

Ist Europa bereit für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung? ... noch nicht

Leida Rijnhout

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) und 169 Zielvorgaben ist inzwischen den meisten politischen Entscheidungsträgern bekannt. Sie ist weltweit gültig, was bedeutet, dass sie auch in Europa umfassend umgesetzt werden muss. Für viele politisch Verantwortliche in Europa ist dies eine neue Situation, denn sie sind es nicht gewohnt, dass die Vereinten Nationen (UN) Ziele und Zielvorgaben für ihre Innenpolitik festlegen.

Die Agenda 2030 umfasst die meisten Themen, die relevant sind, um eine bessere Welt für die gesamte Menschheit zu schaffen und gleichzeitig unseren Planeten zu schützen. In ihr steckt das Potenzial für einen Paradigmenwechsel, und sie betont stärker als

jede andere Agenda die Notwendigkeit, in der Politik auf Kohärenz zu achten. Sie setzt nicht auf Wohltätigkeit, schrittweise Veränderungen und Schadensbegrenzung, sondern auf Systemveränderungen und somit auf die Bekämpfung der Ursachen für Armut, soziale Ausgrenzung und Umweltschädigung. Ist die EU bereit für diese Agenda? Die Autorin bezweifelt dies und beschreibt zentrale Aspekte eines Transformationsprozesses, der für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda erforderlich wäre.

Abb. 1: Perspektivwechsel: Von den MDGs zu den SDGs

MDGs	SDGs
Entwicklung	Nachhaltigkeit
Fokus auf Entwicklungsländer	Fokus auf alle Länder
Agenda zu Entwicklungshilfe und Handel	Menschenrechte und Gerechtigkeit – Neuverteilung von Reichtum
Keine Berücksichtigung der planetaren Grenzen	Leben in den Grenzen unseres Planeten
Umwelt als Luxus	Umwelt als Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Wohlergehen

Quelle: eigene Darstellung

Ein Blick in die Geschichte

Der erste Weltgipfel auf UN-Ebene, bei dem „Umwelt“ und „Entwicklung“ zusammenkamen, fand 1992 in Rio de Janeiro statt (UN Conference on Environment and Development, UNCED). Auf diesem Gipfel wurden Abkommen und Prozesse vereinbart, die immer noch für jede Agenda nachhaltiger Entwicklung wichtig sind. Es folgten 20 Jahre Verhandlungen auf Ministerienebene. 1992 war somit ein Meilenstein für multilaterale Entscheidungsprozesse im Bereich nachhaltige Entwicklung. Es war ein historisches Moment, bei dem die Staats- und Regierungschefs beschlossen, dass unsere gemeinsamen Probleme gemeinsame ganzheitliche und globale Lösungen erfordern. Auf nationaler Ebene entstand eine Dynamik, nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln und nationale Beratungsgremien einzurichten, in denen alle relevanten Akteure an politischen Entscheidungen und an der Umsetzung beteiligt wurden. Auf kommunaler Ebene florierten lokale Agenda 21-Initiativen.

Und was folgte in Europa?

Nach UNCED wurde der Stellenwert nachhaltiger Entwicklung auf höchster EU-Ebene anerkannt: Nachhaltige Entwicklung wurde im Vertrag von Amsterdam als übergeordnetes Ziel der EU-Politik aufgenommen. Im Juni 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Gipfel von Göteborg die erste EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (EU *Sustainable Development Strategy*, SDS), die auf einem Vorschlag der EU-Kommission beruhte. Im Juni 2006, nach einer zweijährigen Konsultationsphase, verabschiedete der Europäische Rat eine überarbeitete Fassung der SDS. Er bestätigte nachhaltige Entwicklung als grundlegendes Ziel im Rahmen des Vertrags von Lissabon. Das waren jedoch nur Worte und gute Absichten, denn in Wirklichkeit war die SDS nicht von Erfolg gekrönt. Ihr wurde niemals so viel Bedeutung und Priorität beigemessen wie der Strategie „Europa 2020“, die auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist. Wachstum blieb wichtiger als soziale Rechte, als die Verminderung des Raubbaus an den natürlichen Ressourcen des Globalen Südens oder ein besserer Umweltschutz. Bis Ende 2011 sollte der Europäische Rat darüber entscheiden, wann eine umfassende Überarbeitung der SDS vorgenommen werden sollte. Dies geschah jedoch nie, da unternehmerische Partikularinteressen für die Kommission wichtiger waren.

