

Die SDGs auf der G20-Agenda

Der G20-Aktionsplan zur 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

von Jens Martens

Am 4. und 5. September 2016 fand das Gipfeltreffen der Gruppe der 20 führenden Industrie- und Schwellenländer (G20) in Hangzhou, China statt. Auf der Tagesordnung stand dort neben vielen anderen Themen auch die Umsetzung der 2030-Agenda der Vereinten Nationen und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Als Ergebnis vereinbarten die Staats- und Regierungschefs einen speziellen G20-Aktionsplan zur 2030-Agenda. Er kann als politisches Signal verstanden werden, künftig „nachhaltige Entwicklung weit oben auf die G20-Agenda“¹ zu setzen. Mit dem Aktionsplan verpflichtet sich die G20, ihre gesamte Arbeit an der 2030-Agenda auszurichten. Wie dies geschehen soll, bleibt allerdings unklar, denn der Aktionsplan ist nur einer von vielen.

Insgesamt wurden in Hangzhou mehr als 20 Aktionspläne und neue Initiativen, wie der G20 New Indust-

rial Revolution Action Plan, die G20 Digital Economy Development and Cooperation Initiative und die Global Infrastructure Connectivity Alliance vereinbart. Ihr Leitmotiv ist das „innovative Wachstum“. Widersprüche zu den Zielen und Prinzipien der UN-Nachhaltigkeitsagenda scheinen unvermeidlich.

Während viele der G20-Initiativen detaillierte Vorhaben und Zeitpläne formulieren, bleibt der Aktionsplan zur 2030-Agenda eher vage und allgemein. Die G20 verspricht allerdings nachzubessern. Bis zum nächsten Gipfel im Juli 2017 in Hamburg soll die Entwicklungsarbeitsgruppe der G20 gemeinsam mit den anderen *work streams* eine Liste umfassender und konkreter Aktivitäten anfertigen, die zur Umsetzung der 2030-Agenda beitragen. Die Federführung hat dann die deutsche Bundesregierung.

Am 25. September 2015 verabschiedeten die 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, darunter auch sämtliche Mitglieder der G20. Als China am 1. Dezember 2015 die Präsidentschaft der G20 übernahm, setzte Präsident Xi Jinping die Umsetzung der 2030-Agenda auf die Liste der prioritären Themen für den Gipfel 2016.² Er rief alle G20-Mitglieder auf, eine Führungsrolle bei der Umsetzung

der 2030-Agenda zu übernehmen und nationale Aktionspläne zu formulieren. Auf ihrer Grundlage sollte die G20 dann einen kollektiven Aktionsplan verabschieden. Das Ergebnis ist der G20-Aktionsplan zur 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung.³

Der 48-seitige Aktionsplan besteht aus zwei Teilen: Der erste Teil umfasst den eigentlichen Aktionsplan; der zweite Teil enthält zwei Anhänge, die

1 G20 (2016b), Pkt. 32

2 Vgl. www.g20.org/English/China2016/G202016/201512/P020151210392071823168.pdf.

3 Vgl. G20 (2016a).

sich mit der künftigen Rolle der G20-Entwicklungsgruppe (Development Working Group) und der Umsetzung der 2030-Agenda in den einzelnen Mitgliedsländern der G20 befassen.

„Hochrangige Prinzipien“

Zu Beginn formulieren die G20-Mitglieder „hochrangige Prinzipien“ für die Umsetzung der 2030-Agenda. Darin bekräftigen sie die universelle Reichweite der Agenda, die sich auf alle Länder der Welt erstreckt, und ihre transformative Natur. Sie unterstreichen die Bedeutung nachhaltiger Entwicklung in all ihren Dimensionen (der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen) und verpflichten sich, die Agenda und ihre Ziele sowohl durch politische Maßnahmen im eigenen Land als auch durch verstärkte internationale Zusammenarbeit zu verwirklichen. Dabei betonen sie, dass sie den komparativen Vorteil der G20 als globales Wirtschaftsforum bei der Umsetzung der 2030-Agenda nutzen wollen.

