

TEXTE

90/2020

Nachhaltigkeit auf europäischer Ebene: Schwerpunkte für eine Überarbeitung der EU- Nachhaltigkeitsstrategie und Wege der Umsetzung

Abschlussbericht

TEXTE 90/2020

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 371518 103 0
FB000286

Nachhaltigkeit auf europäischer Ebene: Schwerpunkte für eine Überarbeitung der EU- Nachhaltigkeitsstrategie und Wege der Umsetzung

von

Daniel Weiss, Julia Frohneberg, Valentin Tappeser
adelphi research, Berlin

Mit Unterstützung durch

Dr. Arno Behrens, Katja Tuokko
CEPS – Centre for European Policy Studies

Gerald Berger
Wirtschaftsuniversität (WU) Wien

Therese Stickler
Umweltbundesamt GmbH


Professor Dr. Harald Heinrichs
Leuphana Universität Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

adelphi research gemeinnützige GmbH
Alt Moabit 91
10559 Berlin

Abschlussdatum:

November 2017

Redaktion:

Fachgebiet II 1.2 Toxikologie, gesundheitsbezogene Umweltbeobachtung
Pia Splanemann

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Parallel zur damaligen wirtschaftspolitischen Lissabon-Strategie definierte die Europäische Union (EU) 2001 in einer europäischen Nachhaltigkeitsstrategie (im Folgenden: ENS) Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Biodiversität. Diese Strategie wurde 2006 grundlegend überarbeitet und 2009 zum letzten Mal überprüft. Seitdem liegt sie mehr oder weniger brach, und ihre Ziele sind inzwischen teilweise veraltet. Regelmäßige Monitoringberichte legen offen, dass die Ziele bisher nicht erreicht wurden, und verdeutlichen, dass die zentralen Herausforderungen, die 2006 benannt wurden, weiterhin von hoher und sogar steigender Relevanz sind.

Die Verabschiedung der Agenda 2030 und ihrer globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) soll die dringend diskutierte Neuauflage der ENS sowie ihre Umsetzung auf EU-Ebene vorantreiben. Doch noch sind mehrere Fragen offen: Welchen Handlungsspielraum gibt es für eine Überarbeitung der ENS? Wie kann die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, welche die Vereinten Nationen im Herbst 2015 verabschiedete, in der europäischen Politik umgesetzt werden? Welche Maßnahmen sind dafür zielführend?

Vor diesem Hintergrund greift dieses Projekt Vorschläge und Impulse aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Mitgliedstaaten auf und identifiziert Themenbereiche, die für eine Neuauflage der ENS unter Berücksichtigung ihrer SDGs von besonderer Bedeutung sind. Weiterhin analysieren die Auftragnehmer wissenschaftlich, inwiefern bestehende Strategien und Instrumente auf EU-Ebene die SDGs bereits erfassen, und identifizieren sowohl Lücken in Bezug auf die Umsetzung der SDGs als auch Handlungsbedarfe auf EU-Ebene, die sich aus der letzten Überprüfung der ENS und den aktuellen Monitoringberichten ergeben.

Abstract

Since 2001, the European Union (EU) has had in place a Sustainable Development Strategy (SDS) that defined goals for sustainable development, especially in relation to climate change, transport, health, poverty reduction, and biodiversity, parallel to the economic policies of the Lisbon Strategy. Following an overhaul in 2006 and a final revision in 2009, the strategy and its now outdated goals mostly lie idle, despite regular monitoring reports. At the same time, the central challenges outlined in 2006 remain highly relevant as the descriptions of unmet goals in the monitoring reports lay bare.

Following the adoption of the Agenda 2030 and its Sustainable Development Goals (SDGs), the urgently debated update of the SDS should push their implementation at EU level. Many questions remain open, however: How much room for negotiation exists when it comes to the SDS? How can the Agenda 2030 and the SDGs, adopted by the United Nations in autumn 2015, be implemented in European policy? What measures are most conducive to reaching this goal?

This project thus seeks to take up proposals and ideas from science, civil society, and EU Member States and to identify topic areas especially important for the new edition of the EU's SDS in light of the SDGs. It also analyses the composition of the SDGs via existing strategies and instruments and identifies gaps in their implementation. The project also analyses further areas where action is needed, as identified by the most recent revision of the SDS and current monitoring reports.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Zusammenfassung.....	8
Summary.....	11
1 Einführung	14
1.1 Ausgangspunkt für die Analyse zur Überarbeitung der europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung (ENS)	14
1.2 Ziele des Vorhabens.....	15
1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts.....	16
2 Kurzbeschreibung der Arbeitsschritte	17
2.1 Akteursanalyse.....	17
2.2 Hintergrundgespräche.....	17
2.3 Lückenanalyse.....	18
2.4 Diskussionspapier	18
2.5 Hinweise zu nicht durchgeführten Arbeitsschritten.....	18
3 Positionen von Akteuren in der Debatte um die Neuausrichtung der EU-Nachhaltigkeitspolitik (Akteursanalyse)	19
3.1 Hinweise zur Durchführung der Akteursanalyse	19
3.2 Ergebnisse der akteursübergreifenden Analyse.....	19
4 Abgleich von EU-Strategien und Instrumenten mit den SDGs (Lückenanalyse)	21
4.1 Hinweise zur Durchführung der Lückenanalyse	21
4.2 Ergebnisse der übergreifenden Lückenanalyse.....	22
5 Übergreifende Erkenntnisse und weitere Forschungsbedarfe.....	22
6 Anhang.....	25
6.1 Akteursanalyse.....	25
6.2 Protokolle der Hintergrundgespräche (in englischer Sprache)	25
6.2.1 Hintergrund.....	25
6.2.2 Methodischer Ansatz	25
6.2.3 Interview mit Pieter de Pous, EU Policy Director, EEB.....	26
6.2.4 Interview mit Guido Peruzzo, Managing Director von EUTOP Europe und EUTOP Brüssel, ehemaliger Deputy Permanent Representative of Germany in the European Union.....	27
6.2.5 Interview mit Montserrat Mir Roca, Confederal Secretary und Benjamin Denis, Advisor, ETUC.....	28
6.3 Lückenanalyse (in englischer Sprache)	29
6.4 Literaturverzeichnis	30

Abkürzungsverzeichnis

CEPS	Centre for European Policy Studies
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
EEB	European Environmental Bureau
ENS	Europäische Nachhaltigkeitsstrategie
ESDN	European Sustainable Development Network
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europäische Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
HLPF	High-Level-Political-Forum
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
SDGs	Sustainable Development Goals
SDS	Sustainable Development Strategy
UBA	Umweltbundesamt
VN	Vereinte Nationen

Zusammenfassung

Hintergrund und Ziel des Projekts

Die Verabschiedung der Sustainable Development Goals (SDGs) und der Agenda „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (im Folgenden: Agenda 2030) bei den Vereinten Nationen im Herbst 2015 ist ein Aufruf an die Industrie- sowie Entwicklungsländer gleichermaßen. Dies gilt auch für die Europäische Union (EU) als wichtigen Akteur der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

Die EU verfügt seit 2001 über eine Nachhaltigkeitsstrategie (ENS), die parallel zur damaligen wirtschaftspolitischen Lissabon-Strategie Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Biodiversität, definiert. Nach einer grundlegenden Überarbeitung 2006 und einer letzten Überprüfung 2009 liegt die Strategie mit ihren inzwischen vielfach veralteten Zielen trotz regelmäßiger Monitoringberichte mehr oder weniger brach. Gleichzeitig bleiben die 2006 benannten zentralen Herausforderungen weiterhin von hoher und sogar steigender Relevanz, wie die in den Monitoringberichten dargestellte mangelnde Zielerreichung verdeutlicht.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und den darin enthaltenen SDGs soll die dringend diskutierte Neuauflage der ENS auch deren Umsetzung auf EU-Ebene vorantreiben. Doch noch sind mehrere Fragen offen: Welchen Handlungsspielraum gibt es für eine Überarbeitung der ENS? Wie kann die im Herbst 2015 bei den Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 in der europäischen Politik umgesetzt werden? Welche Maßnahmen sind dafür zielführend?

In ihrer Mitteilung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (COM (2016) 739) (Europäische Kommission 2016) kündigte die Europäische Kommission ihre Absicht an, Überlegungen zur Entwicklung einer Vision mit einer 2020 einsetzenden Perspektive anzustrengen. Zuvor hatte Karl Falkenberg, Sonderberater für nachhaltige Entwicklung beim Europäischen Zentrum für politische Strategie, im Juli 2016 dem Präsidenten der Europäischen Kommission vorgeschlagen, sich auf eine begrenzte Anzahl von Nachhaltigkeitsthemen (Finanzen, Landwirtschaft, internationaler Handel, Meerespolitik, Stadtentwicklung) und neue Formen der Regierungsführung als Schlüssel für eine europäische Vision für Nachhaltigkeit zu konzentrieren (Falkenberg 2016).

Vor diesem Hintergrund greifen die unabhängigen Denkfabriken adelphi mit Sitz in Berlin, das Centre for European Policy Studies mit Sitz in Brüssel, das Institut für Nachhaltigkeitsmanagement an der Wirtschaftsuniversität Wien und das Umweltbundesamt Österreich Vorschläge und Impulse aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Mitgliedsstaaten auf und identifizieren Themenbereiche, die für eine Neuauflage der ENS vor dem Hintergrund der SDGs von besonderer Bedeutung sind. Weiterhin untersuchen sie durch wissenschaftliche Analyse sowohl die Erfassung der SDGs durch bestehende Strategien und Instrumente und identifizieren deren Lücken in Bezug auf die Umsetzung der SDGs als auch zusätzlichen Handlungsbedarf, der sich aus der letzten Überprüfung der ENS und den aktuellen Monitoringberichten ergibt.

Kernergebnisse des Vorhabens wurden in zwei Analysedokumenten erarbeitet und festgehalten:

- ▶ Eine Analyse der Ansichten und Einschätzungen von Schlüsselakteuren aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Mitgliedstaaten zum Stand der Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene (**Akteursanalyse**)
- ▶ Eine Bewertung der Abdeckung der SDGs in der Politik der Europäischen Union (**Lückenanalyse**).

