bedeutung von Fiskalpolitik, öffentlichem Finanzmanagement sowie einer verlässlichen, nachhaltigen Finanzierung der öffentlichen Haushalte, ist es dringend erforderlich, die Global Governance-Lücke im Bereich internationaler Steuerkooperation zu schließen. Es sollte daher eine zwischenstaatliche Kommission

zur Zusammenarbeit in Steuerfragen (*Intergovernmental Commission for Tax Cooperation*) im System der Vereinten Nationen eingerichtet werden. Diese sollte Standards ausarbeiten, um den schädlichen Steuerwettbewerb zu reduzieren und Steuerflucht zu bekämpfen. Dadurch könnten nationale Steuersysteme gestärkt, und somit die Verfügbarkeit von Ressourcen für soziale Sicherungssysteme, menschenwürdige Arbeit, wirtschaftliche Diversifizierung und andere Aspekte von Nachhaltigkeit erhöht werden.

Zusätzlich zur Stärkung des institutionellen Rahmens für nachhaltige Entwicklung auf nationaler und globaler Ebene ist es erforderlich, ein politisches Gremium auf höchster Ebene zu haben, beispielsweise in Form einer reformierten und gestärkten **UN-Generalversammlung** (*UN General Assembly, GA*). Diese hätte die Hauptaufgabe, politische Kohärenz zu gewährleisten, damit die grundlegenden Werte der UN-Charta beispielsweise in den Bereichen Menschenrechte, Frieden, Abrüstung und nachhaltige Entwicklung verwirklicht werden.<sup>108</sup> Eine umstrukturierte GA könnte einmal im Jahr zu einem Treffen auf Ebene von Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, bei der Fragen politischer Kohärenz thematisiert werden, v. a. im Hinblick auf Nachhaltigkeit sowie auf Lücken im Bereich von Governance und Regulierung. Dieses Treffen könnte das jährliche hochrangige Segment der Generalversammlung bei Ihrer Eröffnung im September ergänzen oder ersetzen.

Es könnte auch von den zunehmend dynamischen Initiativen profitieren, die von den Verantwortlichen im Büro des Präsidenten der Generalversammlung (*President of the General Assembly, PGA*) ergriffen werden. Dieser hätte dann das Mandat, über die thematischen Debatten hinaus Initiativen zu ergreifen, damit sich bereits abzeichnende Probleme auf der globalen Tagesordnung berücksichtigt werden. Entsprechende Instrumente wären unter anderem Expertengruppen oder PGA-Kommissionen, aber auch die Beteiligung von Zivilgesellschaft, indigenen Völkern, kommunalen Einrichtungen und anderen gesellschaftlichen Gruppen. Der PGA könnte zudem die Vorsitzenden der zwischenstaatlichen Gremien in einem transparenten, rechenschaftspflichtigen Prozess zusammenrufen, um dringliche Probleme der politischen

Kohärenz zu lösen. Dadurch könnten die Kapazität der Vereinten Nationen zur Problemlösung gestärkt, Kohärenzlücken geschlossen und Widersprüche in den Entscheidungen zwischenstaatlicher Gremien beseitigt werden.

Wenn man Lücken in der Governance auf nationaler und globaler Ebene schließen und eine inklusive, rechenschaftspflichtige Governance einführen will, ist es schließlich erforderlich, die ungleiche Verteilung nicht nur bei Ressourcen, sondern auch beim Zugang zu Partizipation und Entscheidungsfindung zu überwinden. Governance-Strukturen sind nur dann fair und gerecht, wenn sie das Recht aller auf Teilhabe an der Formulierung und Gestaltung unserer gemeinsamen Zukunft gewährleisten und schützen.

## Aktivitäten und Mitglieder der Civil Society Reflection Group



Die *Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives* traf sich in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt fünf Mal (12.–14. Januar 2011 in Berlin; 4.–6. März 2011 in New York City; 16.–17. Juli 2011 in Manila; 16.–18. September 2011 in Uppsala; und 5.–7. März 2012 in Berlin).

Die Gruppe verfasste während ihres Treffens in New York einen Dringenden Appell zum Umdenken (*Urgent Appeal to Change the Mindset*) und später eine Stellungnahme für den offiziellen Vorbereitungsprozess der Rio+20-Konferenz. Die Stellungnahme ist im Social Watch Report 2012 enthalten, ebenso wie weitere Hintergrundpapiere von Mitgliedern der Gruppe. Sämtliche Papiere und Stellungnahmen sowie zusätzliche Materialien sind auf der Website der Reflection Group ([www.reflectiongroup.org](http://www.reflectiongroup.org)) verfügbar.

Verschiedene Mitglieder der Gruppe organisierten gemeinsam öffentliche Veranstaltungen oder nahmen daran teil. Dabei wurden die Ideen und ersten Ergebnisse der Gruppe mit einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert:

Während des ersten Treffens der Reflection Group im Januar 2011 in Berlin veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Runden Tisch

mit Experten aus der Zivilgesellschaft und aus Forschungseinrichtungen.

Beim Weltsozialforum im Februar 2011 in Dakar organisierte die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit dem Global Policy Forum, Social Watch und dem Third World Network Africa einen Workshop zum Thema „*Thinking Ahead: Towards a New Development Paradigm*“.

