

Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit im 21. Jahrhundert – Der World Summit in Johannesburg 10 Jahre Rio-Prozess – ist das multilaterale Verhandlungssystem in Johannesburg an seine Grenzen gestoßen?

Beitrag zur Podiumsdiskussion

Klaus Wardenbach

Referent für europäische und internationale Entwicklungspolitik beim Verband Entwicklungspolitik deutscher NRO/VENRO

Vorbemerkung:

Nachdem gerade Daniel Mittler eine Bewertung der Johannesburg-Konferenz aus Sicht der Umwelt-NRO vorgenommen hat, soll mit mir nun die Seite der Entwicklungs-NRO zu Wort kommen. Als Mitarbeiter von VENRO, dem Dachverband von ca. 100 Entwicklungs-NGOs in Deutschland, bin ich auch gerne bereit, dieser Erwartung zu entsprechen, möchte aber zu Beginn betonen, dass das folgende Statement keine offizielle Verbandsposition darstellt, die mit all unseren Mitgliedsorganisationen abgestimmt ist. Ich möchte vielmehr vier Thesen vortragen, die – um die Diskussion zu beleben und zur Positionsklärung unter den hier Anwesenden beizutragen – bewusst kurz und zugespitzt sind:

These Nr. 1: Das Jahrzehnt der großen UN-Konferenzen ist mit Johannesburg endgültig zu Ende gegangen. Vom ihm gehen keine neuen Impulse mehr aus. Hauptaufgabe jetzt ist die Umsetzung und kritische Überprüfung der Versprechen der 90er Jahre.

Rio war 1992 ja nur ein Höhepunkt in einer ganzen Reihe von Weltkonferenzen der 90er Jahre. Es gab die Welt-Menschenrechtskonferenz in Wien, den Weltbevölkerungsgipfel in Kairo, die Weltfrauenkonferenz in Peking, den Welternährungs-Gipfel in Rom, den Weltsozialgipfel in Kopenhagen und so weiter. Johannesburg sollte - genau 10 Jahre nach Rio - in erster Linie Umsetzungskonferenz sein. Es sollte überprüft werden, ob die Vereinbarungen von Rio auch wirklich eingehalten und verwirklicht werden. Daneben war Johannesburg auch als neuer Anlauf gedacht. Der Primat der Ökonomie, durchgesetzt durch die neoliberale Globalisierungsdiskussion, hatte bereits in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Leitidee der „Nachhaltigen Entwicklung“ in den Hintergrund gedrängt. Anpassung an den Weltmarkt, Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung lauteten die neuen Zauberworte – und nicht mehr Umweltschutz und weltweite soziale Gerechtigkeit. Schon die Rio-Erklärung und nicht zuletzt die „Agenda 21“ haben ja wesentliche Grundelemente der neoliberalen Ideologie übernommen, z.B. was die Betonung von Handelsliberalisierung angeht. Dieser dunkle Fleck bzw. diese Doppelgesichtigkeit des Rio-Prozesses darf nicht übersehen werden. Und auch 10 Jahre Abstand sollten nicht zur Verklärung führen.

In Johannesburg sollte neuer Schwung für eine bessere Umweltpolitik, v. a. aber auch für eine intensivere weltweite Armutsbekämpfung geholt werden. Dies ist – so

mein Eindruck – klar misslungen. Dass die Bilanz so mager ausfällt, liegt sicherlich zum großen Teil daran, dass die USA wiederholt als Bremser auftraten und weiter gehende Regelungen verhinderten. Die Bremserrolle der USA ist ja nichts Neues: in diesem Jahr war schon Ähnliches auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FfD) im März in Monterrey oder auf dem Welternährungsgipfel+5 im Juni in Rom zu beobachten. Auffällig ist nur, dass sich seit einiger Zeit kein effektiver Widerstand mehr gegen ein solches Dominanzverhalten organisiert. Dies mag mit dem Primat des Militärischen zusammenhängen, der sich seit dem Regierungsantritt von George W. Bush und besonders seit dem 11. September letzten Jahres in den USA wieder uneingeschränkt durchzusetzen scheint. Sollten die übrigen Staaten nicht mehr den Mut oder die Kraft haben, die USA zu einem anderen Verhalten zu drängen, sind weitere UN-Verhandlungen in den nächsten Jahren im Grunde überflüssig. Dann kann es nur noch darum gehen, Errungenschaften zu verteidigen und die Umsetzung von Versprechen einzufordern, aber dann macht es keinen Sinn mehr, sich weitergehende Ziele zu setzen.