Akteursanalyse

Mitte 2016 wurde eine auf einer Literaturrecherche basierende Akteursanalyse durchgeführt, in der Positionen wichtiger Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Mitgliedstaaten aus der SDG-Debatte auf EU-Ebene zusammengeführt wurden. Zu den wichtigsten Impulsen und Vorschlägen für die Umsetzung der SDG in der EU gehörten:

- ▶ **Ein Fokus auf spezifische SDG-Themen durch Sequenzierung** statt "cherry-picking". SDG-Themen, bei welchen dringender Handlungsbedarf identifiziert werden kann, sollten zuerst angesprochen werden. Dazu gehörten aus Sicht der Aussagen analysierter Akteure die SDGs 2 (Ernährung sichern) und 15 (Landökosysteme schützen), die sich mit Fragen der nachhaltigen Nahrungsmittelproduktion und Landwirtschaft beschäftigen, SDG 11 (nachhaltige Städte und Siedlungen) im Hinblick auf sozialen Zusammenhalt und SDG 12 (nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen) im Zusammenhang mit dem Konzept einer grünen und zirkulären Wirtschaft.
- ▶ **Politikkohärenz** als zentrales Element der Nachhaltigkeitspolitik im Allgemeinen, insbesondere aber im Hinblick auf die Politiken zur Umsetzung der SDG angesichts der Verbreitung ähnlicher Themen über verschiedene SDGs hinweg und auch hinsichtlich der Verbindungen der SDGs untereinander.
- ▶ **Die Etablierung neuer Formen der Steuerung/des Regierens**, da die Umsetzung der SDGs in der EU erfordert, dass die „Silomentalität“ in Bezug auf Politikfelder und Zuständigkeiten aufgebrochen wird.
- ▶ **Die Entwicklung eines offenen Implementierungsprozesses zur Einbindung von Anspruchsgruppen.** Akteuren aus verschiedenen Bereichen – Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik – sollte ermöglicht werden, ihr Wissen in den Umsetzungsprozess einzubringen.

Bewertung der Abdeckung von SDGs in Politikfeldern der Europäischen Union (Lückenanalyse)

Die Lückenanalyse konzentrierte sich auf die Identifizierung von SDG-Themen, für welche ein dringender Handlungsbedarf auf EU-Ebene identifiziert werden konnte. Die Lückenanalyse sollte Diskussionen über Lücken in der Abdeckung der SDGs auf EU-Ebene anstoßen, um Politikfelder und einzelne Politikinstrumente zu identifizieren, für die dringender Überarbeitungsbedarf besteht, um sie an das Ambitionsniveau und die Inhalte der SDGs anzupassen. Die Analyse adressierte folgende Fragen des Projekts:

- ▶ Welche SDGs werden derzeit von EU-Strategien oder -Instrumenten abgedeckt?
- ▶ Wo können bei bestimmten Zielen Lücken hinsichtlich ihrer Abdeckung bzw. Umsetzung auf EU-Ebene festgestellt werden?

Die Bewertungen basieren auf Informationen aus der Literaturrecherche, Interviews/Hintergrundgesprächen und einer Online-Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamtes.

Das Ziel der Lückenanalyse war es, einen Teil zum „Puzzle“ der Frage hinzuzufügen, wo die EU hinsichtlich der Abdeckung/Umsetzung der 17 SDGs steht und wo konkreter Handlungsbedarf auf EU-Ebene identifiziert werden kann. Angesichts der Vielzahl der von den SDGs abgedeckten Themen, dem breiten Spektrum an Politikfeldern auf EU-Ebene und den durch den Umfang und den Projektablauf gesetzten Grenzen konnte die Analyse keine umfassende und abschließende Untersuchung dafür liefern, wo die EU im Hinblick auf die SDGs steht. Das Ziel der Lückenanalyse war es ebenfalls nicht, die verschiedenen identifizierten EU-Politiken mit Blick auf ihr Potenzial zur Umsetzung der SDGs zu bewerten. Sie zielte vielmehr darauf ab, einen Überblick zu geben und punktuelle Ausgangspunkte für Diskussionen über die Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene herauszuarbeiten. Da die Analyse maßgeblich auf der Auswertung bestehender Informationen basierte, könnten sich Ergebnisse ändern, wenn

andere (oder weitere) Expertinnen und Experten befragt würden oder ein anderer Analysefokus gewählt würde. Die Auftragnehmer sind sich dessen bewusst. Nichtsdestotrotz und angesichts dieser Grenzen kann die Analyse, indem sie die bestehenden Forschungsarbeiten auswertet und Betrachtungen hinzufügt, einen Beitrag zur Debatte darüber leisten, wo EU-Maßnahmen möglicherweise zu einer besseren Umsetzung von SDGs (oder Unterzielen) führen könnten.

Unter Berücksichtigung dieser Informationen sind die wichtigsten Ergebnisse aus der Lückenanalyse:

- ▶ Eine **Anpassung von EU-Politiken und Finanzierungsinstrumenten bis zum festgelegten Zeitpunkt 2030**, wie in der Agenda 2030 und den SDGs gefordert, ist für fast alle ermittelten Instrumente erforderlich, um entstehende oder bereits bestehende Lücken zu vermeiden. Dies erstreckt sich auf alle SDGs und umfasst unter anderem die Regional- und Kohäsionspolitik, das 7. Umweltaktionsprogramm, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und das Arbeitsdokument „Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter 2016–2019“. In Bezug auf Finanzierungsinstrumente umfasst dies den Europäischen Sozialfonds, die Europäische Hilfe für die am stärksten benachteiligten Personen, das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation sowie den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung. In der Regel sind Letztere mit der Amtszeit der Europäischen Kommission zeitlich abgestimmt. Um eine reibungslose Weiterführung zu gewährleisten, sollten Folgeprogramme eingerichtet und an die SDGs angepasst werden.
- ▶ In einigen Fällen wurden **systemische Herausforderungen und Zielkonflikte** identifiziert, da bestehende EU-Politiken negative Auswirkungen auf die Erreichung der SDGs haben bzw. haben könnten. Dies wurde unter anderem in Bezug auf die GAP und den Schutz der biologischen Vielfalt festgestellt.
- ▶ In einigen Fällen ist die Abdeckung von SDGs durch EU-Politiken vorhanden. Dennoch kann in der Praxis eine **unzureichende Umsetzung oder Durchsetzung** dieser Politiken ausgemacht werden. Festzustellen war dies unter anderem bei Fragen der Luftverschmutzung in Bezug auf Gesundheit und nachhaltige Städte.
- ▶ **Wichtige Themen**, die sich aus der Lückenanalyse **zur Umsetzung von SDGs in der EU ergeben, sind**: nachhaltige Landwirtschaft, integratives Wirtschaftswachstum, saubere Energie und Klimaschutz sowie nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion.

Summary

Background and aim of the project

The adoption of the Sustainable Development Goals (SDGs) and the document “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (hereafter: 2030 Agenda) at the United Nations in the fall of 2015 have come with a major call for action for industrialised and developing countries alike. This also applies to the European Union (EU) as an important actor in environmental and sustainability policy.

Since 2001, the EU has had in place a Sustainable Development Strategy (SDS) that defined goals for sustainable development, especially in relation to climate change, transport, health, poverty reduction, and biodiversity, parallel to the economic policies of the Lisbon Strategy. Following an overhaul in 2006 and a final revision in 2009, the strategy and its now outdated goals mostly lie idle, despite regular monitoring reports. At the same time, the central challenges outlined in 2006 remain highly relevant as the descriptions of unmet goals in the monitoring reports lay bare.

Following the adoption of the Agenda 2030 and its sustainable development goals (SDGs), the urgently debated update of the SDS should push their implementation at EU level. Many questions remain open, however: How much room for negotiation exists when it comes to the SDS? How can the Agenda 2030 and the SDGs, adopted by the United Nations in autumn 2015, be implemented in European policy? What measures are most conducive to reaching this goal?

In its Communication on the 2030 Agenda for Sustainable Development (COM(2016) 739), the European Commission (EC) announced its intention to launch reflection work on developing a vision with a post 2020 perspective. Prior to this, in July 2016, Karl Falkenberg, Senior Adviser for Sustainable Development to the President of the European Commission had suggested to focus on a limited number of sustainability topics (finance, agriculture, international trade, ocean governance, urban development) and new forms of governance as key to a European vision for sustainability.

The independent think tanks adelphi, located in Berlin and the Centre for European Policy Studies, located in Brussels, the Institute for Managing Sustainability at the Vienna University of Economics and Business and the Environment Agency Austria thus seek to take up proposals and ideas from science, civil society, and EU member states and to identify topic areas especially important for the new edition of the EU’s SDS in light of the SDGs. It also scientifically analyses the composition of the SDGs via existing strategies and instruments and identifies gaps in their implementation. The project also analyses further areas where action is needed, as identified by the most recent revision of the SDS and current monitoring reports.

The project resulted in two main products:

- ▶ An analysis of views and assessments of key actors about the state of play of SDG implementation on the EU level from civil society, academia, politics, the business as well as Member States **(stakeholder analysis)**
- ▶ An assessment of the coverage of SDGs in policies of the European Union **(gap analysis)**.

Stakeholder analysis

In mid-2016 a literature research-based stakeholder analysis was conducted combining positions of key actors from civil society, academia, politics, the business as well as Member States in the SDG debate on the EU level. Key impetuses and suggestions for SDG implementation in the EU included:

- ▶ **A focus on specific SDG topics through sequencing**, rather than “cherry-picking”. SDG -topics where an urgent need for action can be identified should be addressed first. This included SDGs 2 (zero hunger) and 15 (life on land) addressing issues of sustainable food production and agricul-

ture, SDG 11 (sustainable cities and communities) with respect to social cohesion, and SDG 12 (responsible consumption and production) related to the concept of a green, circular economy.

- ▶ **Policy coherence** as a central element of sustainability policy more generally, but especially with regard to SDG implementation policies given the spread of similar topics across different SDGs and also with regard to interdependencies of SDGs.
- ▶ **The establishment of new forms of governance** as implementing the SDGs in the EU will require (inter alia) a break-up of the “silo-mentality” with regard to issue areas and administrative boundaries.
- ▶ **Creation of an open implementation process for stakeholder involvement.** Stakeholders from various areas – civil society, business, academia and politics – should be asked to contribute their knowledge to the implementation process.

Assessment of the coverage of SDGs in policies of the European Union (gap analysis)

The gap analysis focussed on the identification of SDG topics where an urgent need for action on EU level could be identified. The gap analysis sought to trigger discussion on current gaps in the coverage of the SDGs in EU policy in order to identify areas in need of urgent action on the EU level. The analysis addressed the following questions of the project:

- ▶ What SDGs are currently covered by EU strategies or instruments?
- ▶ Concerning certain goals, where can gaps be identified concerning the implementation at the EU-level?

The assessments were based on information collected through literature research, interviews and an online survey of experts from the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety and the German Environmental Agency.

The gap analysis was meant ‘to add one piece to the puzzle’ of where the EU stands with regard to the coverage of the 17 SDGs and where, selectively, need for action on the EU level can be identified. Given the breadth of topics covered by the SDGs, the amount of EU policies covering the SDG topics and the limitations set by the project design, the analysis could not deliver an exhaustive analysis of where the EU stands with regard to the SDGs. Nor does it in any way claim to be able to assess the different EU policies collected in this paper. Rather, it aimed to give a snapshot overview and provide selective starting points for discussions on the implementation of the SDGs on the EU level. These could change with a different set of experts interviewed or by choosing a different focus. The authors are very much aware of this. Nevertheless, and given these limits, we think by arranging the existing research and adding selective inputs, we can make a contribution to the debate on where EU action could potentially lead to a better achievement of SDGs (or targets).