Während des Treffens der Gruppe im März 2011 in New York City fand ein Meinungsaustausch mit Teilnehmern des Zweiten Vorbereitungstreffens für die Rio+20-Konferenz statt.

Beim Treffen im Juli 2011 in Manila traf sich die Gruppe in verschiedenen Workshops mit Teilnehmer/innen der Generalversammlung von Social Watch.

Im Rahmen des Gruppentreffens im September 2011 nahmen Gruppenmitglieder an einer öffentlichen Forumsdebatte zum Thema „*20 Years after Rio – Global Development Perspectives*“ an der Universität Uppsala teil.

Die Stellungnahme zur Rio+20-Konferenz wurde während des Intersessional Meetings der UNCSD

im Dezember 2011 präsentiert, aber auch auf einer informellen Klausurtagung im Beisein des UN-Generalsekretärs und anderer hochrangiger Vertreter/innen.

Auf dem Thematischen Weltsozialforum im Januar 2012 in Porto Alegre veranstaltete die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit dem Global Policy Forum, Social Watch und terre des hommes einen Workshop unter dem Titel „Do we need Sustainable Development Goals?“

Während des letzten Treffens im März 2012 in Berlin ermöglichte die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit ihren Partnern aus dem Fortschrittsforum eine öffentliche Debatte zwischen Mitgliedern der Reflection Group und Mitgliedern der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages.

Die Arbeit der Reflection Group und all ihre Aktivitäten wären ohne die großzügige finanzielle Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung, von terre des hommes Deutschland und der Dag Hammarskjöld Foundation nicht möglich gewesen.

### Mitglieder der Reflection Group

**Alejandro Chanona Burguete** ist Professor an der Fakultät für Politik- und Sozialwissenschaften der Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Er ist Gründer des European Studies Center der UNAM und koordiniert derzeit das Forschungsprojekt *Debating Development Models and Human Security*. Er war Fraktionsvorsitzender der Convergencia Socialista in der Abgeordnetenkammer (60. Abgeordnetenkongress, 2006–2009).

**Barbara Adams** ist Senior Policy Advisor des Global Policy Forum Europe. Einige ihrer früheren Positionen waren: Leiterin des UN Non-Governmental Liaison Service am Sitz der Vereinten Nationen; Leiterin der Strategic Partnerships and Communications Section bei UNIFEM, Mitglied des Verwaltungsrats des CCIC. Sie ist Autorin einer Reihe von Publikationen. In ihrer neuesten Publikation beschäftigt sie sich mit Klimagerechtigkeit und Multilateralismus.

**Beryl d’Almeida** ist Vorsitzende des Abandoned Babies Committee (ABC) in Simbabwe.

**Chee Yoke Ling** ist Anwältin für internationales Recht und Programmdirektorin des Third World Network (TWN). Ihre Fachgebiete sind unter anderem die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung, insbesondere in den Ländern des globalen Südens. Seit 1993 arbeitet sie eng mit den wichtigsten Verhandlungspartnern des globalen Südens, Wissenschaftlern und NGOs zusammen und engagiert sich für biologische Sicherheit und Klimagerechtigkeit. Sie war Mitglied einer Arbeitsgruppe aus Malaysia, die an zwei nationalen Gesetzen zu biologischer Sicherheit und zur gesetzlichen Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen arbeitete.

**Danuta Sacher** ist Vorstandsvorsitzende von terre des hommes Deutschland. Vorher war sie Leiterin der Politikabteilung von Brot für die Welt in Stuttgart. Davor war sie in Mittelamerika im Bereich Menschenrechte und als Direktorin der Informationsstelle Guatemala in Bonn tätig.

**Ernst Ulrich von Weizsäcker** ist Biologe und ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestags. Er ist einer der beiden Vorsitzenden des International Resource Panel bei UNEP. Er war Direktor des UN Centre for Science and Technology for Development, Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie und Dekan der Bren School for Environmental Science and Management an der University of California, Santa Barbara. Er ist Autor verschiedener Bücher über Umweltpolitik und -technologie.

**Filomeno S. Sta Ana III** ist Koordinator der Action for Economic Reforms mit Sitz in Manila, einer Politik-Lobbygruppe, die für eine Entwicklungsstrategie auf Grundlage eines nachhaltigen, gerecht verteilten Wachstums eintritt. Er hat eine Kolumne in Business World und ist Autor und Herausgeber von Studien über Wirtschaft und Entwicklung. Die neueste Publikation ist *Philippines Institutions: Growth and Prosperity for All* (2010).

**George Chira** ist Regionalkoordinator für Südasiens bei terre des hommes Deutschland mit

Sitz in Pune, Maharashtra, Indien. Er engagiert sich für Kinderrechte, gegen Kinderarbeit, für Bildung, Entwicklung und soziale Bewegungen.

**Josefa ‚Gigi‘ Francisco** ist Hauptkordinatorin von Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), einem Netzwerk von feministischen Aktivistinnen und Forscherinnen aus dem globalen Süden. Sie ist gegenwärtig Vorsitzende des International Studies Department am Miriam College in den Philippinen und Mitglied des Auswahlkomitees für den Yayori Peace Award. Sie forscht über Genderfragen, Armut, Entwicklung und feministische Bewegungen.