Quantitativ war Johannesburg vielleicht der bislang größte UN-Gipfel, qualitativ war es aber auch einer der ergebnislosesten. Aus entwicklungspolitischer Sicht gab es in Johannesburg natürlich ein paar kleine Fortschritte in Form von Absichtserklärungen und Verpflichtungen auf weitere 2015-Ziele. Insgesamt war die Konferenz zwar stärker als Rio auf entwicklungspolitische Anliegen ausgerichtet. Dies ist aber nicht per se als Erfolg zu werten und liegt nicht daran, dass nun die Einsicht von der Notwendigkeit der Entwicklungspolitik wie der heilige Geist über die Staats- und Regierungschefs gekommen wäre, sondern eher daran, dass die Entwicklungsländer beschwichtigt werden müssen, weil sie – zu Recht – unzufriedener sind mit ihrer heutigen Stellung im Weltsystem und weil auch die Entwicklungspolitik in den letzten 10 Jahren einen rapiden Niedergang erlitten hat.

These Nr. 2: Das Ende der großen Weltkonferenzen bedeutet keinen Abschied vom Multilateralismus. Es bedeutet auch nicht den Abschied von den UN als Aktionsfeld und Akteur von Anliegen der Umwelt- und Entwicklungspolitik.

Auch die Vereinten Nationen waren ja schon selbst zu der Einsicht gelangt, dass es wenig Sinn macht, immer neue Großkonferenzen zu veranstalten, auf denen von den beteiligten Staaten immer geringere und immer unverbindlichere Versprechungen gemacht werden. Deshalb haben sie ja im September 2000 den sog. „Millennium-Gipfel“ in New York veranstaltet, an dessen Ende wieder einmal eine feierliche Erklärung verabschiedet wurde. Es wurde aber nicht versucht, neue, weitergehende Ziele zu beschwören, sondern man beschränkte sich im Wesentlichen darauf, die Ziele der Weltkonferenzen der 90er Jahre zu bündeln und zu konkretisieren.

Für den Entwicklungsbereich sind es nun die sog. „Millennium Development Goals“ (MDGs), die als allgemein anerkannter Standard für die vordringlichsten Entwicklungsziele gelten können. Fast alle diese Ziele sind mit der Zielzahl „2015“ versehen. Das bekannteste 2015-Ziel ist vermutlich die Absicht, den Anteil der extrem Armen weltweit bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Als extrem arm gilt jeder Mensch, der pro Tag weniger als einen Dollar (in Kaufkraftparität) zur Verfügung hat. Gegenwärtig leben immer noch rund 1,2 Mrd. Menschen unter dieser Schwelle. Obwohl offenbar Länder wie China und Vietnam beträchtliche Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielen, sind im weltweiten Maßstab noch keine

Reduzierungserfolge zu verzeichnen, v. a. auch wegen der Zunahme der Armut in Afrika.

Auch in Johannesburg sind weitere 2015-Ziele vereinbart bzw. bestätigt und präzisiert worden. Dies gehört aus unserer Sicht zu den kleinen Erfolgen des Johannesburg-Gipfels. Daniel Mittler hat ja bereits das wichtigste dieser Ziele genannt: den Anteil der rund 2,4 Mrd. Menschen weltweit zu halbieren, die keinen Zugang zur Grundversorgung mit sanitären Anlagen und Abwassersystemen haben. Daniel hat dies als das „Toiletten-Ziel“ bezeichnet. Das mag eine griffige Formulierung sein, hat aus unserer Sicht aber etwas Denunziatorisches. Krankheiten sind, neben unzureichender Bildung, in den Ländern des Südens eine der hauptsächlichen Gründe für Armut. Gerade bei Kindern sind Durchfallerkrankungen oft lebensbedrohlich. Eine gute Abwasserversorgung könnte hier Abhilfe schaffen, und sehr viel kosten würde das auch nicht. Insofern ist das Ziel vernünftig. Leider hat man aber nicht gleichzeitig festgelegt, wie es erreicht werden soll. Im Gegenteil wurde in diesem Zusammenhang oft auf die angeblich positive Wirkung von Privatisierungen hingewiesen. Und das ist dann wirklich der falsche Weg, um die extrem Armen zu erreichen. Das sagt einem nicht nur der normale Menschenverstand, sondern auch viele Studien über die Auswirkungen einer privatisierten Wasserversorgung in Südamerika oder Ghana.