With this being kept in mind, the major findings are:

- ▶ **An adjustment of EU policy and funding instruments to the 2030 time horizon** as required by the 2030 Agenda and the SDGs is necessary for almost all instruments identified to avoid arising or continuing gaps in coverage. This spans across all SDGs and includes the Regional and Cohesion Policies, 7th Environmental Action Programme, Common Agricultural Policy (CAP), European Maritime and Fisheries Fund, Strategic Engagement for Gender Equality. With regard to financial instruments, this includes the European Social Fund, the European Aid to the Most Deprived, EU Programme for Employment and Social Innovation, European Globalisation Adjustment Fund. Usually the latter are timed with the term of the current EC. In order to ensure their smooth continuation, follow-up programmes should be set up and adapted to the SDGs.
- ▶ In some specific cases, **systemic challenges** have been identified in which existing policy coverage of a SDG on the EU level has adverse effects for various targets of a SDG. This was mentioned, for example, with regard to the CAP and biodiversity conservation.

- ▶ In some cases, SDG coverage by EU policy is in line with the aims of the SDG, but **insufficient implementation or enforcement** of those policies can be seen in practice. This came up, among others, for air pollution issues regarding health and sustainable cities.
- ▶ **Key topics that emerge from the gap analysis as important for SDG implementation in the EU include:** sustainable agriculture, inclusive economic growth, clean energy and climate action, and sustainable consumption and production.

1 Einführung

1.1 Ausgangspunkt für die Analyse zur Überarbeitung der europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung (ENS)

Die im Folgenden skizzierten Entwicklungen stellten den Ausgangspunkt für die Recherche- und Analysearbeiten im Forschungsvorhaben dar.

Noch vor der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) hat die Europäische Union (EU) eine europäische Strategie für nachhaltige Entwicklung (ENS) verabschiedet (Europäische Kommission 2001). In Anlehnung an die wirtschaftspolitische Lissabon-Strategie (Europäischer Rat 2000) definierte sie Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Biodiversität. Nach einer grundlegenden Überarbeitung 2006 (Rat der Europäischen Union 2006) und einer letzten Überprüfung 2009 (Rat der Europäischen Union 2009) liegt die Strategie inzwischen mehr oder weniger brach und weist mehrere veraltete Ziele aus, trotz einer weiterhin regelmäßigen Veröffentlichung von Monitoringberichten (Eurostat 2007, 2009, 2013, 2015). Zugleich sind die sieben, zentralen Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel und umweltverträgliche Energien (1), Nachhaltigkeit im Verkehr (2), Nachhaltigkeit beim Verbrauch und in der Produktion (3), substanzerhaltende Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (4), öffentliche Gesundheit (5), soziale Eingliederung, Bevölkerungsentwicklung und Migration (6) sowie global nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung (7; Rat der Europäischen Union 2006a), welche die überarbeitete ENS von 2006 benennt, weiterhin von hoher und angesichts aktueller Krisen teils auch steigender Relevanz. Dies verdeutlichen auch die Monitoringberichte der ENS, die eine mangelhafte Zielerreichung dokumentieren (Eurostat 2015).

Ungeachtet des gerade aus wissenschaftlicher Perspektive steigenden Handlungsdrucks für eine umfassende Nachhaltigkeitstransformation hat die bestehende ENS in Teilen auch durch die multiplen Krisen der letzten Jahre (insbesondere die Finanzkrise, die Eurokrise, der Brexit und die Flüchtlingskrise) an Bedeutung verloren. Denn infolgedessen hat sich der Handlungsraum für längerfristige Prioritätensetzungen gerade in Bezug auf Umweltthemen in vielerlei Hinsicht verengt. Gleichzeitig integrierte Europa 2020 (Europäische Kommission 2010a) als Nachfolgestrategie zu Lissabon (s. o.) zum Dekadenwechsel einige Zielstellungen der ENS (insbesondere Klimaschutz, Förderung erneuerbarer Energien, Ressourceneffizienz und Armutsbekämpfung) in die neue wirtschafts- und wachstumspolitische Rahmenstrategie der EU und rückte die ENS so weiter in den Hintergrund (Diebold et al. 2013). Eine für 2011 vorgesehene umfassende Revision der ENS wurde – trotz der 2012 zusätzlich beschlossenen Forderung des Umweltministerrates, diese bis spätestens 2014 durchzuführen – von der EU-Kommission bisher nicht weiter verfolgt (Europäischer Rat 2012; Pisano et al. 2015a).

Trotz beziehungsweise infolge der sinkenden Relevanz des bestehenden ENS-Prozesses für das politische Tagesgeschäft sind in den letzten Jahren einige grundlegende Strategien auf sektoraler Ebene entstanden oder konsolidiert worden, die im Kontext von Nachhaltigkeit relevant sind. 2013 aktualisierte das 7. Umweltaktionsprogramm (Europäische Kommission 2014) die umweltpolitische Agenda der EU. Zusätzlich brachten zahlreiche Roadmaps, die sieben Leitinitiativen der Europa-2020-Strategie (insbesondere Ressourcenschonendes Europa; Europäische Kommission 2011a), die überarbeitete Energiestrategie Energie 2020 (Europäische Kommission 2010b), die EU-Biodiversitätsstrategie für 2020 (Europäische Kommission 2011b), die Bioökonomiestrategie von 2012 (Europäische Kommission 2012) und das im Dezember 2015 verabschiedete Aktionspaket zur Kreislaufwirtschaft (Europäische Kommission 2015a) zahlreiche – wenn auch teils kontroverse – Strategien mit Nachhaltigkeitsrelevanz auf den Weg.

Neben den sektoralen Prozessen entwickelte sich im Vorfeld und Nachgang der Verabschiedung der globalen Agenda 2030 im September 2015 (Vereinte Nationen 2015) zudem auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) eine themenübergreifende Diskussion darüber, wie die in der VN-Agenda verankerten

17 nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) auf EU-Ebene umzusetzen seien. Als Nachfolgeziele der Millennium Development Goals und integrierendes Element globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenden stellen die SDGs erstmals auch Forderungen an Industrienationen. Angaben zu Konfiguration und Umfang des zu etablierenden Prozesses stehen allerdings noch aus, auch im Hinblick auf Review- und Monitoringmechanismen.

Die EU-Kommission, als für die Umsetzung verantwortliches Organ, befürwortete weiterhin, dass die Strategie Europa 2020 mit einer stärkeren Integration von Nachhaltigkeitsthemen im Hinblick auf die Umsetzung der SDGs fortgeschrieben wird. In ihrem Arbeitsprogramm für 2016 sprach sie von der Entwicklung eines Konzepts, das „Wirtschaftswachstum und soziale und ökologische Nachhaltigkeit über den Zeithorizont 2020 hinaus gewährleisten soll und der Überprüfung der Strategie Europa 2020 sowie der internen und externen Umsetzung der von den Vereinten Nationen formulierten Ziele für nachhaltige Entwicklung Rechnung trägt“ (Europäische Kommission 2015b; S. 6). Am 16. Januar 2016 plädierte auch der ehemalige Direktor der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission, Karl Falkenberg¹, der mit der Prüfung einer Fortschreibung der ENS beauftragt wurde, auf einer Sitzung des Parlamentarischen Beirates für Nachhaltige Entwicklung (PBNE) im Bundestag zum Thema „Fortschreibung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie“ dafür, die Europa-2020-Strategie fortzuschreiben und, im Hinblick auf die Umsetzung der SDGs, auf den Zeithorizont bis mindestens 2030 auszuweiten (Deutscher Bundestag 2016).

Auf der anderen Seite forderten zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Umweltressorts eine eigenständige ENS zur Umsetzung der SDGs fortzuschreiben. Zuletzt machte sich unter anderem Staatssekretär Jochen Flasbarth auf der EU-Umweltministerratssitzung im Juli 2015 für eine Neuauflage stark (BMUB 2015). Etwas vorsichtiger forderte das European Sustainable Development Network (ESDN), als informeller Zusammenschluss von Nachhaltigkeitsstrategieverantwortlichen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU, einen länderübergreifenden Politikrahmen (gegebenenfalls im Sinne einer ENS), um die Umsetzung der SDGs neben der Integration in bestehende Instrumente voranzubringen (ESDN 2015). Diese Forderung unterstützen vor allem die Umweltverbände. Das Europäische Umweltbüro etwa kritisierte, dass Europa 2020 eine Wirtschaftsstrategie sei und eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie nicht ersetzen könne (Europäisches Umweltbüro 2015). Aber auch die Zivilgesellschaft schien gespalten: Im Jahr 2015 legte beispielsweise der WWF eine Studie zur Green Economy vor, die eine Überarbeitung von Europa 2020 und zahlreichen sektoralen Strategien fordert, ohne die europäische Nachhaltigkeitsstrategie überhaupt zu erwähnen (Godinot 2015). Befürworter eines Mittelwegs fanden sich zum Beispiel in dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, der mit Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Zivilgesellschaftsvertretern besetzt ist und eine integrierte Strategie fordert, die auf dem Erbe von ENS und Europa 2020 aufbaut (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2015).

1.2 Ziele des Vorhabens

Im Rahmen dieses Vorhabens galt es, die Optionen, Handlungsbedarfe und inhaltlichen Schwerpunkte für eine Neuauflage der ENS zu erörtern, und zwar besonders in Hinblick auf die Umsetzung der SDGs, die zentralen Herausforderungen im Umweltbereich und die aktuelle Diskussionslage (s. o.), zu der hier ein inhaltlich und wissenschaftlich fundierter Beitrag geleistet werden sollte. Hierzu wurden eine Akteursanalyse und eine Lückenanalyse unter Berücksichtigung folgender allgemeiner Fragestellungen erstellt:

¹ Inzwischen Senior Adviser für Nachhaltige Entwicklung am kommissionseigenen European Political Strategy Center.

- ▶ *Welcher konkrete Handlungsbedarf* für eine Überarbeitung der ENS ergibt sich angesichts der oben genannten Prozesse und insbesondere angesichts der Umsetzung der SDGs auf europäischer Ebene?
- ▶ *Welche inhaltlichen Schwerpunkte* sollten bei einer Überarbeitung der ENS herausgehoben werden und welche *Ansätze aus der deutschen Fachöffentlichkeit* können dabei berücksichtigt werden?

Der Fokus lag nicht auf der Ausarbeitung gänzlich neuer Ansätze und Positionen, sondern vielmehr auf der wissenschaftlichen Aufarbeitung und Synthese bestehender Überlegungen und Impulse, die in Zivilgesellschaft und Wissenschaft, aber auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen diskutiert werden.