Ein neues Zeitalter? Die Agenda 2030

Das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung erhielt durch den Rio+20-Gipfel 2012 neue Impulse. Im Abschlussdokument „Die Zukunft, die wir wollen“ war auch die Idee enthalten, Ziele für nachhaltige Entwicklung zu formulieren. Die UN setzten eine Offene Arbeitsgruppe ein, die unter umfassender Beteiligung der Zivilgesellschaft und in monatlichen Treffen die 17 SDGs (und 169 Zielvorgaben) formulierte. Dieser Prozess, in den alle Akteure einbezogen wurden, war insbesondere deshalb sehr hilfreich, weil er die Eigenverantwortung im Hinblick auf diese Agenda stärkte. Zu einem späteren Zeitpunkt war die Entscheidung naheliegend, diesen Prozess mit dem Follow-up der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) zu verknüpfen, die 2015 auslaufen sollten. Es ist aber wichtig festzuhalten, dass die Agenda 2030 auf dem Rio-Prozess mit seinen bereits international verabschiedeten Grundsätzen und politischen Empfehlungen basiert.

Die gute Nachricht ist, dass die Agenda 2030 weit über die traditionelle Nord-Süd-Agenda, bei der reiche Länder den armen helfen, hinausgeht. Sie erkennt stattdessen an, dass ein nicht nachhaltiger Lebensstil und eine entsprechende Politik im Globalen Norden sich direkt auf die sozialen und ökologischen Belange im Globalen Süden auswirken.

Die ökologischen Schulden des Nordens

Wenn wir die globalen Finanz- und Materialströme betrachten, ist nicht von der Hand zu weisen, dass es einen Abfluss aus dem Globalen Süden mit seinem Rohstoffreichtum in die Industrieländer gibt. Der Lebensstil im Globalen Norden fußt auf diesen Ressourcen. Die Ressourcenakkumulation seit der Kolonialzeit wird als „ökologische Schulden“ (*ecological debt*) bezeichnet. Dieses Konzept wurde erstmals auf der UNCED-Konferenz 1992 vorgestellt. Der niederländische Wirtschaftswissenschaftler Lou Keune berechnete den monetären Wert dieser ökologischen Schulden und kam zu dem Schluss, dass sich der übermäßige Ressourcenverbrauch der Industrieländer auf 5.655 Mrd. US-\$ jährlich belief, was in etwa dem Hundertfachen der Summe der öffentlichen Entwicklungshilfe entsprach (die damals jährlich 56 Mrd. US-\$ betrug). Dem Globalen Süden könnte es entsprechend mit weniger exportabhängigen Volkswirtschaften besser gehen. Denn die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen dieser Länder und ihrer Territorien zugunsten der Industrieländer blockiert ihre eigene Entwicklung und ihre Ernährungssicherheit.

Die Methodik, für die Natur einen Preis festzusetzen, ist zwar umstritten, dennoch ist offensichtlich, dass ein aktiver Prozess der Bereicherung und Verarmung stattfindet, mit dem man sich dringend befassen muss. Wie dies geschehen soll, ist die große Herausforderung für die EU. Bereits vorliegende politische Vorschläge wie das Modell der Kreislaufwirtschaft sind ein Schritt in die richtige Richtung, reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die erforderlichen Ziele zu erreichen.

Die EU als Entwicklungsregion

Die EU gehört zwar zu den Regionen mit dem höchsten Lebensstandard weltweit, für viele Menschen ist ihre individuelle Situation jedoch nicht optimal und muss verbessert werden. Hohe Arbeitslosigkeit und Armut untergraben das soziale Fundament und die Glaubwürdigkeit der EU. Nach Angaben der Europäischen Kommission (COM(2014) 130 final/2) wuchs die Anzahl der Menschen, die in der EU von Armut bedroht sind, von 2009 bis 2013 um 10 Mio. auf 124 Mio. Gleichzeitig hat die Ungleichheit in der Einkommensverteilung zugenommen: Im Jahr 2012 erzielten die oberen 20% ein Einkommen, das im Durchschnitt um den Faktor 5,1 über dem Einkommen der unteren 20% lag. Die Arbeitslosenquote stieg von 7,1% im Jahr 2008 auf 10,9% im Jahr 2013.