Das erklärt, warum der Umsetzung von SDG 8 (Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern) und SDG 9 (Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen) ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Bemerkenswerterweise verweist der Aktionsplan daneben aber auch an vielen Stellen auf das Ziel, Ungleichheit in und zwischen Ländern zu verringern (SDG 10).

Die 15 Nachhaltigkeitssektoren der G20

Für die Umsetzung der 2030-Agenda identifiziert die G20 im Aktionsplan eine Reihe von Themen, die für die Mitglieder von gemeinsamem Interesse sind und die daher auch gemeinsam bearbeitet werden sollen. Sie gruppiert sie zu 15 sogenannten Sustainable Development Sectors (SDS), die die gegenwärtigen Themenschwerpunkte und Prioritäten der G20 widerspiegeln (s. Kasten). Sie sind keineswegs deckungsgleich mit den SDGs und haben nicht den Anspruch, diese umfassend abzubilden. Nach den Worten der G20 bilden sie lediglich den Startpunkt für die Zusammenarbeit der kommenden 15 Jahre. Die Mitglieder verstehen den Aktionsplan als „living document,“ das je nach Prioritäten der jeweiligen Präsidentschaft kontinuierlich weiterentwickelt werden soll.

Die Sustainable Development Sectors (SDS) im G20-Aktionsplan

- » Infrastruktur
- » Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung
- » Entwicklung menschlicher Ressourcen und Beschäftigung
- » Finanzielle Integration und Rücküberweisungen
- » Heimische Ressourcenmobilisierung
- » Industrialisierung
- » Inklusive Wirtschaft
- » Energie
- » Handel und Investitionen
- » Anti-Korruption
- » Internationale Finanzarchitektur
- » Wachstumsstrategien
- » Klimafinanzierung und grüne Finanzen
- » Innovation
- » Globale Gesundheit

Der Aktionsplan formuliert keine eigenen Initiativen, sondern bündelt lediglich die bestehenden Aktivitäten der G20 in den 15 Themenfeldern. Von zentraler Bedeutung sind für sie massive Investitionen in den globalen Ausbau der **Infrastruktur**. Sie hat zu diesem Zweck in Hangzhou die Global Infrastructure Connectivity Alliance ins Leben gerufen. Diese soll mit Unterstützung der Weltbank, die als Sekretariat der Allianz dient, regionale Infrastrukturpläne und „Pipelines“ für bankfähige Infrastrukturprojekte entwickeln. Der Finanzbedarf ist enorm. Allein die multilateralen Entwicklungsbanken haben angekündigt, weltweit bis 2018 mindestens 350 Mrd. US-Dollar in den Ausbau der Infrastruktur zu investieren, insbesondere in den Sektoren Energie, Transport, Wasser sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (*MDB Joint Declaration of Aspirations on Actions to Support Infrastructure Investment*).

Die Mobilisierung privater Gelder, u.a. im Rahmen von Public-Private Partnerships (PPP), soll dabei eine wichtige Rolle spielen. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler/innen halten den Hang zu PPPs und Megaprojekten im Infrastrukturbereich allerdings für hochproblematisch. Sie weisen unter anderem darauf hin, dass die Kosten häufig höher ausfallen als geplant und dann meist von der öffentlichen Hand allein getragen werden müssen. „Projects that cost billions and

trillions of dollars also involve mega-risks,“ warnen Nancy Alexander und Aldo Caliarì in ihrer Analyse der G20-Beschlüsse.⁴

Selbst die unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank, einer der treibenden Kräfte hinter dem weltweiten PPP-Boom, räumte bereits 2013 ein:

„(...) PPPs are not the panacea – and require their own infrastructure for development. The literature points at the negative effects on public budgets because of contingent liabilities not being adequately assessed, insufficiently reported, or accounted for off-balance sheet. Furthermore, PPPs are reported as being more expensive due to high private sector borrowing costs and high transaction costs in general. There are also reports on PPPs having inadequate risk allocation due to lack of competition during bidding and on PPPs being subject to renegotiations which may put the public sector in a weak position and subsequently lead it to accept undue risks. A country's PPP engagement also demands high capacity and skill levels from the public sector authorities – or as the G-20 High Level Panel put it, ‘PPPs require their own infrastructure’.“⁵

Ein zentraler Bereich für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen ist der **Energiesektor**. Der G20-Aktionsplan verweist hier auf die bereits 2014 von ihr verabschiedeten *Principles on Energy Collaboration*.⁶ Sie nennen an erster Stelle das Ziel, den Zugang zu bezahlbarer und zuverlässiger Energieversorgung für Alle sicherzustellen. Zwar wird auch die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energie genannt, aber dies soll lediglich auf freiwilliger Basis geschehen. Im Gegensatz zu den anderen Aktionsplänen erhielt das 2016 verabschiedete Dokument explizit den Titel *Voluntary Action Plan on Renewable Energy*.⁷

Besonders schwierig sind für die G20 angesichts der heterogenen Interessen ihrer Mitglieder Vereinbarungen im Bereich **Handel und Investitionen**, die über Kompromissformeln hinausgehen, wie den Appell zum erfolgreichen Abschluss der Doha-Entwicklungsagenda der WTO. Bemerkenswert ist ein Nebensatz im G20-Aktionsplan, in dem es heißt:

„It [the G20] notes that a range of issues, such as those addressed in various Regional Trade Agreements (RTAs) and by the B20, may be of common interest and impor-

tance to today's global economy, and thus may be legitimate issues for discussions in the WTO [...]“⁸

Vordergründig ist dieser Satz wenig spektakulär, aber er nimmt explizit Bezug auf die Interessengruppe der Wirtschaft, die B20. Die Interessengruppen (*engagement groups*) der Zivilgesellschaft (C20), der Gewerkschaften (L20), der Frauen (W20), der Jugend (Y20) und der Thinktanks (T20) werden dagegen im G20-Aktionsplan nicht erwähnt.

Als wichtigen Beitrag zur Umsetzung der 2030-Agenda bezeichnet die G20 ihre **Wachstumsstrategien**, u.a. den *G20 Blueprint on Innovative Growth*,⁹ den *New Industrial Revolution Action Plan*¹⁰ und den *Innovation Action Plan*.¹¹ Sie sollen dazu führen, das kollektive Bruttoinlandsprodukt (BIP) der G20-Mitglieder bis 2018 um zusätzliche zwei Prozent zu steigern. Wie dies geschehen soll, ohne die Belastungsgrenzen des globalen Ökosystems (die *planetary boundaries*) weiter zu überschreiten, lässt der Aktionsplan offen. Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit bleibt in ihm insgesamt unterbelichtet. Die von der G20 selbst postulierte Gleichwertigkeit der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit spiegelt sich im Aktionsplan zur 2030-Agenda nicht wider.

Kohärenz und Koordination im Sinne der 2030-Agenda

Dabei betont die G20 durchaus die Notwendigkeit politischer Kohärenz für die Umsetzung der 2030-Agenda. Als Gremium, das auf Chefebene tagt, sieht sie sich in einer besonders guten Position, um Politikkohärenz im Sinne von „Whole-of-Government“-Ansätzen zu fördern.

Die Entwicklungsgruppe der G20 (Development Working Group, DWG) soll dabei künftig eine größere Rolle spielen. Sie soll die Sherpas bei der Koordination der G20-Politik im Sinne der 2030-Agenda quer durch alle Arbeitsbereiche (*work streams*) unterstützen. Wie die Arbeitsteilung zwischen der DWG und den anderen *work streams* aussieht, soll allerdings von jeder G20-Präsidentschaft neu definiert werden. Der Aktionsplan sieht dazu vor,

4 Alexander/Caliari (2016), S. 4.

5 Independent Evaluation Group (2013): Evaluation of the World Bank Group's Support for Public-Private Partnerships. Washington, D.C.: World Bank/IFC/MIGA, S. 4.