Anders als in der Leistungsbeschreibung vorgesehen, hat der Auftraggeber entschieden, dass im Rahmen des Vorhabens nicht erörtert wird, welche Umsetzungsmaßnahmen für eine Neuauflage der ENS notwendig sind. Im Bearbeitungszeitraum des Projekts waren keine konkreten Handlungen oder Pläne zur Überarbeitung der ENS erkennbar, so dass es im Projektrahmen wiederum schwer war, Fragen zur konkreten Umsetzung einer überarbeiteten ENS und mögliche Maßnahmen und Instrumente zu adressieren. Unter anderem verzögerte sich die Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission zu einer Weiterentwicklung der europäischen Nachhaltigkeitspolitik (Europäische Kommission 2016) auf November 2016. Ursprünglich sollte es im Forschungsvorhaben neben den oben genannten Fragen um folgende Fragen gehen, die im vorliegenden Bericht nicht adressiert wurden, für eine weiterführende Diskussion gleichwohl von Relevanz sind (siehe dazu auch Kp. 5):

- ▶ Welche Maßnahmen und Instrumente sind für die Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie notwendig und geeignet und welche konkreten Handlungsempfehlungen können hierfür gegeben werden?
- ▶ Welche Maßnahmen und ggf. nationalen Strategien zur Umsetzung der SDGs werden in anderen (ausgewählten) europäischen Staaten geplant?

1.3 Aufbau des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht strukturiert sich wie folgt: Kapitel 2 umfasst eine Kurzbeschreibung der Arbeitsschritte und Dokumente, die im Projektverlauf umgesetzt beziehungsweise erstellt wurden. Kapitel 3 beleuchtet die Positionen, die relevante Akteure in der Debatte um eine Neuauflage der ENS und die Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene einnehmen. Kapitel 4 beschäftigt sich mit den Fragen, inwieweit bestehende EU-Strategien und Instrumente die SDGs schon abdecken beziehungsweise wo Lücken und Handlungsbedarfe bestehen. Hierzu wurde eine Lückenanalyse durchgeführt. In Kapitel 5 rekapitulieren die Auftragnehmer die übergreifenden Erkenntnisse, die sich aus den Forschungsergebnissen ableiten lassen, und weiterführende Forschungsfragen, die in dem Themenfeld des Vorhabens noch zu adressieren sind.

Hinweis: Der Kernbearbeitungszeitraum erstreckte sich von März 2016 bis April 2017. Diese Information ist insofern wichtig, als dass die Debatte um eine Überarbeitung der ENS und die Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene folglich nur zeitlich begrenzt und ausschnittsweise erfasst und analysiert werden konnte.

2 Kurzbeschreibung der Arbeitsschritte

Die Leistung, die im Rahmen dieser Ausschreibung zu erbringen war, umfasste eine Reihe verschiedener Fragestellungen (s. o.) und erforderte eine modulübergreifende Methodenkonzeption.

2.1 Akteursanalyse

Um zu untersuchen, welche inhaltlichen Vorschläge und Impulse vonseiten der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft für eine Neuauflage der EU-Nachhaltigkeitsstrategie schon existieren beziehungsweise wie die SDGs auf EU-Ebene adressiert werden sollten, haben die Auftragnehmer ein Stakeholdermapping durchgeführt. So wurden zuerst relevante Akteure identifiziert und dann ihre jeweiligen inhaltlichen Positionen.

Für die Akteursanalyse wurden die Positionen von über 90 zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen, politisch-administrativen und wirtschaftlichen Akteuren erfasst, die sich an der Diskussion um die Umsetzung der SDGs und der Agenda 2030 in der EU beteiligten. Im Rahmen der Projektlogik diente dies dem Mapping inhaltlicher Impulse und von Vorschlägen für die Neuausrichtung der EU-Nachhaltigkeitspolitik und für die Umsetzung der SDGs auf europäischer Ebene sowie der Identifikation besonders bedeutsamer Themenbereiche für eine Neuauflage der ENS aus wissenschaftlicher Sicht.

Der Auswahl liegen folgende Informationen zugrunde:

- ▶ Screenings von Teilnahmelisten thematisch passender Veranstaltungen.
- ▶ Onlinerecherche mithilfe von Stichworten, die sich auf den europäischen Nachhaltigkeitsprozess und die Umsetzung der SDGs in der EU bezogen.
- ▶ Screening der Beteiligungen am Konsultationsprozess zur Europa-2020-Strategie sowie Expertisen des Umweltbundesamtes (UBA) und der Auftragnehmer.

Für die Bestimmung der jeweils inhaltlichen Positionen in der aktuellen Debatte wurden allgemein zugängliche Veröffentlichungen der Akteure, wie Positionspapiere, Pressemitteilungen, Berichte und Webseiteninhalte, ausgewertet.

2.2 Hintergrundgespräche

Ziel der Hintergrundgespräche war es, die ersten auf Literaturrecherche und Dokumentenanalyse basierenden Ergebnisse des Projekts durch Erfahrungen und Praxiswissen anzureichern. Sie dienten in erster Linie dazu, weitere Daten für die Lückenanalyse zu generieren (siehe Kp. 2.3).

Insgesamt führten die Projektpartner Arno Behrens und Katja Tuokko von CEPS (Centre for European Policy Studies) im Zeitraum von August bis September 2016 in Brüssel drei Hintergrundgespräche mit folgenden Personen:

- ▶ Pieter de Pous, EU Policy Director, European Environmental Bureau (EEB)
- ▶ Guido Peruzzo, Managing Director of EUTOP Europe und EUTOP Brüssel (former Deputy Permanent Representative of Germany in the European Union)
- ▶ Montserrat Mir Roca, Confederal Secretary, und Benjamin Denis, Advisor, European Trade Union Confederation (ETUC)

Die Inhalte der Gespräche wurden in Protokollen zusammengefasst (auf Englisch; siehe Anhang).

2.3 Lückenanalyse

Um die Fragen zu beantworten, inwieweit die SDGs durch bestehende EU-Strategien und Instrumente schon abgedeckt werden beziehungsweise wo noch Lücken und Handlungsbedarfe bestehen, haben die Auftragnehmer eine Lückenanalyse durchgeführt.

Hierzu wurden in einem ersten Schritt EU-Strategien und andere relevante Publikationen identifiziert (unter anderem bestehende ENS, Umweltaktionsprogramme, sektorale Strategien, Weißbücher) und im Hinblick auf ihre Relevanz für die Erreichung der SDGs (verstanden als: inhaltliche Abdeckung im Rahmen einer Materialitätsanalyse) untersucht. Die schließlich ausgewählten Dokumente wurden mit den SDGs abgeglichen und anschließend daraufhin eingeschätzt, in welchem Maß die bestehenden EU-Strategiedokumente (beziehungsweise ihre Inhalte, wie beispielsweise politische Zielsetzungen) erfüllt wurden. In Folgeschritten wurden diese Einschätzungen überprüft beziehungsweise erweitert, indem zunächst Studien, Analysen und vergleichbare Veröffentlichungen ermittelt wurden, die bereits bestehende EU-Strategien mit den SDGs abgeglichen hatten. Darauf basierend wurden die Einschätzungen des Auftragnehmers um Einschätzungen von Expertinnen und Experten im Rahmen von Hintergrundgesprächen ergänzt (siehe Kp. 2.2). In einem vierten Schritt führte das Projektteam eine Umfrage im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und im UBA durch, um von Fachexpertinnen und -experten zusätzlich Einschätzungen zum Erfüllungsgrad zu erhalten. Die Umfrage stand allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Fachreferaten beider Häuser offen und fand im Zeitraum von Mitte August bis Ende September 2016 statt. Die Befragten aus den beiden Häusern haben Einschätzungen zu allen SDGs abgegeben, und zwar bis zu sieben Kommentare pro SDG. Insgesamt wurde der Online-Fragebogen 25 mal ausgefüllt.

2.4 Diskussionspapier

Auf Wunsch des Auftraggebers hat das Projektteam einen überarbeiteten kurzen Entwurf der Lückenanalyse als Diskussionsvorlage für den geplanten Workshop (siehe Kp. 2.5) erstellt. Neben Informationen aus der literaturbasierten Analyse sind die Ergebnisse von Hausabfragen aus dem UBA und BMUB bezüglich der praktischen Umsetzung der SDGs bezogen auf bestimmte EU-Politikinstrumente eingeflossen. Zusätzlich hat das Projektteam Informationen aus den drei Hintergrundgesprächen berücksichtigt. Das Diskussionspapier liegt als internes Arbeitsdokument vor (siehe Anhang).

2.5 Hinweise zu nicht durchgeführten Arbeitsschritten

Im Projektdesign war die Durchführung eines Workshops zur Diskussion der Analyseergebnisse und Formulierung von Vorschlägen zur Überarbeitung der ENS vorgesehen. Der Workshop sollte nach der Erstellung der Lückenanalyse durchgeführt werden. Die inhaltliche Konzeption des Workshops sollte auf einem Diskussionspapier (siehe Kp. 2.4) basieren, das den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Vorfeld zugesandt werden sollte.

Nach Verzögerung der Kommissionsmitteilung zur Umsetzung der SDGs (Europäische Kommission 2016) bis Mitte November 2016 wurden mehrere geplante Workshoptermine auf Wunsch des Auftraggebers verschoben. Anvisiert wurde ein Workshoptermin im Juni 2017. Da die Diskussion zur Überarbeitung der ENS bis dahin jedoch weiterhin nicht durch konkrete Aussagen seitens der Europäischen Kommission vorangetrieben wurde, entschied der Auftraggeber, den Workshop ersatzlos zu streichen.

3 Positionen von Akteuren in der Debatte um die Neuausrichtung der EU-Nachhaltigkeitspolitik (Akteursanalyse)

3.1 Hinweise zur Durchführung der Akteursanalyse

Dem Wunsch des Auftraggebers entsprechend umfasste die Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure die größte analysierte Akteursgruppe. Darüber hinaus flossen auch Positionen relevanter politischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure in die Analyse ein.

Für die Interpretation und Einordnung der Analyse ist es wichtig, die Kontextbedingungen ihrer Entstehung zu kennen. Zu ihnen gehören einerseits der Zeitraum vor und unmittelbar nach der Abstimmung über den Austritt Großbritanniens aus der EU (Brexit) und andererseits der Bericht (Falkenberg 2016), den der Sonderberater für nachhaltige Entwicklung beim Europäischen Zentrum für politische Strategie der Europäischen Kommission, Karl Falkenberg, zu Handlungsfeldern einer Weiterentwicklung und Überarbeitung der europäischen Nachhaltigkeitspolitik veröffentlichte, sowie das Treffen des High-Level-Political-Forums (HLPF) der VN im Juli 2016.