**Henning Melber** ist Senior advisor der Dag Hammarskjöld Foundation in Uppsala, deren Direktor er von 2006 bis 2012 war. Er war Forschungsdirektor des Nordic Africa Institute in Uppsala (2000 bis 2006) und Leiter der Namibian Economic Policy Research Unit in Windhoek (1992 bis 2000). Er ist Extraordinary Professor am Department of Political Sciences der University Pretoria.

**Hubert Schillinger** ist Koordinator des Programms „Dialogue on Globalization“ der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin. Vorher war er Leiter der Länderbüros der FES in Namibia, Südafrika und Marokko, FES-Projektleiter im Senegal und bekleidete verschiedene Positionen in der FES-Zentrale.

**Jorge Ishizawa** ist seit 1996 Projektkoordinator beim Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC). PRATEC ist eine Nichtregierungsorganisation und setzt sich für die kulturelle Identität der Bevölkerung in der Anden- und Amazonasregion ein, die auf ihrem Wissen und ihren Traditionen basiert. Er ist gegenwärtig auch Mitglied des Complex Thought Institute an der Ricardo Palma University in Lima.

**Dasho Karma Ura** ist Präsident des Centre for Bhutan Studies. Er war von 2008 bis 2009 auch Mitglied der Nationalversammlung Bhutans.

**Roberto Bissio** ist Koordinator des Social Watch-Netzwerks und Direktor des Third World Institute (Instituto del Tercer Mundo, ITeM) in Montevideo,

Uruguay. Er ist Mitglied des Civil Society Advisory Committee von UNDP und des internationalen Rats des Third World Network (TWN). Er war Vorstandmitglied der Women’s Environment and Development Organization (WEDO) und des Montreal International Forum.

**Victoria Tauli-Corpuz** ist Geschäftsführerin der Tebtebba Foundation, einer Organisation für indigene Völker auf den Philippinen. Die Organisation wurde gegründet, um Lobbyarbeit für die Anerkennung der Rechte indigener Völker zu leisten. Victoria Tauli-Corpuz war Vorsitzende des UN Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII). Sie arbeitet in verschiedenen Funktionen mit UNDP zusammen und war u.a. Mitglied des Advisory Panel für UNDP und des UNDP Civil Society Organization Advisory Committee.

**Yao Graham** ist ein Aktivist und Schriftsteller und Geschäftsführer des Third World Network Africa, einer panafrikanischen Forschungs- und Lobbyorganisation mit Sitz in Accra, Ghana. Er ist außerdem Gründungsmitglied von Social Watch.

**Jens Martens (Koordinator)** ist seit der Gründung des Global Policy Forum Europe Ende 2004 dort Geschäftsführer. Seit 2009 ist er außerdem Vorstandsmitglied des Global Policy Forum in New York. Von 2003 bis 2009 war er Mitglied (und von 2006 bis 2009 einer der beiden Vorsitzenden) des Koordinationskreises von Social Watch.

**Wolfgang Obenland (Koordinationsmitarbeit)** ist Gründungsmitglied und Programmkoordinator des Global Policy Forum Europe und Mitglied des European Steering Committee des Tax Justice Network.

Die Treffen der Reflection Group wären ohne die Unterstützung zahlreicher Menschen in aller Welt nicht sehr produktiv bzw. gar nicht möglich gewesen. Die Gruppe möchte all denjenigen danken, die diese gemeinsamen Bemühungen mitgetragen haben, insbesondere:

**Katrien Klüver** in der Zentrale der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin hat sich zusammen mit ihren Kolleg/innen in den verschiedenen Büros der FES in aller Welt endlos darum bemüht, die

Gruppenmitglieder dorthin zu bekommen, wo sie gerade sein sollten. Ohne ihre Geduld, mit der sie jeden Sonderwunsch und jedes spezielle Bedürfnis erfüllte, hätte die Gruppe nicht zusammengefunden. Das Sekretariat von Social Watch, insbesondere **Ana Claudia Zeballos**, half bei der Organisation der Treffen in Manila und bei der Öffentlichkeitsarbeit in Dakar und Porto Alegre. Sie stellte auch die Mailingliste zusammen, die für die Arbeit der Gruppe unentbehrlich war. **Janet Carandang** und das gesamte Team von **Social Watch Philippines** sorgte für die Öffentlichkeitsarbeit und die Unterbringung beim dritten Gruppentreffen in Manila. Das **Team der Dag Hammarskjöld Foundation** in Uppsala organisierte das vierte Treffen der Gruppe und übernahm die Überarbeitung des endgültigen Textes sowie die Gestaltung und Verteilung der englischen Originalausgabe des Berichts.

**Karolin Seitz**, **Navina Vemuri**, **Mara Beez**, **Sara Morais Teixeira** und **Konstanze Hülße** vom Global Policy Forum Europe unterstützten die Gruppe zu verschiedenen Zeitpunkten mit Hintergrundpapieren und Literaturrecherchen und trugen auch zum Gelingen der Treffen bei.

