



Die Reform des EU-Budgets: Chancen und Herausforderungen für globale nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung

Mit dem nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) legt die EU nicht nur die finanziellen, sondern auch politischen Schwerpunkte bis 2030 fest. Während der MFR-Verhandlungen stellt sich damit die Frage, welche politischen Ziele die EU künftig verfolgen will. Die durch die EU entscheidend mitgestaltete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihre 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) sollten für diese Debatte richtungsbendend sein.

In der EU-Binnenpolitik sollte die Agenda 2030 dazu beitragen, das europäische Budget stärker auf sozial benachteiligte Gruppen zu fokussieren, den ökologischen Fußabdruck der EU zu reduzieren und ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu befördern. Dadurch könnte der MFR zugleich die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für Europa stärken. In den EU-Außenbeziehungen erfordert die Agenda, nicht nur kurzfristige sicherheits- und migrationspolitische Interessen in den Vordergrund zu rücken, sondern das Budget auch an langfristigen entwicklungspolitischen Zielen auszurichten. So könnte die EU sich international und gegenüber Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern als Vorreiter für nachhaltige Entwicklung positionieren.

Für die Berücksichtigung der Agenda 2030 im nächsten MFR sind zwei Fragen zentral. Wo hat die EU die größten Defizite in der Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs? In welchen Bereichen kann der MFR wichtige Beiträge leisten? Wir machen fünf Vorschläge zur Berücksichtigung der Agenda 2030 im nächsten MFR. Diese Vorschläge sind komplementär und sollten parallel verfolgt werden:

(1) Prinzipien der Agenda 2030 im MFR verankern: Einzelne Prinzipien der Agenda 2030 wie *Leave no one behind*, Universalität und Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung fordern die EU auf, die SDGs nicht nur in den Außenbeziehungen, sondern z. B. auch in den Agrar- oder Strukturfonds zu berücksichtigen, die negativen Auswirkungen von EU-Politiken für Drittländer zu reduzieren und positive Wechselwirkungen zu fördern.

(2) Den SDGs einzelne Rubriken zuordnen: Der MFR sollte den globalen SDGs einzelne Rubriken zuordnen und Mindestkriterien festlegen, zu wie vielen SDGs und Targets jede Rubrik mindestens beitragen sollte. Alle Rubriken sollten die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – Ökonomie, Ökologie und Soziales – befördern.

(3) Nachhaltigkeitsprinzip mainstreamen: Das Nachhaltigkeitsprinzip sollte bereichsübergreifend verankert werden. Das heißt, das Klima-Mainstreaming müsste um Ziele für soziale und ökonomische Nachhaltigkeit ergänzt werden.

(4) In Rubrik IV (Außenbeziehungen) müsste die bilaterale Kooperation an den SDG-Strategien der Partner ausgerichtet werden. Es sollten zudem drei bis vier thematische Flagship-Programme zur Kooperation mit Ländern aller Einkommensgruppen bspw. in den Bereichen Urbanisierung, Ungleichheit oder Klimawandel geschaffen werden.

(5) Querschnittsthemen: Der Nachfolger des Programms Horizon 2020 sollte mehr in die Forschung zu Nachhaltigkeit investieren. Die *Impact Assessments* sollten stärker die soziale und ökologische Dimension von Nachhaltigkeit berücksichtigen. Der nächste MFR sollte klare Vorgaben zu nachhaltiger Beschaffung machen.

Die Relevanz der Agenda 2030 für den MFR

Auch wenn das Wirtschaftswachstum in der EU wieder angezogen hat und die Arbeitslosenzahlen zurückgehen, hat die Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen zehn Jahre deutliche Spuren hinterlassen. So hat insbesondere die Ungleichheit zwischen und innerhalb europäischer Länder zugenommen. Außerdem erzeugt der anstehende Strukturwandel, den der demografische Wandel und die Digitalisierung verursachen, große Unsicherheit. Der Zuzug von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen verstärkt diese Verunsicherung.

Was derzeit fehlt, ist ein Entwurf, wie ein europäisches Sozialstaatsmodell im 21. Jahrhundert aussehen könnte, das die planetarischen Leitplanken des Erdökosystems, alternde Bevölkerungen, die Folgen der Digitalisierung und die internationale Einbettung der EU berücksichtigt.