Eine detaillierte Analyse der einzelnen Akteursgruppen erfolgte im Rahmen der oben genannten „Akteursanalyse“. Das Gesamtdokument inklusive der Einzelanalysen je Akteursgruppe liegt im Anhang vor.

3.2 Ergebnisse der akteursübergreifenden Analyse

Zum Zeitpunkt der Akteursanalyse (Juli 2016) hatte die Europäische Kommission noch nicht explizit dazu Stellung bezogen, wie sie die SDGs und die Agenda 2030 in der EU umsetzen werden würde. Auch andere Akteure, besonders Mitgliedstaaten, bezogen keine sichtbare Position zur Frage der Umsetzung der SDGs und der Entwicklung der ENS.

Fraglich ist, ob anderen Akteuren die Positionierung der Europäischen Kommission als Anhaltspunkt für ihre eigene Positionierung bezüglich der Umsetzung der SDGs und der Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitspolitik im Hinblick auf die Agenda 2030 auf EU-Ebene tatsächlich fehlte (siehe auch Pisano 2016; S. 4). Hackenesch et al. weisen darauf hin, dass ein klares Bekenntnis der EU-Institutionen (Rat, Kommission und Parlament) und der Staats- und Regierungschef zur Leitbildfunktion der Agenda 2030 für die EU-Politik der folgenden 15 Jahre bereits seit der Verabschiedung der Agenda 2030 und der SDGs im September 2015 fehlte (Hackenesch et al. 2016). Erst im Mai 2017 sprach sich das Europäische Parlament klar für eine Überarbeitung der ENS aus und forderte die Europäische Kommission zu weiteren Schritten auf (WWF 2017; siehe auch Lerch 2015). Die Europäische Kommission hatte im Sommer 2016 mit den Mitgliedsstaaten noch keine gemeinsame Position dazu abgestimmt, wie die Agenda 2030 zu implementieren sei, und wurde von verschiedener Seite dazu aufgefordert, dies bald zu kommunizieren (Europäische Volkspartei 2016). Auch Falkenberg forderte in seinem Bericht eine rasche Verpflichtungserklärung zur Umsetzung der SDGs. Weiterhin schlug er vor, dass EU-interne „Hot-Spot“-Themen für die Umsetzung wie Finanzen, Landwirtschaft/Umwelt/Gesundheit, internationaler Handel, Ozeane und Stadtentwicklung benannt werden. Eine vergleichbare Priorisierung ließ sich bei anderen Akteuren in dieser Deutlichkeit nicht finden. Zur Überwindung des „Silodenkens“ empfahl er außerdem, dass in der Europäischen Kommission eine zentrale Stelle geschaffen werden sollte, die frühzeitig alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit in Vorhaben einbeziehe (Falkenberg 2016; S. 9-11).

Expertinnen und Experten nannten als weiteren Fixpunkt in Bezug auf die öffentliche Positionierung von EU-Mitgliedstaaten das HLPF der VN im Juli 2016. Dort stellten 22 Staaten freiwillig ihre Maßnahmen zur Umsetzung der SDGs auf nationaler Ebene vor, unter ihnen Deutschland (HLPF 2016a) und die drei EU-Staaten Estland (HLPF 2016b), Finnland (HLPF 2016c) und Frankreich (HLPF 2016d). Vorschläge zur Umsetzung der SDGs in der EU waren allerdings kein oder nur Randthema in diesen

Berichten. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Analyse war allerdings noch offen, ob die Umsetzungsmaßnahmen eine Vorreiterrolle für andere Länder allgemein einnahmen und auch wichtige Impulse speziell für die Neuausrichtung auf EU-Ebene liefern konnten.²

Neben der Notwendigkeit eines klaren Bekenntnisses zur Agenda 2030, zu den SDGs und somit zu einem Leitbild bis 2030 ergab die Analyse auch, dass die Wissenschaft eine Strategie mit konkreten Zielen für die mittelfristige kooperative Bearbeitung und Umsetzung der SDGs als wichtig erachtet. SDGs und ihre Unterziele würden häufig in die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Generaldirektionen (auf EU-Ebene) und Ressorts (auf Ebene der Mitgliedstaaten) fallen. Dies mache Absprachen und ein gemeinsames Hinarbeiten auf das Erreichen der Ziele notwendig, um vorhandene Governance-Strukturen auf EU-Ebene daran anzupassen und gemeinsame Zuständigkeiten zu definieren (Hackenesch 2016). Dies scheint eine Voraussetzung zu sein, um sowohl die Kohärenz der Instrumente (Richtlinien, Verordnungen, Strategien etc.) zur Bearbeitung der SDGs, die viele Akteure fordern, zu gewährleisten als auch um die Zuständigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und der EU unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu klären. Zwar würden im Umwelt- und Naturschutz 80 Prozent der Gesetze auf EU-Ebene erlassen, aber andere Bereiche seien stärker durch nationalstaatliche Regeln geprägt (NABU 2014). Klare Zuständigkeiten, so scheint es, sind für eine zügige Umsetzung dringend notwendig (Pisano 2016; S. 5).

Bezüglich der Umsetzung in ihrer Gesamtheit herrschte in allen Akteursgruppen Einigkeit darüber, dass „cherry-picking“ einzelner SDGs nicht stattfinden dürfe. Stattdessen verwiesen sie auf „sequencing“: SDGs, bei denen besonders dringender Handlungsbedarf bestehe, würden identifiziert und zuerst bearbeitet werden. Als für die EU besonders dringende Handlungsfelder wurden die Themen sozialer Zusammenhalt und Jugendarbeitslosigkeit, nachhaltige Produktion und Konsum sowie nachhaltige Landwirtschaft benannt (Hackenesch 2016; S. 3). Schließlich forderten alle analysierten Akteursgruppen, dass die Stakeholder stärker in die Erarbeitung der Umsetzungswege der Agenda 2030 und der SDGs eingebunden würden, allerdings ohne eine konkrete Ausgestaltung mitzuliefern. Institutionalisierte und transparente Beteiligungsprozesse schienen den Akteursgruppen aber wichtig, um eine bloß formale Einbindung auf dem Papier zu vermeiden.

Auch inhaltliche Forderungen flankierten diese strukturellen Positionen zur Weiterentwicklung der EU-Nachhaltigkeitspolitik und zur Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs in der EU. Alle Akteursgruppen sahen die oben genannte Politikkohärenz in jedweder Art der Entwicklung der Nachhaltigkeitspolitik als zentral an. Weiterhin lassen sich die Positionen einerseits gliedern in diejenigen, die eine Überarbeitung oder Neuauflage der ENS als Referenzpunkt für alle Aktivitäten der EU fordern („große Lösung“), und andererseits in diejenigen, die eine Integration der SDGs in bestehende Strategien befürworten („kleine Lösung“). Während die große Lösung vor allem das Ziel verfolgt, Kohärenz und einen klaren Rahmen zu gewährleisten, ist die „kleine Lösung“ stärker an der praktischen Umsetzung orientiert und daran, an bestehende Instrumente anzuknüpfen. Die Erwartung, dass sich die Akteure entsprechend in „Bremsen“, auf EU-Ebene, und „Treiber“, auf nationaler Ebene, einteilen ließen, wurde nur ansatzweise erfüllt. Gerade die mitgliederstärkste Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure sammelte äußerst aktiv Ideen für eine Umsetzung der SDGs auf europäischer Ebene, wirtschaftliche Akteure dagegen zeigten sich gegenüber neuen politischen Initiativen eher zögerlich und plädierten für die Nutzung bewährter Instrumente. Um die jeweiligen Mitgliedstaaten dieser Unterteilung begründet zuzuordnen, reichten die Informationen allerdings nicht aus. Auch eine Gruppierung in Zentralisten (Umsetzung auf EU-Ebene) und Anhänger dezentraler Positionen (Umsetzung vor allem in Mitgliedstaaten) ließen die verfügbaren Daten nicht zu.

² Stand: 16. August 2016.

Ungeachtet der politischen Akteure könnte der Eindruck entstehen, dass die meisten Akteure an einer raschen und effizienten Umsetzung der SDGs in eine europäische Politik interessiert seien, ohne eine starke Meinung dazu zu vertreten, welches Instrument dafür das beste sei. Betont wurde weiterhin die Notwendigkeit kohärenter Umsetzungsstrategien (Richtlinien, Verordnungen etc.) – bezogen auf neue wie auf vorhandene Instrumente, die es anzupassen gilt. Besonders Akteure aus der Wirtschaft hoben hervor, dass es Dopplungen von Strukturen zu vermeiden gelte. Alle Gruppen hielten außerdem einen offenen Prozess für notwendig, um die Einbindung der Stakeholder zu ermöglichen. Wie dieser genau auszugestalten sei, blieb jedoch unklar. Da die Agenda 2030 universell gültig ist, werden sich auch die politischen Akteure und Mitgliedstaaten positionieren müssen, die bisher keine Positionen eingenommen haben.

Eine detaillierte Analyse der einzelnen Akteursgruppen liefert die oben genannte „Akteursanalyse“. Das Gesamtdokument inklusive Einzelanalysen je Akteursgruppe liegt im Anhang vor.

4 Abgleich von EU-Strategien und Instrumenten mit den SDGs (Lückenanalyse)

4.1 Hinweise zur Durchführung der Lückenanalyse

Die Lückenanalyse sollte dazu beitragen, den Handlungsbedarf auf EU-Ebene zur Erreichung der SDGs zu erfassen und einzuschätzen. Aufgrund der thematischen Breite der SDGs und der Vielzahl von Handlungsfeldern und Strategiedokumenten auf EU-Ebene war es jedoch nicht möglich, alle 17 SDGs tiefgehend zu analysieren und zu bewerten. Hinzu kommt, dass im Rahmen des Projekts neben den Einschätzungen durch die Auftragnehmer zwar auch Primär- und Sekundärquellen herangezogen werden konnten, allerdings nur in begrenztem Maße.³ Der Anspruch, *alle* relevanten EU-Strategiedokumente (und dahinterliegende politische Zielsetzungen) zu erfassen und zu berücksichtigen, wäre an dieser Stelle unrealistisch.