**James Paul**, Direktor des Global Policy Forums (GPF), und **Sarika Mathur** vom GPF-Team in New York, leisteten wertvolle Unterstützung beim Redigieren des englischen Berichts und steuerten wichtige Erkenntnisse bei. **Lydia Alpizar** (AWID), **Juliette Majot** (SourceWatch), **Iara Pietricovsky** (INESC), **Albert Recknagel** (tdh), **Frank Schröder** und **Jan Eliasson** trugen während der Gruppentreffen wertvolle Erkenntnisse und neue Perspektiven bei. Und schließlich erwies sich **Mick Adams** während der Schlussphase der Erstellung des Berichts als hervorragender Gastgeber (und exzellenter Koch) für das Redaktionsteam.

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ABC</b>	Abandoned Babies Committee
<b>AWID</b>	Association For Women's Rights in Development
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BSP</b>	Bruttosozialprodukt
<b>CCIC</b>	Canadian Council for International Cooperation
<b>CDM</b>	Clean Development Mechanism
<b>CEB</b>	UN Chief Executives Board for Coordination
<b>CFS</b>	Committee on World Food Security
<b>CSO</b>	Civil Society Organization – zivilgesellschaftliche Organisation
<b>DAWN</b>	Development Alternatives with Women for a New Era
<b>DESA</b>	Department of Economic and Social Affairs – Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten
<b>DPC</b>	District Planning Committee – Distrikt-Planungsausschuss
<b>EF</b>	Ecological Footprint – ökologischer Fußabdruck
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization – Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation
<b>FES</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung
<b>G20</b>	Gruppe der 20
<b>GA</b>	General Assembly – Generalversammlung
<b>GDP</b>	Gross Domestic Product
<b>GNH</b>	Gross National Happiness – Bruttonationalglück
<b>GPF</b>	Global Policy Forum
<b>GSG</b>	Global Sustainability Goals – Globale Nachhaltigkeitsziele
<b>HDI</b>	Human Development Index – Index für menschliche Entwicklung
<b>IAASTD</b>	International Assessment of Agricultural Science, Knowledge and Technology for Development
<b>IASB</b>	International Accounting Standards Board
<b>ILO</b>	International Labour Organization – Internationale Arbeitsorganisation
<b>INESC</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos
<b>IPCC</b>	International Panel on Climate Change – Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen
<b>ISD</b>	Indicator of Sustainable Development – Indikator für nachhaltige Entwicklung
<b>ITeM</b>	Instituto del TercerMundo
<b>ITUC</b>	International Trade Union Confederation
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals – Millenniumsentwicklungsziele
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organisation – Nichtregierungsorganisation

<b>ODA</b>	Official Development Assistance – Öffentliche Entwicklungshilfe
<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>PGA</b>	President of the General Assembly – Präsident der Generalversammlung
<b>PRATEC</b>	Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas
<b>SERF</b>	Social and Economic Rights Fulfillment
<b>SNA</b>	United Nations System of National Accounts
<b>SPF</b>	Social Protection Floor
<b>SUV</b>	Sports Utility Vehicle
<b>tdh</b>	terre des hommes
<b>TWN</b>	Third World Network
<b>UN</b>	United Nations – Vereinten Nationen
<b>UNAM</b>	Universidad Nacional Autónoma de México
<b>UNCSD</b>	United Nations Conference on Sustainable Development – Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme – Umweltprogramm der Vereinten Nationen
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
<b>UNICEF</b>	United Nations Children’s Fund – Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
<b>UNIFEM</b>	Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
<b>UNPFII</b>	United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues
<b>UPR</b>	Universal Periodic Review – Allgemeine Regelmäßige Überprüfung
<b>USA</b>	United States of America – Vereinigte Staaten von Amerika
<b>WEDO</b>	Women’s Environment and Development Organization
<b>WTO</b>	World Trade Organization – Welthandelsorganisation

