

# Verantwortung des Globalen Nordens für nachhaltige Entwicklung ernst nehmen: Wie der Staat bei sich selbst beginnen kann

Hep Monatzeder

„Ein jeder kehre vor der eigenen Tür“ – so lautet ein bekanntes Sprichwort. Gemeinsam zu handeln ist wichtig, um im Großen etwas zu bewegen. Gleichzeitig muss aber jedes Teammitglied seinen eigenen, konkreten Beitrag leisten. Dieser Gedanke des „think global, act local“ durchdringt die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen von 2015: Viel stärker als vorangegangene Entwicklungsagenden wie die Millennium Development Goals begreifen sie nachhaltige Entwicklung als globale Aufgabe und nehmen auch die wohlhabenden Länder des Globalen Nordens in die Pflicht: zu lange ging unsere Lebens- und Wirtschaftsweise zulasten anderer Teile der Welt, ökonomisch, ökologisch aber auch sozial und politisch.

Und tatsächlich, es tut sich zunehmend etwas: Die Europäische Kommission kündigt einen „European Green Deal“ an. Trotz einiger Mängel mussten sogar wir Grüne anerkennen, dass von der Leyen das Thema endlich ernst zu nehmen scheint. Mittlerweile springen selbst Finanzinvestoren wie Blackrock auf den Klimazug auf und fordern mehr Verantwortung von Unternehmen ein, auch wenn natürlich noch abzuwarten ist, ob es nicht nur bei einem Lippenbekenntnis bleibt. Ein ähnliches Bild, wenn es um die sozialen Auswirkungen unseres Handelns auf Länder des Globalen Südens geht: Angefangen bei freiwilligen CSR-Initiativen von Unternehmen über Standards wie die *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* oder der *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* bis hin zu den Bestrebungen für ein deutsches oder europäisches Lieferkettengesetz: es geht voran. Bei allen diesen Maßnahmen dreht es sich jedoch in erster Linie um die Wirtschaft. Doch was ist die Rolle des Staates und welche Hausaufgaben hat er noch vor sich?

Die Hauptaufgabe des Staates (und in dem Falle zählen wir der Einfachheit halber die Europäische Union mit dazu, auch wenn sie kein Staat ist) ist es,

das Gemeinwesen zu organisieren. Er tut das vor allem durch Regulierung und Anreize: Kommt ein Lieferkettengesetz, setzt der Staat der Wirtschaft einen neuen Rahmen für nachhaltiges Handeln. Nachhaltigkeit ist dann keine individuelle Frage der Kosten-Nutzen-Abwägung mehr, welche jedes Unternehmen für sich beantworten kann, sondern neuer Standard, der gleichermaßen für alle gilt. Der Europäische Green Deal ist nicht nur ein Klimaschutzpaket, sondern auch ein großes Wirtschaftsprogramm, welches vor allem auf Anreize setzt und erhebliche finanzielle Hilfen für den Umbau unserer Wirtschaft und Gesellschaft bereitstellt.

### Mangel an Politikkohärenz - Freihandel schlägt nachhaltige Entwicklung

Staaten verfolgen jedoch nie nur ein Ziel, sondern mehrere – und leider stehen diese nicht immer im Einklang miteinander. Gut beobachten lässt sich dies bereits seit geraumer Zeit im Bereich Entwicklungszusammenarbeit: Was von der rechten Hand mühsam aufgebaut wird, macht die Linke mit einem Handstreich wieder zunichte.

Besonders deutlich lassen sich diese Dynamiken am Beispiel der Handelspolitik der EU ablesen: Nach Gründung der Welthandelsorganisation WTO war das System aus Handelsverträgen der EU mit den Staaten in Afrika sowie im pazifischen und karibischen Raum (die meisten ehemalige europäische Kolonien) nicht mehr haltbar. Es gewährte diesen Ländern einseitig Vorteile, die andere Entwicklungsländer, etwa in Mittelamerika, nicht genossen. 2002 begannen daher die Verhandlungen zu den Economic Partnership Agreements (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten (afrikanische, karibische und pazifische Staaten).