Die Agenda 2030 ist keine Blaupause für einen solchen Entwurf. Aber sie bietet Ausgangspunkte für eine politische Debatte darüber, wie die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit sinnvoll miteinander vereinbart werden können, um das europäische Gesellschaftsmodell an die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Dadurch könnte auch die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für die EU gestärkt werden. In der Debatte zu den EU-Außenbeziehungen kann die Agenda 2030 dazu beitragen, das politische Profil der EU zu schärfen und die EU als globalen Akteur für nachhaltige Entwicklung zu positionieren.

Für die Umsetzung der Agenda 2030 durch die EU spielt der nächste MFR eine zentrale Rolle. Die Agenda 2030 wird zweifellos nicht nur über finanzielle Ausgaben befördert, sondern bedarf umfassender politischer Reformen. Mit Blick auf die Ausgabenseite ist der nächste MFR jedoch die wichtigste Chance, auf EU-Ebene bis 2030 einen Unterschied zu machen, da die MFR-finanzierten Programme noch bis Ende der 2020er-Jahre implementiert werden.

Kein Selbstläufer: die Agenda 2030 in den MFR-Verhandlungen

Die Berücksichtigung der Agenda 2030 in den Verhandlungen zum MFR wird keine einfache Aufgabe. Zum einen werden die MFR-Verhandlungen selbst vermutlich eine politische Herausforderung. Zum anderen gibt es bisher keine klare Strategie zur Implementierung der Agenda 2030 in der EU, die nun für den MFR operationalisiert werden könnte.

Die Verhandlungen zum MFR sind traditionell ein schwieriger Moment im politischen Kalender in Brüssel. Mit dem MFR legt die EU alle sieben Jahre ihre mittelfristigen Prioritäten fest. Während die EU-Kommission versucht, das Finanzvolumen insgesamt und damit den finanziellen Handlungsspielraum der EU zu erweitern, drängen viele Mitgliedstaaten auf finanzielle Obergrenzen und möglichst hohe Rückflüsse. Reformen innerhalb der vier Haushaltsrubriken (siehe Tabelle 1) können nur in Form von fein austarierten Paketlösungen anvisiert werden, da hinter den Rubriken und ihren diversen Instrumenten eine Vielzahl von Interessenvertretern steht.

Im Vergleich zu früheren Verhandlungsrunden werden die Vorbereitungen des nächsten MFR durch zusätzliche Herausforderungen verkompliziert: Der bevorstehende Austritt Großbritanniens dürfte ein Finanzloch von jährlich rund 14 Milliarden Euro hinterlassen (abzüglich der Gelder, die nach UK zurückgeflossen wären). Die EU steht außerdem vor neuen Herausforderungen und Anforderungen, für die zusätzliche Gelder mobilisiert werden müssen. Insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber bspw. auch in der internen und externen Migrationspolitik braucht es zusätzliche Ressourcen. Das heißt, es muss entweder erheblich in der Agrar- und Kohäsionspolitik gekürzt werden oder die Mitgliedstaaten müssen mehr Gelder in den Haushalt einzahlen.

Trotz hohen Reformdrucks gibt es derzeit kein übergeordnetes politisches Programm, das der nächste MFR finanzieren soll und das die Ausgaben und notwendigen Reformen der Rubriken inhaltlich begründet. Die Strategie Europa 2020, die für den aktuellen MFR handlungsleitend war, hat bislang keinen Nachfolger. Die Rom-Erklärung vom März 2017 entwirft eine umfassende Idee von der Zukunft Europas, aber ohne konkrete Zielgrößen. Bei den Debatten zur Reform der EU gibt es bislang v. a. bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik politisches Einvernehmen. Zusätzlich ist das Zeitfenster für die Verhandlungen knapp. Der Zeitplan der Kommission sieht vor, die Verhandlungen vor den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) im Mai 2019 abzuschließen. Dies erscheint aber mit Blick auf frühere Verhandlungen wenig realistisch. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Prozess bis Ende 2020 hinziehen könnte, da sich zunächst das EP und die neue Kommission konstituieren müssten.