## Endnoten

- 1 Siehe Ortiz, Isabel und Cummins, Matthew (2011), *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*, New York: UNICEF [[www.unicef.org/socialpolicy/index\\_58230.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_58230.html)].
- 2 Die OECD-Mitgliedsländer haben eine Gesamtbevölkerung von etwa 1,2 Milliarden (17 Prozent der Weltbevölkerung) und sind für 42,6 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich. Siehe OECD (2012), *Population statistics for OECD member countries*, Paris [<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=254>]; BP: *Workbook of Historical Data* [<http://tiny.cc/hwq1bw>].
- 3 Group of Experts on the United Nations Programme on Public Administration and Finance (1997), *Rethinking the State for Social Development (ST/SG/AC.6/1997/L.8)*, New York, Abs. 82.
- 4 Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000), *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen (UN Doc. A/RES/55/2)*, Abs. 6 [[www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklarung.pdf](http://www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklarung.pdf)].
- 5 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1992), *Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band I))* [[www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf)].
- 6 Ebd.
- 7 [http://ec.europa.eu/news/economy/100526\\_de.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/100526_de.htm)
- 8 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1992), *Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band I))* [[www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf)].
- 9 Charta der Vereinten Nationen [[www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf)].
- 10 UN General Assembly (1982), *Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes (UN Doc. A/RES/37/10)*.
- 11 Albó, Xavier (2011), *Del Desarrollo Rural Al Buen Vivir*, International Seminar „Desarrollo Rural y Economía Campesina Indígena“, La Paz und Santa Cruz: CIPCA, S. 12.
- 12 Vgl. Dietrich, Wolfgang et al. (Hrsg.) (2011), *The Palgrave International Handbook of Peace Studies: A Cultural Perspective*, London.
- 13 Tobin, James (1974), „What Is Permanent Endowment Income?“, in: *American Economic Review* 64, Mai 1974.
- 14 Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA.
- 15 World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future (UN Doc. A/42/427)*, Overview, Abs. 25.
- 16 Generalversammlung der Vereinten Nationen (1992), *Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band I))* [[www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf)].
- 17 Rockström, Johan et al. (2009), „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity“, in *Ecology and Society* 14(2): S. 32 [[www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/)].
- 18 OECD (2011), *Towards green growth – A summary for policy makers*, Paris, S. 6.
- 19 UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – A Synthesis for Policy Makers*, Nairobi, S.2 [[www.unep.org/greeneconomy/](http://www.unep.org/greeneconomy/)].
- 20 Khor, Martin (2011), „Challenges of the Green Economy Concept and Policies in the Context of Sustainable Development, Poverty and Equity“, in: *The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective*, Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development, S. 69.
- 21 Aguiton, Christophe (2012), *Is the Green Economy a new Washington Consensus?* [<http://gearsofchange.wordpress.com/2012/03/06/is-the-green-economy-the-new-washington-consensus/>].
- 22 Die britischen Sozialforscher Richard Wilkinson und Kate Pickett haben gezeigt, dass bei Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen solche, in denen mehr Gleichheit herrscht, in fast allen sozialen Belangen – von Gesundheit bis hin zu Kriminalität – wesentlich besser dastehen. Das absolute Einkommensniveau dagegen spielt dabei keine Rolle. Für eine Verbesserung des Wohlergehens wäre es deshalb wichtiger die Unterschiede bei Einkommen und Vermögen zu verringern als die Durchschnittseinkommen weiter zu erhöhen. Siehe: Wilkinson, Richard und Pickett, Kate (2010), *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*, Berlin.
- 23 Nur zur Veranschaulichung: Wenn wir annehmen, dass sich die gegenwärtigen Trends einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Intensität in der Produktion (in der Größenordnung von zwei Prozent jährlich) fortsetzen, und die gegenwärtigen Trends beim Wachstum der Weltbevölkerung (um 1,1 Prozent) gleichbleiben, könnte das Pro-Kopf-Einkommen weltweit um etwa 1 Prozent bzw. 700 Milliarden US-Dollar jährlich, d.h. etwa 100 US-Dollar pro Kopf steigen, wenn es das politische Ziel wäre den weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoß auf dem gegenwärtigen Niveau zu halten. Das würde in Indien ein Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen von 3,3 Prozent erlauben, in China ein Wachstum von 1,6 Prozent, jedoch nur 0,36 Prozent in der EU und 0,24 Prozent in den Vereinigten Staaten. Siehe Dauberstadt, Michael (2011), *Effizienzgewinne reichen nicht aus*, Berlin, S. 3 [[www.fortschrittsforum.de/debattieren/wirtschaft-wachstum/artikel/article/effizienzgewinne-reichen-nicht-aus.html](http://www.fortschrittsforum.de/debattieren/wirtschaft-wachstum/artikel/article/effizienzgewinne-reichen-nicht-aus.html)]. Um die erwünschten Reduktionen bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, müssten diese bereits niedrigen Wachstumsraten allerdings noch weiter nach unten korrigiert werden.