Auch in Gesundheitsfragen lässt sich ein ähnlich negatives Bild zeichnen. Die Anzahl der Menschen, die an chronischen Krankheiten wie Diabetes, Asthma und Demenz leiden, nimmt ständig zu. Mehr als die Hälfte der europäischen Bevölkerung (52%) ist übergewichtig, 17% sind fettleibig, ein Drittel der Ar-

beitnehmer leidet unter Depressionen und 83% unter Isolation und Einsamkeit, verursacht durch Arbeitsstress. Luftverschmutzung entwickelt sich derzeit zur häufigsten Todesursache in Europa.

Auch innereuropäische Themen wie beispielsweise die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, gute Bildung und Gesundheitsversorgung sind deshalb für die Agenda 2030 von zentraler Bedeutung, wenn wir Europa zu einer Region mit mehr sozialer Gerechtigkeit machen wollen, in der sich niemand ausgegrenzt fühlt. Außerdem muss sich Europa um seinen ökologischen Fußabdruck kümmern, was unter anderem bedeutet, den Ressourcenverbrauch absolut betrachtet um mindestens 80% zu verringern. Das Gleiche gilt für CO₂-Emissionen.

Was können wir von der EU erwarten?

Die EU-Strategie „Europa 2020“ gilt als wichtigste Strategie, um die Entwicklung Europas auf eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft auszurichten. Bei genauerem Hinsehen muss man jedoch feststellen, dass „Europa 2020“ im Hinblick auf Nachhaltigkeit stark fragmentiert ist und von unternehmerischen Partikularinteressen bestimmt wird. Der Fokus liegt eindeutig auf Wettbewerb und Wirtschaftswachstum. Die externe Dimension und die Anerkennung der Grenzen unseres Planeten fehlen völlig. Die zehn „Prioritäten“ von Kommissionspräsident Juncker sind noch beschränkter und haben noch weniger Bezug zu Nachhaltigkeit.

Die entscheidende Aufgabe für die EU ist es daher, eine echte Strategie zur Umsetzung aller 17 SDGs und 169 Zielvorgaben zu entwickeln. Diese Zielvorgaben müssen konkretisiert und in Zusammenhang gebracht werden. Bei einigen Zielen kann die EU bereits Erfolge aufweisen (z.B. in den Bereichen Bildung und Arbeitsnormen sowie im Wasser- und Abwassersektor). Eine Analyse der Defizite, die im Auftrag des Vizepräsidenten Timmermans durchgeführt wird, soll Widersprüchlichkeiten aufdecken und Politikbereiche aufzeigen, in denen die EU ihre Bemühungen noch verstärken muss. Die Ergebnisse werden für Ende November 2016 erwartet. Aber bereits jetzt lässt sich sagen, dass mehrere Politikfelder der EU mit der Agenda 2030 nicht kompatibel sind. Im Folgenden werden die wichtigsten Bereiche beschrieben, in denen grundlegende Veränderungen stattfinden müssen, damit die EU die Agenda 2030 umsetzen kann.

Das Problem externer Auswirkungen

Kohärenz der internen und externen Politik ist von entscheidender Bedeutung. Die grenzübergreifenden Auswirkungen der europäischen Innenpolitik sollten daher mitberücksichtigt werden. In diesem Bereich gibt es viel zu tun, denn es ist klar, dass die Konsum- und Produktionsmuster in Europa dem Globalen Süden schaden. Wie bereits oben erläutert, kommen