Angesichts dieser Herausforderungen ist die Frage, wie die Agenda 2030 im nächsten MFR verankert werden kann, bisher ein randständiges Thema. Dies liegt auch daran, dass die Agenda seit ihrer Verabschiedung im September 2015 in New York nur wenig politische Dynamik in der EU entwickelt hat. Es gibt bislang keine EU-Strategie zur Implementierung der Agenda 2030, aus der nun klare Prioritäten für den MFR abgeleitet werden könnten. Die EU hat zwar einen Überblick erstellt, welche Politikbereiche einen Bezug zur Agenda haben, und außerdem einen neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik verabschiedet. Die Kommission bereitet nun ein Reflexionspapier vor, das eine Strategie zur SDG-Implementierung skizzieren soll. Das Papier wird allerdings frühestens im Herbst 2018 vorgelegt und erst die nächste Kommission wird auf dieser Basis Entscheidungen treffen. Das ist zu spät für die MFR-Debatte, weshalb mögliche Optionen jetzt schon berücksichtigt werden sollten.

Verankerung der Agenda 2030 und der SDGs im MFR: Handlungsvorschläge

Für die Verankerung der Agenda 2030 und der SDGs im MFR sind zwei Fragen zentral: (1) Wo hat die EU im Hinblick auf die Agenda 2030 und die 17 SDGs die größten Defizite? (2) Welche SDGs können durch den MFR beeinflusst werden? Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht die Identifizierung eines spezifischen Mehrwerts und eine Fokussierung:

Die EU könnte sich auf Bereiche konzentrieren, in denen sie maßgebliche Defizite hat und/oder in denen bislang wenig Fortschritte erzielt wurden.

Insbesondere die erste Frage kann derzeit nur sehr vorläufig beantwortet werden. Eine Analyse, wo die EU bei der SDG-Erreichung steht, ist schwierig, da die EU die SDGs bislang nicht für den europäischen Kontext operationalisiert hat. Die globalen SDGs können nicht 1 : 1 auf die EU (und andere) angewendet werden, da nicht alle SDGs mit eindeutigen Zielgrößen (Targets) und Indikatoren hinterlegt sind. Außerdem hat die EU bisher keine *Gap analysis* vorgelegt, d. h. keine Analyse durchgeführt, worin die größten Herausforderungen bestehen. Der Eurostat-Bericht (2017) analysiert, wo die EU in den letzten Jahren Fortschritte gemacht hat, aber identifiziert keine Gaps. Analysen wie bspw. der SDG Index und Dashboards (2017) deuten darauf hin, dass bei mindestens drei SDGs fast alle EU-Länder im internationalen Vergleich erhebliche Defizite aufweisen: bei Klimaschutz (SDG 13), dem nachhaltigen Konsum und der Produktion (SDG 12) sowie dem Schutz der Ozeane (SDG 14).

Der MFR könnte zu fast allen SDGs Beiträge leisten. Die Agrarfonds (Rubrik 2) können bspw. zu gesunder Ernährung, menschenwürdiger Arbeit oder nachhaltiger Produktion beitragen sowie negative Auswirkungen auf Klima und Wasser vermindern. Die Kohäsionsfonds und Fonds für regionale Entwicklung könnten zu einer besseren Infrastruktur, Energieeffizienz, erneuerbaren Energien oder der Reduzierung von Ungleichheit beitragen. Die außenorientierten Instrumente (Rubrik IV) könnten die Implementierung der Agenda 2030 und aller SDGs in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützen. Lediglich in der Bildungs- und Gesundheitspolitik laufen bislang die meisten Ausgaben über die Mitgliedstaaten (mit Ausnahme bspw. des Erasmus-Programms).

Eine allgemeine Referenz zur Agenda 2030 in der MFR-Verordnung wird nicht ausreichend sein, um diese für den MFR relevant zu machen. Stattdessen sollten fünf Handlungsoptionen in Betracht gezogen werden:

(1) Prinzipien der Agenda 2030 im MFR verankern: Einige Prinzipien der Agenda 2030 sollten den MFR insgesamt informieren. *Leave no one behind* erfordert einen stärkeren Fokus auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit. Durch das Prinzip der Universalität ergibt sich die Notwendigkeit, die Agenda 2030 und die SDGs nicht nur in Rubrik IV, sondern auch in den Rubriken I bis III zu verankern sowie die Außenwirkung der EU stärker in den Blick zu nehmen. In diesem Sinne sollte die EU auch ihre Unterstützung der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung (PCSD) unterstreichen, Zielkonflikte innerhalb und zwischen einzelnen Rubriken verringern und Synergien befördern.