- 24 World Bank/Development Research Centre of the State Council of the People's Republic of China (2012), *China 2030 – Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Washington, DC.
- 25 Vgl. [www.govnet.co.uk/news/govnet/professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09](http://www.govnet.co.uk/news/govnet/professor-sir-john-beddingtons-speech-at-sduk-09) und [www.populationinstitute.org/resources/reports/](http://www.populationinstitute.org/resources/reports/).
- 26 Die *Women's Declaration on Population Policies* wurde von 24 Frauenrechtlerinnen und Frauennetzwerken initiiert. Die Women's Health Coalition diente als Sekretariat für diese Initiative.
- 27 Arizpe, L. und M. Velazquez (1994), „The Social Dimensions of Population“, in: Arizpe, L., M. P. Stone und D. Major (Hrsg.), *Population and environment: Rethinking the debate*, Boulder, CO.
- 28 Sen, Gita (1994), „Development, population and the environment: a search for balance“, in: Sen, G., A. Germain und L. Chen (Hrsg.), *Population policies reconsidered: Health, empowerment and rights*, Boston.
- 29 Aus einer Rede auf dem Peoples Forum of the 10th Conference of Parties on the Convention on Biodiversity, Oktober 2010, Nagoya.
- 30 Hartmann, Betsy (2009), „10 Reasons Why Population Control is not the Solution to Global Warming“, in: *Different Takes*, No. 57, Winter 2009.
- 31 Bei Bonus-Malus-Regelungen werden Unternehmen, die über einem entsprechenden Grenzwert liegende Emissionen verursachen oder emissionsintensive Produkte (beispielsweise Autos) mit geringer Energieeffizienz herstellen, besteuert oder mit Abgaben belegt. Das Steueraufkommen wird dann zur Subventionierung von Unternehmen mit geringem, d.h. unterhalb des Grenzwertes liegenden Schadstoffausstoß oder von Produkten mit hoher Energieeffizienz verwendet.
- 32 von Weizsäcker, Ernst Ulrich, Karlson Hargroves und Michael Smith (2010), *Faktor Fünf – Die Formel für nachhaltiges Wachstum*, München.
- 33 Collier, Paul (2010), *The Plundered Planet – How to Reconcile Prosperity with Nature*, London et al., S. 213.
- 34 Zum Konzept des „sozialen Wachstums“ siehe Friedrich-Ebert-Stiftung (2011), *Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik*, Bonn/Berlin [<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08628.pdf>].
- 35 Wenn es ein solches System gäbe, würde ein Transfer von nur zwei Prozent der Einkommen der reichsten 20 Prozent an die ärmsten 20 Prozent der Weltbevölkerung das Einkommen des ärmsten Fünftels verdoppeln. Die globale Ungleichheit zwischen den oberen und den unteren 20 Prozent würde von 1:50 auf 1:24 reduziert.
- 36 Jackson, Tim (2009), *Prosperity without Growth, Economics for a Finite Planet*, London, S. 75.
- 37 Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, Executive Summary, Abs. 3.
- 38 Vereinte Nationen (1992), *Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung*, (UN Doc. CONF.151/26/REV.1(VOL.I)/CORR.1), Kapitel 40: Informationen für die Entscheidungsfindung, Abs. 40.6. [[www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf)].
- 39 Das Bruttosozialprodukt (BSP) entspricht dem BIP plus Einnahmen aus anderen Ländern der Welt minus Zahlungen an andere Länder der Welt. Das BSP wurde 1999 durch den Begriff des Bruttonationaleinkommens (BNE) ersetzt.
- 40 Zitiert in: England, Richard W. und Jonathan M. Harris (1997), „Alternatives to Gross National Product – A Critical Survey“, in: Ackerman, Frank, David Kiron et al. (Hrsg.), *Human Wellbeing and Economic Goals*, Washington, DC, S. 373–401.
- 41 Ebd., S. 374.
- 42 Waring, Marilyn (1989), *If Women Counted – A New Feminist Economics*, London.
- 43 Vgl. [www.2apr.gov.bt/images/stories/coredoc/remarkbypm.pdf](http://www.2apr.gov.bt/images/stories/coredoc/remarkbypm.pdf).
- 44 Vgl. die Details auf der OECD Better Life Index website [<http://oecdbetterlifeindex.org/>].
- 45 Oishi, Shigehiro, Selin Kesebir und Ed Diener (2011), „Income Inequality and Happiness“, in: *Psychological Science*, September 2011; Bd. 22, No. 9, S. 1095–1100.
- 46 Ebd.
- 47 Ebd.
- 48 Vereinte Nationen (1992), op. cit., Kap. 40, Abs. 6.
- 49 UNCSO (2011), *Current Ideas on Sustainable Development Goals and Indicators* (Rio 2012 Issues Brief No. 6), New York.
- 50 Armut; Governance; Gesundheit; Bildung; Bevölkerungsentwicklung; Naturgefahren; Atmosphäre; Land; Ozeane; Meere und Küsten; Süßwasser; Biodiversität; wirtschaftliche Entwicklung; globale Wirtschaftspartnerschaft; Konsum- und Produktionsmuster.
- 51 Eine überarbeitete Liste der vorgeschlagenen alternativen Indikatoren findet sich in: Kroll, Christian (2011), *Die Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen – Eine Chance für politische Parteien?*, Berlin: FES [<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08512.pdf>].
- 52 Zitiert nach der Website des Global Footprint Network [[www.footprintnetwork.org/en/index.php/gfn/page/footprint\\_basics\\_overview/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/gfn/page/footprint_basics_overview/)].