Entwicklungspessimisten werden einwenden, dass die 2015-Ziele an sich utopisch sind, weil sich die Weltgemeinschaft schon oft solch große Ziele gesetzt hat, sie aber noch nie ernst gemeint und deshalb so gut wie keine Anstrengungen unternommen hat, die feierlichen Deklarationen auch umzusetzen. Das Nicht-Ernstnehmen ist eine Gefahr – auch diesmal – die wir nicht unterschätzen dürfen. Aber utopisch sind solche Ziele nicht. Es geht ja nicht um die Beseitigung, sondern nur um die Halbierung der extremen Armut. Und die Armutsschwelle ist ja nur bei einem Dollar pro Tag angesetzt, und nicht bei zwei Dollar täglich, wie auch – z.B. in Weltbankberichten – üblich. Nimmt man die 2-Dollar-Schwelle als Maßstab für absolute Armut, dann sind sogar mehr als 2,5 Mrd. Menschen, die Hälfte der Bevölkerung in Entwicklungsländern, absolut arm. Und es sollte eigentlich außer Frage stehen, dass man diesem Skandal mit aller Kraft Abhilfe schaffen muss.

Die Weltbank hat errechnet, dass man, um die 2015-Ziele zu erreichen, ungefähr eine Verdoppelung der weltweiten Entwicklungshilfe benötigt. Die liegt zur Zeit bei etwas über 50 Mrd. Dollar. Eine Verdoppelung, also 50 Mrd. mehr, klingt natürlich erst mal gigantisch. Aber die Zahl wird sehr viel kleiner und weniger utopisch, wenn man weiß, dass die Summe, die von den Industriestaaten jährlich für Agrarsubventionen ausgegeben wird, bei rund 350 Mrd. Dollar liegt. Schon durch eine moderate Kürzung der Agrarsubventionen und ihre Verwendung für Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheit in den Ländern des Südens wären also solch scheinbar ehrgeizigen Ziele erreichbar.

These Nr. 3: Die realen Chancen für Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit werden eher in „harten“ Institutionen (wie IWF oder WTO) entschieden als in „weichen“ (wie UN-Gremien).

Wir wissen alle, dass UN-Gremien in der Regel wenig Durchsetzungsmacht haben. Die Vereinten Nationen können sich schöne Ziele setzen – und sie sollten dann auch dafür sorgen, dass sie umgesetzt werden. Aber ihre Mittel sind nun mal eher

Appelle, Mahnungen, Kampagnen und Berichte. Wirkliche Macht haben hingegen Institutionen wie die WTO, wie der IWF oder die Weltbank. Wirkliche Macht haben auch eher informelle Clubs wie die G7/G8-Treffen. Ich denke, dass sich NRO und alle politisch Aktiven in Zukunft stärker mit solchen Institutionen beschäftigen sollten, als sich zu stark auf die Begleitung von UN-Konferenzen zu konzentrieren.

In den 90er-Jahren hat sich fast zu jeder UN-Konferenz ein eigenes NRO-Forum gegründet, das seinen Daseinssinn vor allem darin sah, die nächste „Follow-up“-Konferenz vorzubereiten. Um nicht falsch verstanden zu werden: Es ist sicher wichtig auf die Umsetzung von Versprechen zu drängen. Aber ich frage mich, ob nicht hier oft des Guten zu viel getan wurde, Dabeisein zum Selbstzweck geworden ist und viel Energie verpulvert wurde, die anderswo sinnvoller hätte eingesetzt werden können. Die NRO wurden angelockt, durch die scheinbare Offenheit des UN-Systems. Dies ist nun bald auch Vergangenheit, wenn ich die Signale aus New York richtig deute. Und schon in Johannesburg ist deutlich geworden, dass die größte Offenheit und Aufgeschlossenheit der UN seit einigen Jahren gegenüber der Privatwirtschaft besteht und die NRO deutlich ins Hintertreffen geraten sind. Ob nicht BMW oder Shell demnächst auch im UN-Kontext definieren, was „Nachhaltigkeit“ ist, halte ich längst nicht mehr für sicher.