(2) Einzelne MFR-Rubriken an globalen SDGs ausrichten: Darüber hinaus sollte die EU die einzelnen MFR-Rubriken an den globalen SDGs ausrichten. Da nicht alle Rubriken zu allen SDGs beitragen (können) und die Zuständigkeiten für einige SDGs nicht auf EU-Ebene, sondern bei den Mitgliedstaaten liegen, wäre es naheliegend, einzelne SDGs den vier MFR-

Tabelle 1: Mögliche Zuordnung der SDGs zu den vier MFR-Rubriken und übergreifende SDG-Verankerung				
	Sozial	Ökologisch	Ökonomisch	
Rubrik I a Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum & Jobs	Armut (1) Gender (5) Ungleichheit (10)	Klima (13)	Energie (7) Wirtschaft (8) Infrastruktur (9) Städte (11)	Die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit mainstreamen (Erweiterung Klima-Mainstreaming)
	Horizon 2020: Forschung zu allen SDGs			
Rubrik I b Kohäsion	Armut (1) Gender (5) Ungleichheit (10)	Klima (13)	Ernährung (2) Wirtschaft (8)	
Rubrik II Natürliche Ressourcen (Agrarpolitik)	Gender (5) Ungleichheit (10)	Biodiversität (15) Ozeane (14) Klima (13)	Ernährung (2) Wirtschaft (8)	
Rubrik III Sicherheit und Bürgerinnen und Bürger	Frieden & eff. Institutionen (16); Diskriminierung & Migration (10)	Konsum & Produktion (12)		
Rubrik IV Außenbeziehungen	SDG 16 Frieden, SDG 17 Partnerschaft und alle anderen SDGs			

Rubriken zuzuordnen (Tabelle 1). Die Rubriken müssten diese SDGs dann in ihren Ausgaben berücksichtigen. Die Reform der Programme und Instrumente innerhalb der Rubriken müsste außerdem an den entsprechenden SDGs ausgerichtet werden. Die EU sollte zudem sicherstellen, dass die unterschiedlichen Dimensionen von Nachhaltigkeit in allen MFR-Rubriken berücksichtigt werden.

Die Zuordnung von einzelnen SDGs zu einzelnen MFR-Rubriken hätte auch den Vorteil, dass die EU ein klares Zeichen setzen würde, dass die SDG-Implementierung sich nicht nur auf die Außen- und Entwicklungspolitik bezieht, sondern insbesondere über die Agrar- oder Kohäsionsfonds auch die EU-Binnenpolitik betrifft.

Welche Rubriken zu welchen SDGs und Targets beitragen sollen, müsste schon zu Beginn der Laufzeit des MFR festgelegt, in den Planungsprozess einbezogen und regelmäßig überprüft werden. Damit würde verhindert, dass die EU lediglich rückwirkend am Ende der Laufzeit des MFR bestimmte Ausgaben bestimmten SDGs zuordnet.

(3) Nachhaltigkeitsprinzip mainstreamen: Der MFR müsste zudem sicherstellen, dass alle drei Dimensionen von Nachhaltigkeit rubrikübergreifend verankert werden. Im aktuellen Budget hat die EU festgelegt, dass 20 Prozent des Haushalts für klimarelevante Maßnahmen ausgegeben werden sollen. Dieses sogenannte Klima-Mainstreaming könnte fortgeführt und um Ziele für Ungleichheit, Gender oder nachhaltigen Konsum und Produktion ergänzt sowie zu einem generellen Nachhaltigkeitsmainstreaming weiterentwickelt werden. Es könnte aus jeder der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit zumindest ein Bereich illustrativ herausgegriffen und eine konkrete Zielgröße vereinbart werden. Ein

Vorschlag: 30 Prozent der Ausgaben könnten für klimarelevante Maßnahmen veranschlagt werden (ökologische Nachhaltigkeit); 30 Prozent für die ärmsten 40 Prozent in den Bevölkerungen der EU-Länder zur Reduzierung von Ungleichheit (soziale Nachhaltigkeit) und 30 Prozent der MFR-Ausgaben sollten die nachhaltige Produktion befördern (ökonomische Nachhaltigkeit).