- 53 Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Paris, S. 71 [[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)].
- 54 Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, und William W. Behrens, III (1972), *Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Stuttgart.
- 55 Rockström, Johan. et al. (2009), „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity“, in *Ecology and Society* 14(2): S. 32 [[www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/)].
- 56 Ebd., S. 20.
- 57 Vgl. UNDP (2011), *Bericht über die menschliche Entwicklung 2011. Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit: Eine bessere Zukunft für alle*, Berlin, S. 165.
- 58 Vgl. [www.ophi.org.uk](http://www.ophi.org.uk).
- 59 Vgl. [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org).
- 60 Rat der Europäischen Union (2004), *Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung 2003*, Brüssel, S. 10 [[http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_de.pdf)].
- 61 Später wurde dieser Wert auf 1,25 US-Dollar angehoben, gemessen in Kaufkraftparitäten.
- 62 Vgl. den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Teil I, Art. 2(1).
- 63 Vgl. [www.serfindex.org](http://www.serfindex.org).
- 64 Im Bericht der Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress wird auf S. 77 betont: „*This recommendation to separate the two issues might look trivial. Yet it deserves emphasis, because some approaches fail to adopt this principle, leading to confusing messages. The confusion reaches a peak when one tries to combine these two dimensions into a single indicator. This criticism applies not only to composite indices, but also to the notion of green GDP.*“
- 65 Rockström, Johan (2009), *op. cit.*, S. 19.
- 66 Alkire, Sabina (2002), *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, New York; Alkire, Sabina und James Foster (2007), *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Working Paper 7, University of Oxford; Alkire, Sabina und Maria Emma Santos (2010), *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Working Paper 38, University of Oxford.
- 67 UN Doc. A/66/126, Abs. 55.
- 68 Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet: „*Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.*“
- 69 Vereinte Nationen (1992), *op. cit.*, Kap. 4, Abs. 3.
- 70 Collier, Paul (2010), *op. cit.*, S. 177.
- 71 ITUC (2011), *Workers and trade unions' consolidated contribution to the United Nations Conference on Sustainable Development*, Brussels, S. 4.
- 72 Cf. Brown, Jessica et al. (2009): *Financing Climate Change Adaptation and Mitigation in Africa: Key Issues and Options for Policy-Makers and Negotiators*, Addis Abeba: United Nations Economic Commission for Africa, S. 23.
- 73 Vgl. [www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexbgeng.pdf](http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexbgeng.pdf).
- 74 UN-Generalversammlung (1966), *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, New York, Art. 2 [[www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html)].
- 75 [www.icj.org/dwn/database/Maastricht ETO Principles – FINAL.pdf](http://www.icj.org/dwn/database/Maastricht%20ETO%20Principles%20FINAL.pdf)
- 76 Khor, Martin (2011), *op. cit.*, S.70.
- 77 Khor, Martin (2011), *op. cit.*, S.73.
- 78 UN General Assembly (1970), *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade* (Resolution 2626 (XXV), 24 October 1970), Abs. 43.
- 79 Pearson, Lester B. (Chairman) (1969), *Partners in Development – Report of the Commission on International Development*, New York/Washington/London, S. 18.
- 80 Independent Commission on International Development Issues (1980), *North-South: A Programme for Survival*, Cambridge, S. 244.
- 81 Vgl. FAO (2012), *FAO Statistical Yearbook 2012: World Food and Agriculture*, Rom, S. 174.
- 82 Vgl. IAASTD (2009), *Agriculture at a Crossroads – Global Report*, Washington, D.C.
- 83 Vgl. NGO Working Group on Food and Hunger at the United Nations (2011), *Policy Statement to the General Assembly*, New York, S. 3 [[www.globalpolicy.org/images/pdfs/NGO\\_UN\\_Food\\_Statement.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/NGO_UN_Food_Statement.pdf)].
- 84 Vgl. Hendrickson, Mary, John Wilkinson et al. (2008), *The Global Food System and Nodes of Power – An analysis prepared for Oxfam America*, S. 40 [<http://ssrn.com/abstract=1337273>].
- 85 Vgl. NGO Working Group on Food and Hunger at the United Nations (2011), *op. cit.* S. 2.