Im Sinne einer Komplexitätsreduzierung hat sich der Auftragnehmer in Abstimmung mit dem Auftraggeber dazu entschieden, die Frage, inwieweit bestehende EU-Politiken die SDGs bereits abdecken, nur in Bezug auf ihre interne Dimension zu beantworten; sprich: Inwieweit erfüllen EU-Politiken SDGs, welche die Nachhaltigkeit in der EU fördern. Mit den SDGs existiert erstmals ein für alle Länder gültiger Zielkatalog, der bezogen auf den EU-Kontext erfordert, dass Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung in der EU formuliert und umgesetzt werden. Allerdings sind bei vielen SDGs die Übergänge zwischen interner Dimension und externer Dimension fließend. Unter externer Dimension der SDGs sind hier die Auswirkungen eines Landes (oder mehrerer Länder) auf die Nachhaltigkeit eines anderen Landes beziehungsweise auf bestimmte Regionen zu verstehen. Im Kern geht es um Fragen der globalen Verantwortung eines Landes beziehungsweise mehrerer Länder. Für die Fälle, in denen die externe Dimension eines SDGs im EU-Kontext handlungsleitend ist, wurde dies in der Lückenanalyse angemerkt. Die Fokussierung auf die interne Dimension ist insofern relevant, als dass bestehende EU-Politiken dahingehend ausgewählt wurden.

Ein weiterer Hinweis zur Umsetzung der Lückenanalyse bezieht sich auf das Subsidiaritätsprinzip der EU. Das heißt, dass nur jene SDG-Unterziele aufgenommen wurden, für die ausschließlich die EU zuständig ist oder sich EU und Mitgliedstaaten die Zuständigkeit teilen.

Eine Lückenanalyse für jedes einzelne SDG ist Bestandteil des Arbeitspapiers „Assessment of the coverage of Sustainable Development Goals in European Union policies“ (siehe Anhang; auf Englisch)

³ Vor allem in Form von: Analyse der Position von über 90 zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen, politisch-administrativen und wirtschaftlichen Akteuren (siehe Kp. 2.1); drei Hintergrundgespräche (siehe Kp. 2.2 und Anhang); und Umfrage im BMUB und UBA (siehe Kp. 2.3 und Anhang).

4.2 Ergebnisse der übergreifenden Lückenanalyse

Im Folgenden werden SDG-übergreifende Erkenntnisse aus der Lückenanalyse dargestellt.

- ▶ Eine **Anpassung des Zeithorizonts auf das Jahr 2030**, auf das sich die SDGs beziehen, erachten fast alle erfassten EU-Politiken (Strategiedokumente etc.) für notwendig. Relevante Politiken umfassen unter anderem die Regional- und Kohäsionspolitik, das 7. Umweltaktionsprogramm, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und das Arbeitsdokument „Strategisches Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter 2016–2019“. In Hinblick auf finanzielle Instrumente umfasst es unter anderem den Europäischen Sozialfonds, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation sowie den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.
- ▶ In einigen Fällen hat die Analyse ergeben, dass in Themenfeldern wie Biodiversitätsschutz bestehende Politiken wie GAP oder Politikinitiativen der **Erreichung der SDGs entgegenstehen und Zielkonflikte zutage treten**.
- ▶ In einigen Fällen stimmen EU-Politiken zwar inhaltlich grundsätzlich mit den SDGs überein; es ergeben sich jedoch **Probleme bei der Umsetzung der Politiken und der Einhaltung der Ziele/Grenzwerte**. Dies gilt unter anderem für das Themenfeld Luftverschmutzung in Verbindung mit Fragen rund um Gesundheit und nachhaltige Stadtentwicklung.
- ▶ **SGD-bezogene Kernthemen**, die sich in Hinblick auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit den SDGs auf EU-Ebene aus den Analyseergebnissen ergeben haben, sind unter anderem nachhaltige Landwirtschaft, inklusives Wirtschaftswachstum, saubere Energien und Klimaschutz, nachhaltige Produktions- und Konsummuster, Wasser, Abfall und nachhaltige Stadtentwicklung.

5 Übergreifende Erkenntnisse und weitere Forschungsbedarfe

Das Forschungsvorhaben fiel in eine für die EU turbulente Zeit mit multiplen Krisen. Die EU spielt für die Erreichung von umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Zielen grundsätzlich eine zentrale Rolle und hat unter anderem Ziele zum Klimaschutz und zur Energieeffizienz vereinbart. Dass die EU ein Treiber für mehr Umweltschutz und Nachhaltigkeit bleibt, erscheint angesichts der vielfältigen tiefgreifenden Veränderungen des europäischen Integrationsprojekts als fraglich. Deshalb könnten plötzlich und kurzfristig auftretende dringende Probleme die umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Community weitgehend unvorbereitet treffen und das Risiko verschärfen, dass die Bedeutung umwelt- und nachhaltigkeitspolitischer Anliegen ins Hintertreffen geraten. So könnte der politische Prozess auf EU-Ebene in den Jahren, die für das umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Umsteuern entscheidend sind angesichts wichtiger klimapolitischer Ziele im Rahmen der Paris-Vereinbarung und der Erreichung der SDGs, an Dynamik verlieren. Die umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Handlungsoptionen könnten zudem unerkannt oder ungenutzt bleiben, wenn der Reflexionsprozess erst während einer möglichen Veränderung des EU-Systems angestoßen werden würde. In diesem Kontext sollte auch die gegenwärtige Debatte um die Fortsetzung und Weiterentwicklung der ENS und die Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene gesehen werden.

Im Bearbeitungszeitraum des Projekts, der im Kern von März 2016 bis April 2017 zu verorten ist, hat sich kein klares Bild zu den Fragen ergeben, wie sich die ENS weiterentwickeln sollte beziehungsweise wie die SDGs auf EU-Ebene adressiert werden sollten. Zwar hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (COM 2016, S. 739) zwei Stränge zur Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs skizziert: Die Europäische Kommission soll einerseits die SDGs kurzfristig in ihre Politik und Prioritäten einbeziehen und andererseits die Reflexion über die längerfristige Vision für sektorale Themenschwerpunkte zur Umsetzung über 2020 hinaus anstoßen. Darüber hinaus waren im Bearbeitungszeitraum des Projekts allerdings keine konkreten Handlungen oder Pläne auf EU-Ebene erkennbar, so dass es im Projektrahmen wiederum schwer war, Fragen zur

inhaltlichen Schwerpunktsetzung im Hinblick auf die SDGs sowie zur konkreten Umsetzung einer überarbeiteten ENS und mögliche Maßnahmen und Instrumente zu adressieren.

Grundsätzlich sind die meisten Themen, die in den SDGs adressiert sind, (aus einer EU-Perspektive) miteinander verknüpft beziehungsweise verschränkt. Beispielsweise hat das SDG 12 zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern starke Bezüge zu den übrigen 16 SDGs: Nur wenn alle anderen ebenfalls erreicht werden würden, ließe sich tatsächlich von nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen sprechen. Aus den Analyseergebnissen haben sich folgende Kernthemen für die EU herauskristallisiert: Wasser und Abfall, Erneuerbare Energie und Klimawandel, nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit verantwortungsvollen Konsum- und Produktionsweisen, nachhaltige Städte (inklusive Verkehr) sowie nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken. Während die wichtigsten SDGs für diese Themen abgegrenzt werden können, sind relevante Einzelziele auf verschiedene SDGs verteilt. Diese starke Verknüpfung beziehungsweise Verschränkung zwischen den SDGs hat zur Folge, dass sich beispielsweise Fortschritte bei nachhaltiger Landwirtschaft oder verantwortungsbewusster Produktion und Konsum auch direkt auf mehrere andere SDGs auswirken; etwa solche, die gute Gesundheit oder Biodiversität adressieren.

Um reale oder potenzielle Zielkonflikte minimieren oder auflösen zu können, aber auch um die Umsetzung der SDGs und die Weiterentwicklung einer europäischen Nachhaltigkeitspolitik grundsätzlich anzugehen, sind aus Sicht der Forschungsnehmer neue Formen politischer Diskussions- und Entscheidungsprozesse notwendig. Für den Fall, dass Fortschritte in bestimmten Themenfeldern oder SDGs (potenziell) mit Fortschritten in anderen Fragen im Widerspruch stehen, gilt es unter anderem, Mechanismen zu finden, welche die Kohärenz über Politikfelder hinweg gewährleisten. Auch die Akteursanalyse hat gezeigt, dass neben Fragen der Schwerpunktsetzung Governance- und Umsetzungsfragen im Fokus der gegenwärtigen Debatte stehen (siehe Kp. 3 und Anhang).

In Hinblick auf die Frage, wie eine überarbeitete ENS auf europäischer (und dann, nachgelagert, auf nationaler Ebene) umgesetzt werden könnte, gab es im Projektzeitraum nur wenige Vorschläge von externen Akteuren. Gleichzeitig wurden allgemeinere Fragen der Umsetzung der SDGs in Europa ausführlich debattiert. Laut einer Befragung des ESDN vom Januar 2015 beispielsweise sprachen die Mitgliedstaaten der EU vor allem eine koordinierende Funktion in Bezug auf die Umsetzung der SDGs zu. Konkrete Maßnahmen beständen in der Förderung von Stakeholderdialogen, der Integration der SDGs in interne und externe EU-Strategien, dem Angebot einer Austauschplattform zu Maßnahmen, der Übernahme einer Überwachungs- und Berichterstattungsfunktion, der Verbesserung der Verfügbarkeit und des Zugangs zu Daten und Statistiken sowie in der Bereitstellung finanzieller Mittel und anderer Hilfe (Pisano et al. 2015a).

Auf nationaler Ebene hat die Integration der SDGs bereits mit der Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie begonnen, die Anfang 2017 durch die Entwicklung der neuen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie angestoßen worden und grundsätzlich als fortlaufender Prozess zu verstehen ist.⁴ Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) spricht sich in seiner Stellungnahme vom Mai 2015 zudem grundsätzlich dafür aus, die Nachhaltigkeitsstrategie im Grundgesetz zu verankern. Bezüglich des Monitoring sei ein „comply or explain“-Ansatz für die Berichterstattung zu den 169 Unterzielen der SDGs eine denkbare Möglichkeit (RNE 2015). Ebenfalls erwähnenswert ist der Ansatz eines zivilgesellschaftlichen Monitorings, den die Open Knowledge Foundation Deutschland ins Spiel bringt.⁵

Um die Umsetzung der SDGs in der EU voranzubringen, empfiehlt der Autor des vorliegenden Berichts (u. a.) folgende Fragen weiter zu diskutieren:

⁴ Insbesondere Kapitel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie widmet sich der systematischen Umsetzung der Agenda 2030.

⁵ www.2030-watch.de

- ▶ Wie kann die gezielte und kohärente Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene kurz- bis mittelfristig vorangetrieben werden? Welche Politikinitiativen sind zu stärken bzw. anzupassen und welche neuen Initiativen sollten auf EU-Ebene gestartet werden?
- ▶ Wie könnten neue Formen der Governance eine umfassende langfristige Strategie für die Umsetzung der SDGs in der EU stärken?
- ▶ Wie können Anspruchsgruppen in ein Auswahlverfahren zu prioritären Themen einbezogen werden, auch um Lösungen für Interessenkonflikte zu finden?