Im Laufe der Verhandlungen gewann der WTO-konforme beidseitige Abbau von Handelshemmnissen zunehmend die Oberhand. Entwicklungspolitische Ziele spielten eine zunehmend geringere Rolle. Zwar behalten unter den AKP-EPAs die betroffenen Staaten ihren zollfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt, aber nur für Dinge, die zum größten Teil auch in diesen Ländern hergestellt wurden: Enthält ein fertiges Produkt zu viele Einzelteile oder Zutaten aus anderen Ländern oder Regionen, dann profitiert es nicht mehr vom freien Marktzugang. Dies betrifft selbst so einfache Produkte wie Milkschokolade: Eine vor Ort hergestellte Tafel aus lokalem, westafrikanischem Kakao kann nicht zollfrei in die EU eingeführt werden, wenn sie zu viel Zucker des Weltmarktführers Brasilien enthält.

Was sich am Beispiel von Schokolade gut verdeutlichen lässt, gilt umso mehr für Industrieerzeugnisse: Hier sind die Regeln noch strenger. Der Aufbau z.B. einer Endmontagelinie auf Basis von zugekauften Einzelteilen aus Asien als erster Schritt zum Aufbau einer industriellen Fertigung wird so nahezu unmöglich gemacht.<sup>1</sup>

Weitere Hauptkritikpunkte an den EPAs: Im Gegenzug dafür, dass die AKP-Staaten ihren bisherigen Marktzugang behalten können, müssen sie selbst ihre Märkte weitgehend für Produkte aus der EU öffnen, wenn auch mit langen Übergangsfristen. Dadurch könnten einheimische Produzenten einem Wettbewerb ausgesetzt werden, dem sie nicht gewachsen sind. Zudem drohen den Staaten Einnahmeausfälle durch wegfallende Zölle, was ihre Möglichkeiten AKTIVE Wirtschaftsförderung zu betreiben stark einschränken dürfte – während die EU in der Lage ist großzügig (WTO-konforme) Subventionen zu gewähren, insbesondere im Agrarsektor.<sup>2</sup> Ebenso schränken die meisten EPAs die Möglichkeit der Partnerländer ein, durch Steuern auf den Export von unverarbeiteten Rohstoffen zusätzliche Anreize für eine Weiterverarbeitung im Land zu setzen. Alles in allem besteht die Gefahr, dass der Status-Quo fortgeschrieben wird und Afrika in seiner Rolle als billiger Rohstofflieferant und Absatzmarkt für europäische Produkte gefangen bleibt.<sup>3</sup>

Diese Vertragsinhalte stießen auf vehementen Widerstand der betroffenen Staaten. Obwohl sich die afrikanischen Länder in einigen Punkten doch noch durchsetzten, konnte die EU Länder wie Kenia und Ghana letzten Endes nur unter der Androhung, ansonsten alle Privilegien zu verlieren, zur Unterzeichnung bewegen.<sup>4</sup> Der diplomatische Schaden durch diese Art der Verhandlungsführung war immens. Wirtschaftlich lassen sich die Folgen

---

<sup>1</sup> Francisco Mari (29.08.2018): Keine EU Zölle für Afrikas Exporte: ein Schwindel? Online: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2018-keine-eu-zoelle-fuer-afrikas-exporte-ein-schwindel/> [Abgerufen: 30.03.2020]

<sup>2</sup> dw.com (11.01.2017): EU-Freihandel mit Afrika: Unfairer Deal? Online: <https://www.dw.com/de/eu-freihandel-mit-afrika-unfairer-deal/a-37073640> [Abgerufen: 30.03.2020]

<sup>3</sup> Helmut Asche und Francisco Mari (13.06.2016): Pro und Kontra EPAs. Online: <https://www.welt-sichten.org/artikel/32280/pro-und-kontra-epas> [Abgerufen: 30.03.2020]