- 86 Vgl. Committee on World Food Security/High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2011), *Land tenure and international investments in agriculture*, Rom: FAO, S. 9.
- 87 Ebd. S. 86.
- 88 Vgl. FAO (2012), *FAO Statistical Yearbook 2012: World Food and Agriculture*, Rome, S. 22.
- 89 Vgl. ETC Group (2009), *Who Will Feed Us? Questions for the Food and Climate Crises*, Ottawa, S. 1.
- 90 Vgl. IAASTD (2008), *Food Security in a Volatile World* (Issues in Brief), Washington, DC, S. 3.
- 91 FAO (2011), *The State of Food and Agriculture 2010–11 – Women in Agriculture: Closing the gender gap for development*, Rome, S. 5.
- 92 Vgl. O'Geen, Anthony Toby und Lawrence J. Schwankl, (2006), *Understanding Soil Erosion in Irrigated Agriculture* (University of California, Division of Agriculture and Natural Resources Publication 8196), Oakland [<http://anrcatalog.ucdavis.edu/pdf/8196.pdf>]; Pimentel, David (2006), „Soil Erosion: A Food and Environmental Threat“, in: *Environment, Development and Sustainability*, Band 8, Nummer 1, Februar 2006, S. 119–137.
- 93 Vgl. NGO Working Group on Food and Hunger at the United Nations (2011), *op. cit.*, S. 3.
- 94 Vgl. FAO (2012), *FAO Statistical Yearbook 2012: World Food and Agriculture*, Rome, S. 290.
- 95 Weitere Einzelheiten bei: Sengenberger, Werner (2001), „Decent Work: The International Labor Organization Agenda“, in: *Dialogue and Cooperation* 2/2001 [<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02077.pdf>].
- 96 ILO (2012), *Global Employment Trends – Preventing a deeper job crisis*, Genf, S. 9.
- 97 Vgl. Ortiz, Isabel und Matthew Cummins (2012), *When the Global Crisis and Youth Bulge Collide: Double the Jobs Trouble for Youth*, New York: UNICEF [[www.unicef.org/socialpolicy/files/Global\\_Crisis\\_and\\_Youth\\_Bulge\\_-\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Crisis_and_Youth_Bulge_-_FINAL.pdf)].
- 98 Vgl. Frank Hoffer (2011), „International Labor Standards: safeguards for an open world economy“, in: David Coats (Hrsg.), *Exiting from the crisis: towards a model of more equitable and sustainable growth*, ETUI, Brüssel, S.177. Der Finanzkrise ging ein internationaler Wettbewerb um weniger Regulierung und mehr Liberalisierung voraus, durch den die Profitraten in die Höhe getrieben wurden. Dies führte zu sinkenden Lohnquoten, wachsender Ungleichheit und einer geringeren Gesamtnachfrage weltweit. Dies wiederum resultierte in nicht-nachhaltigen weltweiten makroökonomischen Ungleichgewichten. In einigen Ländern gab es massive Exportüberschüsse und einen Boom bei den Ersparnissen, in anderen einen nicht-nachhaltigen, durch Schulden finanzierten Konsum und Vermögensblasen.
- 99 Vgl. Werner Sengenberger (2001), *op. cit.*, S.46.
- 100 Vgl. UN General Assembly (1961), *United Nations Development Decade – A programme for international economic co-operation* (A/RES/1710 (XVI)), New York.
- 101 UN General Assembly (1990), *International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade* (A/RES/45/199), New York, S. 126.
- 102 UNCTAD (2003), *The Implementation Track for Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation: Future Programme, Organisation and Methods of Work of the Commission on Sustainable Development*, New York, Abs. 20(a) [[www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf)].
- 103 Vgl. Martens, Jens (2007), *Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 104 „Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.“ Generalversammlung der Vereinten Nationen (1992), Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band I)), New York.
- 105 United Nations Secretary-General's High Level Panel on Global Sustainability (2012), *Resilient People, Resilient Planet. A Future Worth Choosing*, New York, S. 10.
- 106 Weitere Literatur zum Thema: Oommen, M.A. (2004), *Deepening Decentralised Governance in Rural India – Lessons from People's Plan Initiative of Kerala*, Kochi [<http://csesindia.org/admin/modules/cms/docs/publication/11.pdf>]; Issac, Thomas T.M. (1999), *People's Planning – Towards a Hand book*, Thiruvananthapuram [[www.scribd.com/doc/41671531/Peoples-Planning-Towards-a-Handbook](http://www.scribd.com/doc/41671531/Peoples-Planning-Towards-a-Handbook)]; Issac, Thomas T.M., Richard W. Franke und M.P. Parmeswaram (1997), „From Anti Feudalism to Sustainable Development“, in: *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Band 29, Ausgabe 3.
- 107 United Nations Secretary-General's High Level Panel on Global Sustainability (2012), *op. cit.*, Empfehlung 42.
- 108 Siehe auch: Dag Hammarskjöld Foundation und United Nations Association of Sweden (2012), *Reform Proposals – For a Democratic United Nations and The Rule of Law*, Uppsala [[www.dhf.uu.se/publications/other-publications/reform-proposals/](http://www.dhf.uu.se/publications/other-publications/reform-proposals/)].





# Keine Zukunft ohne Gerechtigkeit

Bericht der Civil Society Reflection Group  
on Global Development Perspectives

Die Welt ist mit einer nie dagewesenen Kombination globaler Krisen konfrontiert. Dazu zählen die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die Ernährungskrise sowie die sich verschärfende Klimakrise. Diese ungelösten Krisen sind Ausdruck des Versagens des vorherrschenden Entwicklungsmodells und des wachstumsfixierten Leitbilds wirtschaftlichen Fortschritts. In ihnen spielen die Menschenrechte und die Grenzen des globalen Ökosystems allenfalls eine Nebenrolle. Die dominierenden Entwicklungskonzepte verwechseln das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts mit gesellschaftlichem Fortschritt und betrachten Armut als eine im Wesentlichen technische Herausforderung. Probleme gesellschaftlicher Ungleichheit und Fragen sozialer Gerechtigkeit blieben dagegen lange Zeit Randthemen der Entwicklungsdebatte.

Es ist an der Zeit, Lehren aus den Krisen zu ziehen, die konventionellen Entwicklungskonzepte und -ziele zu hinterfragen und die Modelle und Maßstäbe für Entwicklung und sozialen Fortschritt zu überdenken – im Norden wie im Süden. Vor diesem Hintergrund entstand die Initiative zur Gründung der *Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*. Sie bot einer interdisziplinären Gruppe von Aktivist/innen und Wissenschaftler/innen aus aller Welt ein Forum für Diskussionen und gemeinsames Lernen. Die 18 Mitglieder der Gruppe erörterten konventionelle und alternative Modelle für Entwicklung und Wohlergehen, diskutierten die Stärken und Schwächen von Entwicklungszielen und -indikatoren einschließlich der Millenniumsentwicklungsziele, zogen daraus Schlüsse für künftige Entwicklungsstrategien und formulierten politische Empfehlungen für die Rio+20-Konferenz und die Post-2015-Entwicklungsagenda. Dieser Bericht ist das wichtigste Ergebnis der gemeinsamen Arbeit der *Reflection Group*.