Grundsätzlich decken sich die Leitfragen und die dahinter liegenden möglichen Forschungs- und Diskussionsschwerpunkte mit den in der Leistungsbeschreibung formulierten Fragen zur Umsetzung einer fortgeschriebenen ENS (siehe Kp. 1.2), die im Rahmen des Forschungsvorhabens nicht adressiert wurden. Aus Sicht der Forschungsnehmer besteht für weitergehende Forschung in diesen Bereichen – neben Fragen zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung bei der Umsetzung der SDGs auf EU-Ebene – nach wie vor großer Bedarf.

6 Anhang

6.1 Akteursanalyse

Siehe separates Dokument.

6.2 Protokolle der Hintergrundgespräche (in englischer Sprache)

6.2.1 Hintergrund

Als Teil eines Projektteams wurde CEPS im Unterauftrag damit beauftragt, das Forschungsvorhaben „Nachhaltigkeit auf europäischer Ebene: Schwerpunkte für eine Überarbeitung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie und Wege der Umsetzung“ für das UBA und das BMUB durchzuführen.

Als Teil des Forschungsvorhabens hat CEPS drei Experteninterviews mit Mitgliedern von EU-Institutionen und EU-nahen Organisationen im Zeitraum von August bis September 2016 in Brüssel durchgeführt. Die Interviews haben thematisiert i) wie bereits bestehende EU-Politiken die SDGs abdecken ii) welche EU-Politiken und Instrumente besonders hilfreich (oder hinderlich) dabei sind, die SDGs zu implementieren und iii) wo die größten Handlungsbedarfe in der Implementierung der SDGs auf EU-Ebene liegen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Interviews zusammengefasst.

6.2.2 Methodischer Ansatz

Die Interviews wurden entweder per Telefon oder persönlich mit den Befragten in Brüssel Ende August oder Anfang September 2016 durchgeführt. Alle Interviews wurden auf Englisch durchgeführt. Die folgenden (übersetzten) Leitfragen haben die Gespräche strukturiert:

Einführung

- ▶ Zu welchem Grad befassen Sie sich mit den SDGs auf EU-Ebene?
- ▶ Gibt es SDGs, mit denen Sie sich besonders befassen?

SDG-Implementierung auf EU-Ebene

- ▶ Wie evaluieren Sie die Implementierung der SDGs auf EU-Ebene durch bereits bestehende Politikinstrumente/-strukturen?
 1. Welche SDGs werden bereits gut abgedeckt?
 2. Was ist die praktische Relevanz dieser Instrumente?
 3. Gibt es Instrumente, die besonders hilfreich sind?
 4. Gibt es Instrumente, die besonders hinderlich sind?
- ▶ Wo liegen die größten Handlungsbedarfe in bestehenden EU-Instrumenten für die Implementierung der SDGs?
 1. Welche SDGs werden nicht gut abgedeckt? Wo besteht Handlungsbedarf?
- ▶ Haben Sie konkrete Ideen für die Implementierung der SDGs auf EU-Ebene?
- ▶ Gibt es SDGs, auf die sich die EU besonders fokussieren sollte?
 1. Wie schätzen sie die Auswahl der im Falkenberg-Bericht genannten „Hot-Spots“ ein?
- ▶ Was sind die wichtigsten Herausforderungen bei der Implementierung der SDGs auf EU-Ebene?

Fokus auf bestimmte SDGs

- ▶ Wie hoch ist der Handlungsbedarf für die Implementierung dieses bestimmten SDGs auf EU-Ebene? (hoch/mittel/niedrig)
- ▶ Wie hilfreich sind die identifizierten Instrumente? Wie praktisch relevant sind sie?
- ▶ Haben Sie weitere Kommentare/Anmerkungen?

6.2.3 Interview mit Pieter de Pous, EU Policy Director, EEB

Introduction

In the EEB the Director of Global Policy, Secretary General as well as the EU Policy Director, Pieter de Pous deals with the implementation of SDGs. Focus is largely on environmental aspects of the SDGs, and in particular on SDGs 2, 3, 6, 7, 8, 9 (energy systems), 11 (air quality), 12, 13, 14, 15, 16 (environmental justice) and 17.

SDG implementation on the EU level

De Pous talked about the uncertainty about what will happen with the SDGs on the EU level and whether the EU will be able to take meaningful action. He questioned how different views of Juncker, Timmermans and Katainen will be consolidated to push for a common way forward.

Regarding existing implementation of SDGs on the EU level, de Pous noted that with regard to poverty/hunger/gender the EU was better off than other world regions. In these areas there existed a general set of instruments and a basic level of implementation.

He mentioned four policy areas with mixed progress:

- ▶ 1) Overconsumption of resources: In this area the EU has not done enough, in particular regarding resources such as arable land, fresh water, materials. Although the Circular Economy Action Plan was tabled, the Commission now needed to deliver on it and an assessment was therefore too early.
- ▶ 2) Agricultural policy was regarded as a failing EU policy with regards to SDGs. The “green CAP” was by far not sufficient and the CAP in general was regarded a clear obstacle to achieving the SDGs.
- ▶ 3) Trade policy was equally regarded as obstructive to the implementation of SDGs. TTIP and CETA were not negotiated for the purpose of public interest. Ultimately they contributed to law making being regarded as a trade barrier.
- ▶ 4) Energy: There was a mixed picture of success in the energy sector. The EU needed to concentrate more on the advancement of solar and wind while ensuring that bioenergy would not make a major contribution to the EU energy mix for ecologic and economic reasons. The EU also needed to address systemic disincentives for a transition to low carbon energy sources, e.g. by reducing the focus on gas infrastructure.

Regarding “hotspot topics”, the Falkenberg report had generally highlighted correct issues, however, the question was raised why energy and climate change were not on among them. Similarly, a stronger focus on biodiversity was encouraged. Regarding cities, de Pous proposed the creation of a “Common Urban Policy” (similar to the CAP) to ensure the quality of life of citizens in cities (where most EU citizens live).

Pieter de Pous identified three main challenges for implementing SDGs. The first one is the “Euroneurosis” and the rise of populist parties and a certain “cavemen mentality” in several Member States. These developments questioned the whole idea whether European nations should cooperate. As such, they also posed an inherent threat to the implementation of SDGs on the European level. Secondly, even though experts from different specific fields were needed, the ‘silo mentality’ should be overcome in the European Commission. Thirdly, the better regulation mind-set naively assumed that eurosceptics could be turned into euroenthusiast with more deregulation. The importance of the EU as a regulator was not understood and the better regulation agenda had the potential to stop new initiatives and to distort action.

Focus on individual SDGs

Three individual SDGs were covered in the interview: SDGs 2.4, 12 and 7/13.

Need for action in sustainable food production and in resilient agricultural practices at EU level was high. The whole CAP needed to be rethought. In particular the direct payments to farmers were obstructive to the implementation of SDGs. The agri-environment measures were a good instrument but underfunded and therefore not very impactful as they currently only reach those farmers that want to address sustainability on a voluntary basis. There was a need for transition funds to help farmers change away from unsustainable production and to give them a 'new beginning' in farming practices. Instruments to maintain ecosystem functionality at farm level were missing. More funding to help farmers transition was needed.

Secondly, there was need for instruments that set targets on reducing consumption and improving resource efficiency (SDG 12). Equivalent targets that are in place for energy efficiency should be introduced to reduce waste and water consumption. Resources however should be looked at case-by-case basis and instruments should be designed accordingly. This also required policy innovation: resource efficiency on the production-side can be achieved with examples such as leasing of washing machines in the Netherlands or obliging car producers to make repair manuals public to enable everyone with the right skills to repair cars. The circular economy package can be impactful once it comes out. No specifically obstructive policies were in place.

Thirdly, SDGs 7 and 13 are somewhat covered by EU instruments but more and faster progress was needed. Support for renewable energy was particularly relevant and should be continued, however, with less emphasis on bioenergy. National policies should be continued and should aim for more ambition. Instruments supporting gas infrastructure and fossil fuel infrastructure were obstructive.

6.2.4 Interview mit Guido Peruzzo, Managing Director von EUTOP Europe und EUTOP Brüssel, ehemaliger Deputy Permanent Representative of Germany in the European Union

Introduction

Guido Peruzzo is a former Deputy Permanent Representative of Germany in the European Union and currently works at a public affairs company EUTOP. In his previous position in the Permanent Representation of Germany to the EU he was involved with SDGs that fell under COREPER I topics including in the Environmental Council and the Social Council. Although he never specifically dealt with MDGs or SDGs, he was directly involved the EU discussions about a multitude of SDG relevant topics, in particular regarding SDGs 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15.

SDG implementation on the EU level

The key point Mr Peruzzo made was that many topics covered by the SDGs were already implemented on the EU level. This was done not because they cover SDGs or other development goals but rather because there was a need for action in these areas independent of SDGs. He mentioned EU action in the areas of clean water, cleaner energy and poverty eradication as examples. The Commission, he argued, would not put an idea on the table simply to implement the SDGs but in order to achieve progress in areas where it saw a need for action. In parallel, this may lead to the achievement of SDGs, although not priority.

One example of this was SDG 1 (no poverty). EU efforts for poverty eradication have not taken place so as to implement the SDG but to lift people out of poverty. Furthermore, the Commission's task regarding poverty eradication were limited, e.g. as there was no common migration and asylum policy.

Another example was SDG 4 (quality education). There was clearly a need to provide more, better and sustainable education. Again, this was done not to achieve the SDG but to improve the education system in view of reducing the number of unskilled people.

Peruzzo identified two challenges for implementation of SDGs. Firstly, in general, the legislative system was heavy and burdensome and thus a challenge for implementing the SDGs. Even though there is a good idea to implement the SDGs and good will, the decisionmaking system makes it difficult to pass

legislation. On the other hand, more legislation was not necessarily needed for the implementation of all SDGs (such as SDG 1). Even a positive approach towards some SDGs was futile without more money being made available by Member States.

Secondly, although there was a positive momentum for the SDGs (e.g. as a priority during Germany's G20 presidency), there was the danger that action would not follow and that the SDGs could end up like the MDGs. Again, finance was a crucial issue to reach the SDGs.

The hot spots highlighted in the Falkenberg report are a good starting points for a discussion on sustainability. All hot spots are important topics.

Focus on individual SDGs

Two (connected) SDGs were covered in the interview: SDG 7/13

The Paris Agreement was very important for the implementation of SDGs 7 and 13. The success, however, was not due to the will to implement the SDGs but other need for action.

6.2.5 Interview mit Montserrat Mir Roca, Confederal Secretary und Benjamin Denis, Advisor, ETUC

Introduction

ETUC works almost with all SDGs, putting aside only SDG 14. ETUC links SDGs to all of its work and for ETUC, SDGs are not an isolated goal. Therefore, also responsibility on SDGs is shared between different units of the organisation. Montserrat Mir Roca and Benjamin Denis work on Industrial policy, Sustainable Development, Energy Policy, Climate Change and Social policy and Gender Equality. The interview focused on SDGs 1, 2, 5, 7 and 13.