<sup>4</sup> Jaques Berthelot (11.09.2014): Unfair Trade. Online: <https://www.monde-diplomatique.de/pm/2014/09/12.mondeText.artikel,a0043.idx,13> [Abgerufen: 30.03.2020]; Heimo Claasen <https://www.welt-sichten.org/artikel/25579/eu-und-ostafrika-freier-handel-wider-willen>

bislang nur begrenzt abschätzen. Neueste Forschungsdaten lassen jedoch befürchten, dass sich einige der im Vorfeld geäußerten Bedenken gegen die EPAs tatsächlich bewahrheiten dürften: so sind in einigen Fällen die Exporte weiterverarbeiteter Produkte in die EU nicht gestiegen oder sogar rückläufig, während insbesondere Agrarimporte aus der EU steigen – und das, obwohl dank langer Übergangsfristen die Marktöffnung in den EPA-Staaten gerade erst begonnen hat.<sup>5</sup>

### Nachhaltigkeits-TÜV als wirksamer Mechanismus für mehr Politikkohärenz

Wie kann so etwas passieren? Deutschland verfügt mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seit 1960 über ein eigenes Ministerium für das Thema Entwicklungspolitik. Was zunächst positiv wirken mag, ist heute mitunter kontraproduktiv: Es ist nur eines von 14 Bundesministerien und am Kabinetttisch leider selten das einflussreichste. Wenn es hart auf hart kommt, zieht in einer solchen Struktur die Entwicklungspolitik regelmäßig den Kürzeren, etwa gegenüber eigenen wirtschaftlichen Interessen. Auf europäischer Ebene sieht es ähnlich aus: Für die EPA-Verhandlungen federführend war die Generaldirektion für Handel, für Entwicklungspolitik ist hingegen die Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung zuständig. Politisch verantwortlich sind jeweils unterschiedliche Kommissare. Diese strikte Aufgabentrennung ist der Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung als Menschheitsaufgabe nicht mehr angemessen – es ist Zeit, die Verantwortung dafür auch strukturell zu „mainstreamen“.

Eine mögliche Lösung für das Problem, ohne gleich die komplette Organisationsstruktur von Bundesregierung oder EU-Kommission über Bord werfen zu müssen, liegt in der Einführung eines Mechanismus zu verpflichtenden ex-ante Folgenabschätzungen für alle staatlichen Maßnahmen. Etwas weniger technisch formuliert: eines Nachhaltigkeits-TÜV. Bevor der Staat Gesetze und Förderprogramme beschließt oder Verordnungen erlässt, muss untersucht werden, welche Auswirkungen sie auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen wie den SDGs oder andere Rechtsgüter, wie die Einhal-

---

<sup>5</sup> Stender, Frederik, et. Al. (2020): The trade effects of the Economic Partnership Agreements between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States: early empirical insights from panel data, DIE discussion paper, S. 23. Online: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_7.2020.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_7.2020.pdf) [Abgerufen: 26.03.2020]

tion der ILO-Kernarbeitsnormen, haben. Die SDG sind als handlungsleitender Rahmen für alle Politikbereiche gedacht und müssen folglich als Gesamtregierungsverantwortung verstanden werden – nur so kann sie funktionieren.<sup>6</sup> Dies ist nicht nur eine Forderung aus grünen Kreisen, sondern eine direkte und vor allem effektive Umsetzung des SDG 17.14. Dieses fordert mehr Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung und misst die Erreichung daran, ob Länder Mechanismen zu diesem Zweck eingeführt haben – oder nicht. Offiziell erfüllt Deutschland diesen Indikator durch seine nationale Nachhaltigkeitsstrategie – doch welche Relevanz besitzt diese in der täglichen Praxis von Politik und staatlichem Handeln? Hier braucht es dringend mehr Verbindlichkeit.