die meisten natürlichen Ressourcen, die wir nutzen, aus Ländern außerhalb Europas. Allein für landwirtschaftliche Produkte und Dienstleistungen braucht die EU 269 Mio. Hektar Fläche. 43% davon liegen außerhalb der Grenzen Europas. Europa nutzt dieses Land, das oft durch Landaneignung vereinnahmt wurde, um seine Tiere zu füttern sowie für andere, nicht der Ernährung dienenden Zwecke wie Bioenergie, Baumwolle und Biokunststoffe. Diese Flächen können nicht für die lokale Nahrungsmittelproduktion verwendet werden. Hinzu kommt, dass diese exportorientierte Landwirtschaft oft mit Erosion, Wasserentnahme, dem Verlust von Artenvielfalt und der Vertreibung der ortsansässigen Bevölkerung einhergeht. Diese „externen Auswirkungen“ des europäischen Lebensstils sind absolut unvereinbar mit Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit im Globalen Süden. Die EU sollte in einem ersten Schritt Zielvorgaben für den Flächen- und Wasserverbrauch und für die Verringerung des CO₂-Fußabdrucks beschließen und gleichzeitig ein Instrumentarium zu deren Bewertung und Überwachung einführen.

Außerdem wäre eine Verlagerung der Besteuerung von Arbeitskraft hin zu einer Besteuerung von Ressourcenverbrauch ein Anreiz, weniger ressourcenintensive Produkte zu investieren, und es würden auch mehr Arbeitsplätze geschaffen. Die Zielvorgaben für Biokraftstoffe als Alternative zu fossilen Brennstoffen sollten niedriger angesetzt werden. Für Biokraftstoffe wird zu viel fruchtbarer Boden verbraucht, der für die Produktion von Nahrungsmitteln genutzt werden sollte. Stattdessen sollte mehr Wert auf Energieeffizienz und -suffizienz gelegt werden.

Finanz- und Steuerpolitik

Europa sollte konsequenter gegen illegale Finanzströme, geheime Steuerabsprachen und Steueroasen vorgehen. Anhand von „Lux Leaks“ und der Panama-Papiere konnte die Beteiligung europäischer Unternehmen eindeutig nachgewiesen werden, ebenso wie die Politik der Bevorzugung dieser Unternehmen durch Mitgliedstaaten, damit sie keine Steuern zahlen müssen. Die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) schätzt, dass die Entwicklungsländer durch Steuerhinterziehung von Unternehmen jährlich mindestens 100 Mrd. € Verluste hinnehmen müssen.

Governance für nachhaltige Entwicklung

Um nachhaltige Entwicklung zu erreichen, kann man nicht einfach so weiter machen wie bisher. Die EU und auch nationale Regierungen müssen eine andere Staats- und Regierungsführung entwickeln, dabei die richtigen Prioritäten setzen, und die Entscheidungsfindung muss auf Grundlage eines ganzheitlichen, kohärenten Konzepts und unter umfassender Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen erfolgen. Nachhaltige Entwicklung bedeutet einen Paradigmenwechsel im Denken und Handeln. Insbesondere weil die Agenda 2030 im Hinblick auf unfaire Machtver-

hältnisse hochpolitisch ist und eine Umverteilung von Reichtum favorisiert, sollten mehr Demokratie und Transparenz institutionell verankert werden.

Es ist erforderlich, dass im Rahmen der Europäischen Kommission eine Struktur zwischen den verschiedenen Generaldirektionen geschaffen wird, die die gesamte Politik auf Kohärenz überprüft. Ein Instrumentarium zur Nachhaltigkeitsprüfung sollte entwickelt werden, und gemeinsame politische Maßnahmen könnten gefördert werden. Auf Ratsebene sind bereits Erfahrungen mit sogenannten „Jumbo“-Tagungen zur Außenvertretung gemacht worden, bei denen die Umwelt- und Entwicklungsministerien über ihre gemeinsamen Positionen zur SDG-Agenda auf UN-Ebene diskutieren. Dieses Verfahren sollte auf andere Jumbo-Treffen zwischen den Außen-, Handels- und Umweltministerien ausgeweitet werden, damit auch Kohärenz im innenpolitischen Bereich gewährleistet werden kann.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 von entscheidender Bedeutung. Daher sollte eine offene, transparente Struktur geschaffen werden, um eine solche Teilhabe zu erleichtern. Sie sollte auf dem Prinzip der Selbstorganisation basieren und alle relevanten Akteure miteinbeziehen. Zurzeit ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) für diesen Zweck ungeeignet, da darin nicht viele Gruppen vertreten sind. Über 80 zivilgesellschaftliche Organisationen haben sich zusammengeschlossen und Mitte Oktober „SDG Watch Europe“ gegründet. Sie alle haben sich zum Ziel gesetzt, die Agenda 2030 Wirklichkeit werden zu lassen.