SDG implementation on the EU level

In general, the relevant instruments for implementing SDGs existed. However, even though tools existed they have not been properly implemented. The goal of creating a social Europe had been set aside and economic Europe was prioritized at the expense of social Europe. There were successful tools for SDG implementation such as collective bargaining and tools to avoid social dumping. These had not however been properly implemented at the EU level.

There were instruments that are obstructive to the implementation of the SDGs. This is the case for the SDG 1 (no poverty). The treaty that limits public debt levels [Stability and Growth pact] was obstructive for decreasing poverty. There were gaps of existing EU instruments in particular when it comes to implementation of SDG 1 and 2 which were seen to be very interlinked.

The EU should focus on poverty eradication. Mir Roca had not read the Falkenberg report so cannot specifically comment on the Hotspots. The emphasis on finance seems right. There was a need for a general mapping of how SDGs were implemented and which policies are in place.

As ETUC looks at SDGs through all of its work, the challenges for implementation of SDGs at EU level interlinked with the challenges the EU faces in general. These were Brexit and the distance of EU to its citizens. The challenge of implementation was that there was need for concrete policies. The current REFIT agenda, austerity measures and the narrow definition of competitiveness were in general making it challenging to implement the SDGs.

Focus on individual SDGs

Five interlinked SDGs were covered in the interview: SDGs 1/2, 7/13 and 5.

First, the need for action in poverty eradication was high, this was interlinked with SDG 2 as eradicating poverty facilitated the implementation of SDG 2. Collective bargaining was a particularly relevant policy instrument as it had the potential to reduce poverty of workers. However, it was not sufficiently

implemented at EU level. More should be done to fight tax avoidance and to avoid tax havens in the EU. More action was needed in tax coordination to implement SDG 1. Minimum income policy at EU level would help in meeting this SDG.

Second, the need for action on SDGs 7 and 13 was high, in particular also due to the high ambitions set out in the Paris Agreement. The EU had useful instruments in place. However, they were not coherent and they did not go far enough to meet the Paris Agreement goals. Relevant instruments included EU ETS, Effort Sharing Directive as well as legislation on renewable energy sources and energy efficiency. There was a need for acceleration of renewable energy, energy efficiency in buildings, CCS and CCU technology. The EU ETS was not ambitious enough, and if improved, could stimulate innovation e.g. for CCS technology. Concrete instruments were not in place in the transport sector. Need for stronger regulation on individual car emissions and public transport. In this sector, there was a general lack of ambition. Also there were gaps when it comes to instruments regarding the circular economy, low carbon innovation and air quality. Furthermore, there were no policy instruments that addressed the labour market implications of the transition to a low carbon economy. There was a need to involve social partners in these debates.

Brief discussion on SDG 5. There was a need for action in the field of gender equality (SDG 5). Need for instruments on paternity leave and on legislating availability of care to elderly and to other groups.

6.3 Lückenanalyse (in englischer Sprache)

Siehe separates Dokument.

6.4 Literaturverzeichnis

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 10.06.2015.

Bundesministerium für Umwelt, Bau und Reaktorsicherheit (2015): Flasbarth: Anspruchsvolle Nachhaltigkeitsziele bieten Chancen für Umwelt und Entwicklung. (Pressemitteilung, 191/15). Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/flasbarth-anspruchsvolle-nachhaltigkeitsziele-bieten-chancen-fuer-umwelt-und-entwicklung/>, zuletzt geprüft am 10.02.2016.

Deutscher Bundestag (2016): Nachhaltigkeit als politischer Oberbegriff. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung/Ausschuss - 14.1.2016. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bundestag.de/presse/hib/201601/-/401736>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Diebold, Celine; Fischer, Thomas; Dierks, Benjamin (2013): Europas Nachhaltigkeitsstrategie - Abschied in der Eurokrise oder ambitionierter Neustart? Zukunft Soziale Marktwirtschaft Policy Brief, 2013/06. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Europas-Nachhaltigkeitsstrategie-de_NW_06_2013.pdf, zuletzt geprüft am 10.02.2016.

ESDN (2015): The ESDN Recommendations for implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development. Online verfügbar unter http://www.sd-work.eu/pdf/2030_agenda/ESDN%20proposition_The%20ESDN%20and%202030%20Agenda%20implementation%20in%20Europe_final.pdf, zuletzt geprüft am 10.02.2016.

Europäische Kommission (2015b): Arbeitsprogramm der Kommission 2016. „Jetzt ist nicht die Zeit für Business as usual“. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2015)610. Straßburg. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2016_de.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Europäische Kommission (2010a): Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission. KOM(2010)2020 endgültig. Brüssel. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Europäische Kommission (2010b): Energie 2020. Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2010)639 endgültig. Brüssel. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0639&from=EN>, zuletzt geprüft am 09.02.2016.

Europäische Kommission (2015a): Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2015)614. Brüssel. Online verfügbar unter http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF, zuletzt geprüft am 10.02.2016.

Europäische Kommission (2011a): Die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020. Europäische Kommission. Luxemburg. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_de.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Europäische Kommission (2014): Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. Allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020. 7. UAP. Brüssel.

Europäische Kommission (2012): Innovation für nachhaltiges Wachstum: eine Bioökonomie für Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2012)60 final. Brüssel. Online verfügbar unter <https://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/120213-KOM-Communication-innovating-sustainable-growth-DE.pdf>, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Europäische Kommission (2016): Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft. Europäische Nachhaltigkeitspolitik. Mitteilung der Kommission. KOM(2016)390final. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/COM-2016-739-F1-DE-MAIN.PDF>, zuletzt geprüft am 04.12.2016.

Europäische Kommission (2001): Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. Mitteilung der Kommission. KOM(2001)64. Brüssel. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=EN>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Europäische Kommission (2011b): Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2011)21. Brüssel. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_de.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Europäischer Rat (2012): Conclusions on Rio+20. Outcome and follow-up to the UNCSO 2012 Summit. 3194th Environment Council meeting Luxembourg, 25 October 2012. Luxemburg. Online verfügbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/133219.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2016

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23. und 24. März 2000 Lissabon. Lissabon. Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, zuletzt geprüft am 10.02.2016.

Europäisches Umweltbüro (2015): Annual Conference Report. A reform agenda for a sustainable Europe. Flagey, Brüssel.

Europäische Volkspartei (2016): We deplore Commission delaying EU position on 2030 Agenda. Online verfügbar unter <http://www.eppgroup.eu/de/press-release/We-deplore-Commission-delaying-EU-position-on-2030-Agenda>, zuletzt geprüft am 07.04.2016.

Eurostat (2007): Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxemburg (Statistical books). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5619864/KS-77-07-115-EN.PDF>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Eurostat (2009): Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxemburg (Statistical books). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5703739/KS-78-09-865-EN.PDF>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Eurostat (2011): Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxemburg (Statistical books). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5731501/KS-31-11-224-EN.PDF/64cc1345-62ca-458c-bac3-1b30622079e4>, zuletzt geprüft am 10.20.2016.

Eurostat (2013): Sustainable development in the European Union. 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxemburg (Statistical books). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5760249/KS-02-13-237-EN.PDF>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Eurostat (2015): Sustainable development in the European Union. 2015 monitoring report of the EU Sustainable Development Strategy. Luxemburg (Statistical books). Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6975281/KS-GT-15-001-EN-N.pdf>, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Falkenberg, Karl (2016): Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. European Political Strategy Centre. EPSC Strategic Notes, 18.

Godinot, Sébastien (2015): From crisis to opportunity: Five steps to sustainable European economies. World Wide Fund for Nature. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Green_Economy_Report_SUMMARY.pdf, zuletzt geprüft am 02.02.2016.

Hackenesch, Christine; Adolf Kloke-Lesch; Svea Koch; Ingeborg Niestroy; Imme Scholz (2016): Towards a "Sustainable Development Union": why the EU must do more to implement the 2030 Agenda. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Briefing Paper, 6. Bonn. Online verfügbar unter http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_6.2016.pdf, zuletzt geprüft am 23.05.2016.

HLPF (2016a): Germany: Sustainable Development Knowledge Platform. Online verfügbar unter <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/germany>, zuletzt geprüft am 17.08.2016.

HLPF (2016b): Estonia: Sustainable Development Knowledge Platform. Online verfügbar unter <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/estonia>, zuletzt geprüft am 17.08.2016.

HLPF (2016c): Finland: Sustainable Development Knowledge Platform. Online verfügbar unter <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/finland>, zuletzt geprüft am 17.08.2016.

HLPF (2016d): France: Sustainable Development Knowledge Platform. Online verfügbar unter <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/france>, zuletzt geprüft am 17.08.2016.

Lerch, Marika (2015): The 2030 Agenda for Sustainable Development: 17 goals agreed, now for the hard part. Directorate General for External Policies, Policy Department, Europäisches Parlament. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/549069/EXPO_BRI\(2015\)549069_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/549069/EXPO_BRI(2015)549069_EN.pdf), zuletzt geprüft am 17.05.2016.

NABU (2014): EU-Umweltpolitik - NABU. Online verfügbar unter <https://www.nabu.de/news/2014/04/16750.html>, zuletzt geprüft am 30.05.2016.

Pisano, Umberto; Lange, Lisa K.; Berger, Gerald; Hametner, Markus (2015a): The Sustainable Development Goals (SDGs) and their impact on the European SD governance framework. Preparing for the post-2015 agenda. European Sustainable Development Network. ESDN Quarterly Report, 35. Wien. Online verfügbar unter http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-January-The_Sustainable_Development_Goals_%28SDGs%29_and_their_impact_on_the_European_SD_governance_framework.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Pisano, Umberto; Lange, Lisa K.; Lepuschitz, Katrin; Berger, Gerald (2015b): The role of stakeholder participation in European sustainable development policies and strategies. European Sustainable Development Network. ESDN Quarterly Report, 39. Wien. Online verfügbar unter http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-December-The_role_of_stakeholder_participation_in_European_sustainable_development_policies_and_strategies.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2016.

Rat der Europäischen Union (2006): Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Die neue EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. 10117/06. Brüssel. Online verfügbar unter <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2010117%202006%20INIT>, zuletzt geprüft am 09.02.2016.

Rat der Europäischen Union (2009): Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung (2009). Bericht des Vorsitzes. 16818/09. Rat der Europäischen Union. Brüssel.

RNE (2015): Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs. Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach § 1 (2)b RNE-Geschäftsordnung. Berlin.

Vereinte Nationen (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. United Nations General Assembly. New York.

WWF 2017: MEPs call for EU strategy on Sustainable Development Goals. Online verfügbar unter <http://www.wwf.eu/?uNewsID=304730>, zuletzt geprüft am 08.09.017.