### Öffentliche Beschaffung für nachhaltige Konsum- und Produktionsbeziehungen nutzen

Dies gilt im Übrigen nicht nur für die EU oder die Bundesrepublik, sondern auch auf Landesebene. Auch der bayerische Staat trifft tagtäglich Entscheidungen, die sich auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele hierzulande und weltweit auswirken. Besonders deutlich wird dies im Bereich der öffentlichen Beschaffung. Der Staat tritt nicht nur als Regulator und Förderer für Gesellschaft und Wirtschaft auf, sondern ist auch selbst Akteur: Ca. 16% des BIP entfallen in der EU auf öffentliche Beschaffung, davon etwa die Hälfte auf die Kommunen.<sup>7</sup> Der Staat besitzt als Nachfrager erhebliche Marktmacht und könnte nachhaltigen Produktionsketten zum Durchbruch verhelfen. Dies spiegelt sich auch in den SDGs wider: Ziel 12.7 benennt die öffentliche Beschaffung als ein wichtiges Handlungsfeld für nachhaltigen Konsum und Produktionsmuster weltweit – gerade hier können wir im Globalen Norden ganz konkret etwas tun!

Die gesetzlichen Räume hierfür sind da, denn auch wenn EU-Recht und auch bayerische Vergabeordnung die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei Vergabeentscheidungen nicht verbindlich fordern – ein

---

<sup>6</sup> Schmidt, Fritjof (2017): Mehr Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung: „SDG-TÜV“ einführen und bestehende Nachhaltigkeitsstrukturen stärken. DIE-Blog. Online: <https://blogs.die-gdi.de/2017/09/05/mehr-politikkoherence-fuer-nachhaltige-entwicklung-sdg-tuev/> [Abgerufen: 26.03.2020]

<sup>7</sup> Andhov, et. Al. (2020): Sustainability through publicprocurement: the way forward – Reform Proposals, University of Copenhagen, S. 3 – Online: [https://staticcurris.ku.dk/portal/files/238003899/Sustainability\\_through\\_public\\_procurement\\_the\\_way\\_forward\\_Reform\\_Proposals.pdf](https://staticcurris.ku.dk/portal/files/238003899/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf) [Abgerufen: 26.03.2020]

entscheidendes Hindernis für nachhaltige Beschaffung stellen sie nicht dar. Unter dem Strich werden die vorhandenen Möglichkeiten aber bislang zu wenig genutzt. Ca. 55% der Vergaben in der EU erfolgen nach wie vor rein auf Basis des niedrigsten Preises.<sup>8</sup> Dies ist paradox, dient die öffentliche Beschaffung doch letztlich dazu, öffentliche Güter bereitzustellen. Aber anstatt auch diese Entscheidungen danach zu treffen, was langfristig für das Gemeinwohl am besten ist, zählt nur die aktuelle Kassenlage. Dass soziale und ökologische Kosten auf lange Frist aber auch wieder finanzielle Kosten bedeuten, wird nach wie vor zu selten berücksichtigt.

Neben den gesetzlichen Regeln, welche die Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien nicht verbindlich vorschreiben, sind die Gründe hierfür laut Forschern des DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) vor allem organisatorischer und struktureller Natur: Entscheidend für den Erfolg sind die einzelnen mit der Beschaffung betrauten Beamten. Ihnen fehlt es jedoch momentan vielfach noch am nötigen Wissen, Fähigkeiten aber auch Gelegenheiten und Motivation, so dass weiter auf altbewährte Verfahren gesetzt wird. Training und unabhängige Kompetenzstellen können hier helfen, ebenso wie klare Führung und die Überarbeitung behördeninterner Prozeduren und Vorschriften. Darüber hinaus müssen auch staatliche Beschaffungsstellen tun, was von der Privatwirtschaft verlangt wird: Im Rahmen der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten ihre Lieferketten systematisch nach sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Kriterien analysieren und nachsteuern. Zudem müssen bei geschlossenen Verträgen die Einhaltung von verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien überwacht und Verstöße dokumentiert und geteilt werden. All dies erfordert natürlich Kapazitäten und personelle Ressourcen, jedoch gibt es auch hier bereits gute Praxisbeispiele: In Schweden haben sich die Regionen landesweit zusammenschlossen und das Vertragsmanagement arbeitsteilig organisiert und unterstützen sich so gegenseitig. Jede Region ist für das Monitoring und Auditing von Beschaffungsverträgen in einem bestimmten Themengebiet zuständig.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Europäische Kommission (2017): Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa, Seite 5. Siehe online unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN> [Abgerufen: 26.03.2020]