6 Vgl. www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20_principles_energy_collaboration.pdf.

7 Vgl. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/G20%20voluntary%20Action%20Plan%20on%20Renewable%20Energy.pdf>.

8 G20 (2016a), S. 10.

9 Vgl. <http://en.people.cn/n3/2016/0906/c90000-9111019.html>.

10 Vgl. <http://g20.org/English/Documents/Current/201609/P020160908738867573193.pdf>.

11 Vgl. www.mofa.go.jp/files/000185872.pdf.

„[...] to identify in each Presidency the division of labor between the DWG and other work streams with an aim to strengthen the integration of the 2030 Agenda in G20 work programmes and ensure that responsibility on the implementation and tracking progress of specific issues is clear.“¹²

Außerdem soll die DWG als Forum für den Dialog über Fragen nachhaltiger Entwicklung zwischen den G20-Mitgliedern, den Ländern mit niedrigem Einkommen und den *G20-engagement groups* dienen.

Davon unabhängig erkennt die G20 aber die zentrale Rolle der Vereinten Nationen und ihres High Level Political Forums (HLPF) beim Follow-up und der Überprüfung der 2030-Agenda an.

Keine zusätzlichen Rechenschafts- und Berichtspflichten

Das heißt freilich nicht, dass die G20 dem HLPF direkt über ihre kollektiven Maßnahmen zur Umsetzung der 2030-Agenda berichtet. In ihrem Aktionsplan verweist sie vielmehr auf den bestehenden Rechenschaftsrahmen (*Accountability Framework*) der DWG, ihre jährlichen Fortschrittsberichte (*Annual Progress Report*) und den alle drei Jahre produzierten umfassenden Rechenschaftsbericht (*Comprehensive Accountability Report*). Er soll sich künftig auf die gemeinsamen Aktivitäten der G20 im Bereich nachhaltiger Entwicklung konzentrieren und dabei auch Informationen der anderen Arbeitsbereiche der G20 berücksichtigen. Eine systematische Nachhaltigkeitsprüfung bzw. ein „Kohärenzcheck“ der diversen G20-Aktivitäten ist damit jedoch nicht verbunden. Das gilt noch weniger für die Umsetzungsaktivitäten der G20-Mitglieder auf nationaler Ebene. Der Aktionsplan sieht lediglich vor, dass die Mitglieder mit gutem Beispiel vorangehen („lead by example“) und im G20-Kontext beispielhafte Aktivitäten zur nationalen Umsetzung der 2030-Agenda präsentieren sollen.

Nationale Selbstdarstellungen

Entsprechend enthält der Aktionsplan im Anhang auf 30 Seiten Selbstdarstellungen sämtlicher G20-Mitglieder über nationale Aktivitäten zur Umsetzung der 2030-Agenda. Darin bekennen sich die G20-Mitglieder ausdrücklich zu den Zielen und Inhalten der 2030-Agenda und ihrem integrativen Ansatz. Zahlreiche Länder, wie zum Bei-

spiel Kanada und Brasilien, betonen die Notwendigkeit, den „Silo“-Ansatz der traditionellen (Entwicklungs-) Politik zu überwinden. Die Mehrheit der G20-Mitglieder hat zu diesem Zweck neue Koordinationsgremien innerhalb der Regierung geschaffen, Japan beispielsweise unter dem Namen *SDG Promotion Headquarters*. In Indien überwacht die *National Institution for Transforming India (NITI) Aayog* unter dem Vorsitz des Premierministers die Umsetzung der 2030-Agenda. In vielen Ländern sind wie in Deutschland nationale Umsetzungs- bzw. aktualisierte Nachhaltigkeitsstrategien in Arbeit. Lediglich Australien und Großbritannien (miss-)verstehen die 2030-Agenda offensichtlich primär als Entwicklungshilfe-Agenda im traditionellen Sinn und berichten in erster Linie über die Integration der SDGs in ihre Entwicklungsprogramme und -strategien. So oder so wird sich die politische Relevanz der 2030-Agenda und ihrer Ziele in den G20-Ländern erst darin zeigen, ob die nationalen Umsetzungsstrategien und neuen Koordinationsgremien dort auch zu materiellen Politikveränderungen führen.