Seit Ende der 90er Jahre, seit Seattle, Genua und Prag, stehen ja auch die harten, mächtigen Institutionen wie WTO, G7 und IWF zunehmend im Mittelpunkt des Protests von NGOs und Bewegungen. Das ist eine gute und richtige Entwicklung, aber Protest reicht nicht aus. Punktueller Protest muss dauerhaft ergänzt werden um die kontinuierliche Beobachtung der Institutionen selbst, aber auch – und das ist fast noch wichtiger – um die Beobachtung des Verhaltens unserer Regierung in diesen Institutionen.

Trotz Globalisierung, Internet und Weltkonferenzen sind die nationalen Regierungen immer noch die Hauptakteure internationaler Politik. Es gibt natürlich Verselbständigungstendenzen solcher Instanzen wie der WTO (oder auch der EU), aber das meiste, was in solchen Institutionen passiert, geschieht doch mit Zustimmung der Regierung, zumindest der großen und mächtigen (und zu denen würde ich die Bundesregierung, als Regierung eines der größten Industriestaats der Welt, dann doch zählen).

These Nr. 4: Das Nachdenken über globale Strukturveränderungen kann auch ohne offiziellen Rahmen auskommen.

Auch wenn man sich durchaus weiterhin an UN-Konferenzen beteiligen sollte (um die immer noch verbleibenden Möglichkeiten der Mitgestaltung zu nutzen) und weiterhin auch gegen WTO- oder G8-Gipfeltreffen protestieren sollte, ist es in der jetzigen Phase wichtiger, sich unabhängig von solchen offiziellen Großereignissen zu treffen und zu überlegen, wie eine andere, gerechtere Welt ohne Armut und Umweltzerstörung aussehen soll. Ressourcen sind ja begrenzt, auch die Zeit- und Kraft-Ressourcen von NGOs und politisch aktiven Menschen. Insofern muss man andauernd neu entscheiden, für welche Ziele und Aktionen und in welchen Zusammenhängen man seine Kräfte am sinnvollsten einsetzt. In den letzten beiden Jahren hat sich das Bedürfnis gezeigt, neben der Realpolitik auf UN-Ebene und dem Protest gegen globale Machtverhältnisse auch der gemeinsamen Suche nach Alternativen wieder breiteren Raum zu geben. Das Weltsozialforum in Porto Alegre,

das im nächsten Januar zum dritten Mal stattfinden wird, ist ja der sichtbarste Ausdruck dieser Tendenz. Als aktuellstes Beispiel hat das Europäische Sozialforum in Florenz Anfang dieser Woche sogar der konservativen FAZ Respekt und Anerkennung abgenötigt, nicht nur wegen der Zahl seiner Teilnehmer sondern auch wegen dort sichtbaren Breite, Ernsthaftigkeit und Offenheit der Bewegung. „Das Ereignis wird man sich merken müssen..“ beginnt die FAZ ihren Artikel vom Dienstag (12. November) – und das ist eine Aussage, die man über den Gipfel in Johannesburg so leider nie lesen konnte.

Bewegung verläuft nun mal nicht linear, sondern schafft sich immer neue Zusammenhänge und Aktionsformen. Die UN-Konferenzen, die Anfang der 90er Jahre durchaus noch Kristallisationskerne für die Suche nach Alternativen darstellten, haben ihre positive, vorwärtstreibende Rolle verloren. Ein Grund dafür ist die machtpolitische Blockade auf solchen Konferenzen, v. a. die Rolle der USA. Weiter Gründe liegen sicherlich im UN-System selbst. Wenn wir in Zukunft Fortschritte für menschliche Entwicklung und Umweltschutz erreichen wollen, dann sollten wir uns weniger auf die UN-Konferenzen konzentrieren als auf die selbstorganisierte Suche nach Alternativen. Der Globalisierung von Wirtschaft und Unternehmen müssen wir eine Globalisierung der sozial-ökologischen Bewegung, jenseits von staatlichen und suprastaatlichen Zusammenhängen, gegenüberstellen. Ansätze für eine solche Bewegung sind mittlerweile reichlich vorhanden, wir müssen uns nur intensiver auf sie beziehen und sie stärker unterstützen.