Unbegrenzt Wirtschaftswachstum auf einem begrenzten Planeten?

Es ist unmöglich, das Streben nach unendlichem Wachstum, wie es in der Strategie „Europa 2020“ zum Ausdruck kommt, mit sozialer und ökologischer Gerechtigkeit zu vereinbaren. Das ist der Hauptgrund, weshalb wir neu über die Zukunft Europas nachdenken sollten, und zwar auf der Basis von Nachhaltigkeit innerhalb und außerhalb seiner Grenzen. Die Agenda 2030 verleiht diesem Ansinnen politisches Gewicht. Die Fokussierung auf den Übergang zu einem neuen Wirtschaftsmodell im Sinne einer Postwachstumsgesellschaft ist dabei die einzige Option. Dies bedeutet, dass ein Vorschlag für eine Zukunft erarbeitet werden muss, in der Wirtschaft und Gesellschaft nicht mehr von der Notwendigkeit grenzenlosen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts (BIP) abhängig sind. Stattdessen sollte sich der Schwerpunkt auf Wohlbefinden, die Neuverteilung von Reichtum und eine faire Nutzung von Ressourcen verlagern. Das bedeutet eine

politische Umorientierung auf eine Politik, die auch die externen Auswirkungen unseres Konsums und unserer Produktionsmuster mitberücksichtigt. Es bedeutet auch eine Neuausrichtung von Investitionen: eine nachhaltigere Infrastruktur und Raumplanung, die beispielsweise ein nachhaltiges Verkehrswesen möglich macht, ebenso wie Forschung und Innovation, um andere Geschäftsmodelle zu fördern, die Sharing, Leasing und Reparaturen ermöglichen.

Ein neues Narrativ für Europa

Eine positivere europäische Agenda zur Umsetzung der SDGs, die Wohlergehen und demokratische Teilhabe für alle Bürger gewährleistet, wäre auch hilfreich, um Euroskeptiker davon zu überzeugen, wieder an eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu glauben – eine Zusammenarbeit, bei der Solidarität, Menschenrechte und Umweltschutz als zentrale Werte betrachtet werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen politische Führungsstärke zeigen, um die Umsetzung der Agenda 2030 weiter voranzutreiben. Sie müssen interne Prozesse in Gang setzen, damit Entscheidungsfindung kohärenter und ganzheitlicher abläuft. Dafür müssen sie ihre Komfortzone verlassen und die richtigen Prioritäten setzen.

Autorin

Leida Rijnhout | Programmkoordinatorin für Ressourcengerechtigkeit und Nachhaltigkeit bei Friends of the Earth Europe. Sie war Organisatorin für die Gruppe der wichtigsten NGO-Akteure, um den Beitrag der globalen Zivilgesellschaft im offiziellen UN-Prozess zur Ausarbeitung der Agenda 2030 zu erleichtern. Sie ist Initiatorin und Mitglied der Lenkungsgruppe des neuen sektorübergreifenden Bündnisses der Zivilgesellschaft „SDG-Watch Europe“. Leida Rijnhout vertritt im vorliegenden Artikel ihre persönliche Meinung.

Literatur und Links

EPSC Strategic Note: Sustainability Now, a European Vision for Sustainability, by Karl Falkenberg, Issue 18, July 2016.

Rijnhout, L., de Pous P.: Reforming Europe towards Sustainability (EEB paper), 2015.

The True Cost of Consumption, Friends of the Earth Europe, 2016.

ESDN website: www.sd-network.eu.

SDG Watch Europe: www.sdwatcheurope.org.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2016