(4) In den Außeninstrumenten zwischen Regionen differenzieren und thematische Instrumente stärken: Die Implementierung der Agenda 2030 sollte das zentrale Ziel eines neuen, einheitlichen Außeninstruments sein, das derzeit in Brüssel diskutiert wird. Die EU-Kooperation mit Partnerländern sollte an den SDG-Strategien der Partner ausgerichtet werden (geografisches Programm). Dabei müsste die EU ihre Kooperation weiterhin auf maximal drei Sektoren beschränken. Das geografische Programm müsste außerdem die drei Nachhaltigkeitsdimensionen übergreifend verankern und könnte dafür klare Zielgrößen festlegen (ähnlich des Mainstreamings von Nachhaltigkeit im gesamten MFR). Bei der thematischen Kooperation sollten drei bis vier gut sichtbare Flagship-Programme für Kooperation mit Ländern aller Einkommensgruppen entworfen werden, bspw. zur Förderung von nachhaltiger Urbanisierung, zur Reduzierung von Ungleichheit oder zum Klimawandel.

(5) Querschnittsthemen: Der Nachfolger des Programms Horizon2020 sollte auch jenseits von Klima die Forschung zu Nachhaltigkeit fördern. Insbesondere die Forschung zu Zielkonflikten und Synergien, zur Verknüpfung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen sowie zur Außenwirkung der EU-Politiken für Drittländer müsste gestärkt werden. *Impact Assessments* sollten soziale und ökologische Nachhaltigkeit stärker in den Blick nehmen. Der MFR müsste klare Vorgaben zur nachhaltigen Beschaffung machen.

Empfehlungen zum Verhandlungsprozess

Mangels eines übergeordneten strategischen Rahmens sollte der Europäische Rat ein kurzes Strategiepapier erarbeiten, das ein politisches Projekt für den nächsten MFR skizziert. Dieses Strategiepapier sollte auf der Erklärung von Rom aufbauen, muss aber weiter konkretisiert werden. Die Strategie sollte über aktuelle Vorschläge zur Stärkung der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik hinausgehen und eine Vision für ein nachhaltiges und soziales Europa entwerfen. Dieses Papier des Europäischen Rates könnte auch Eckpunkte für einen Nachfolger der Strategie Europa 2020 skizzieren.

Trotz der fehlenden europäischen SDG-Strategie sollte die Agenda 2030 im nächsten MFR verankert werden. Ein allgemeiner Hinweis am Anfang der MFR-Verordnung, der die Bedeutung der Agenda 2030 hervorhebt, ist dafür nicht ausreichend. Stattdessen sollten möglichst konkrete Vereinbarungen getroffen werden. Die fünf Handlungsoptionen, die hier skizziert wurden, sind komplementär und sollten parallel verfolgt werden. Ein klares Bekenntnis zu den SDGs könnte nicht nur die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für Europa verbessern, sondern die EU auch international als Akteur für nachhaltige Entwicklung positionieren.

Wenn dies gelingen soll, müssten sich jene Akteure in der Kommission, den Mitgliedstaaten und Parlamenten, die für die SDG-Implementierung verantwortlich sind, mit konkreten Vorschlägen möglichst vielstimmig in die MFR-Verhandlungen einbringen. Auch die neu gegründete EU-Ratsarbeitsgruppe zur Agenda 2030 sollte sich neben der Vorbereitung einer europäischen SDG-Strategie prioritär mit dem nächsten MFR befassen. Die Ratsarbeitsgruppe bräuchte außerdem einen hochrangigen Counterpart im EP.

Literatur

Eurostat. (2017). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU-context*, 2017 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacore, D., & Teksoz, K. (2017). *SDG index and dashboards report 2017*. New York: Bertelsmann Stiftung & Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.

Dr. Christine Hackenesch
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Julian Bergmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Forschungsprogramm „Inter- und transnationale Kooperation“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Niels Keijzer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Svea Koch
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

DOI:10.23661/as3.2018