<sup>9</sup> Andhov, et. Al. (2020): Sustainability through publicprocurement: the way forward – Reform Proposals, University of Copenhagen, S. 3 – Online: [https://static-curis.ku.dk/portal/files/238003899/Sustainability\\_through\\_public\\_procurement\\_the\\_way\\_forward\\_Reform\\_Proposals.pdf](https://static-curis.ku.dk/portal/files/238003899/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf) [Abgerufen: 26.03.2020]

An dieser Stelle schließt sich auch der Kreis zum Thema Handelsverträge und Lieferketten: berücksichtigen diese systematisch Nachhaltigkeitsaspekte, reduzieren sich bei der öffentlichen Beschaffung von Waren aus Drittländern auch die Nachhaltigkeitsrisiken und folglich auch der Verwaltungsaufwand für öffentliche Beschaffungsstellen.

Bayern hat beim Thema öffentliche Beschaffung noch deutlichen Nachholbedarf. Ein Monitoring in welchem Umfang soziale, ökologisch und menschenrechtliche Kriterien in der Beschaffung angewendet werden, scheint es nicht zu geben. Im Ergebnis bleibt es häufig bei vereinzelt Biozutaten in staatlichen Kantinen und der Verwendung von Recyclingpapier.<sup>10</sup> Zuviel hängt auch in Bayern noch von der Motivation einzelner Stellen oder Personen ab, welche zudem nur wenig Unterstützung bekommen: Das alleinige Beratungsangebot in Bayern, das ABZ, ist ein von IHK und Handwerkskammer organisiertes Angebot und richtet sich gleichermaßen an Auftraggeber und Auftragnehmer – unabhängige Beratung gerade für Kommunen sieht anders aus. Eine Arbeitsteilung findet nicht statt, jede Beschaffungsstelle arbeitet letzten Endes für sich selbst. Das geht noch besser!

Umsetzung der SDG hängt an vielen Erfolgsfaktoren – staatliches Handeln ist einer davon

Wollen wir die Nachhaltigkeitsziele erreichen, geht das nur, wenn wir in allen Politikbereichen soziale, ökonomische, ökologische Nachhaltigkeit als zentrale Kriterien denken. Klar, die Wirtschaft muss ihren Teil leisten. Auch klassische Entwicklungszusammenarbeit bleibt wichtig, kann die Aufgabe jedoch nicht alleine meistern. Ihre Rolle ist es, einen Beitrag dazu zu leisten, dass Menschen und Gesellschaften im Globalen Süden zu nachhaltigem Handeln befähigt werden. Umgesetzt werden muss es aber von den Menschen vor Ort. Gleiches gilt jedoch für uns: Die wahrscheinlich wichtigste Stellschraube, damit die Staaten des Globalen Nordens ihrer Verantwortung im Rahmen der SDGs langfristig gerecht werden, ist unser eigenes Handeln – zuhause aber auch gegenüber den Ländern des Globalen Südens. Stellen wir weiter kurzfristige wirtschaftliche Eigeninteressen vorne an – oder fangen wir an, uns systematisch Gedanken darüber zu machen, was unsere Entscheidungen für Nachhaltigkeit global bedeuten? Wenn wir das tun, kommen wir vielleicht auch endlich zu wirklich fairen Handelsverträgen und Vorrang für öffentliche Vergabeentscheidungen auf Grundlage

---

<sup>10</sup> Siehe Drucksachen des Bayerischen Landtages 18/3475, 18/5598

der SDG. Gerade hier kann der Staat selbst mit gutem Beispiel vorangehen und muss sein eigenes Handeln systematisch überdenken. Selbstverständlich gilt das auch für den Freistaat: Ein bayerischer Nachhaltigkeits-TÜV und ein gesetzlich verankerter Vorrang für Nachhaltigkeitskriterien in der Beschaffung wären erste, ganz konkrete Schritte.