Nächste Schritte

Dass die G20 die 2030-Agenda auf ihre Tagesordnung gesetzt und dazu einen eigenen Aktionsplan verabschiedet hat, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist nicht selbstverständlich, dass der Club der führenden Industrie- und Schwellenländer einem Beschluss der Vereinten Nationen so viel Aufmerksamkeit widmet. Positiv zu bewerten ist auch, dass die G20 die Führungsrolle der Vereinten Nationen und des HLPF beim Follow-up und der Überprüfung der 2030-Agenda anerkennt, statt selbst die Rolle des zentralen globalen Gremiums in diesem Bereich zu beanspruchen.

Angesichts seines deskriptiven Charakters und der Allgemeinheit seiner Ausführungen bleibt die politische Relevanz des G20-Aktionsplans zur 2030-Agenda aber bislang begrenzt. Entscheidend wird sein, wie die Liste der konkreten Aktivitäten aussehen wird, die bis zum G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 vereinbart werden soll. Außerdem wird es von erheblicher Bedeutung sein, ob und wie die G20 ihr selbst formuliertes Bekenntnis zu einer kohärenten Ausrichtung sämtlicher *work streams* an der 2030-Agenda in die Tat umsetzt. Wenn dies mehr als ein Lippenbekenntnis sein soll, wären alle Aktionspläne und Initiativen der G20 daraufhin zu prüfen, ob sie im Einklang mit den Prinzipien und Zielen nachhaltiger Entwicklung stehen. Dies müsste zur Folge haben, der ökologi-

¹² G20 (2016a), S. 17.

schen Dimension von Nachhaltigkeit in der Arbeit der G20 einen größeren Stellenwert einzuräumen und die absolute Dominanz der Wachstumsorientierung zu überwinden. Insbesondere die G20-Politik im Bereich der globalen Infrastrukturförderung und ihr Faible für PPPs müssten in diesem Zusammenhang auf den Prüfstand gestellt werden.

Problematisch ist im bisherigen Aktionsplan zur 2030-Agenda aber nicht nur die Unterbelichtung ökologischer Aspekte. Die Menschenrechte als Grundlage der 2030-Agenda werden im Aktionsplan an keiner Stelle erwähnt. Auch hier besteht Korrekturbedarf.

Eine wichtige Rolle als „Kohärenzwächter“ könnte die Entwicklungsgruppe der G20 spielen, deren Mandat durch den Aktionsplan zur 2030-Agenda erweitert und tendenziell gestärkt wurde. Deutschland ist in dieser Arbeitsgruppe durch das BMZ vertreten. Wenn Deutschland am 1. Dezember 2016 die Präsidentschaft der G20 übernimmt, wird das BMZ damit auch in der Entwicklungsgruppe die Federführung übernehmen.

Die Bundesregierung hat angekündigt, dass das Thema nachhaltige Entwicklung einen Schwerpunkt ihrer Präsidentschaft bildet. Insgesamt fasst sie die Themen für 2017 folgendermaßen zusammen:

„Neben den traditionellen Themen Weltwirtschaft, Finanzmarktpolitik, Steuern und Handel wird die deutsche G20-Präsidentschaft die Themen Gesundheit, Klima und Energie, Digitalisierung, Bekämpfung von Korruption, Beschäftigung, Ernährungssicherung und nachhaltige Entwicklung auf die Agenda setzen. Weiterhin werden voraussichtlich die wirtschaftliche Teilhabe von Frauen, der Kampf gegen den Terrorismus und Migrations- und Flüchtlingsbewegungen Teil der Diskussion in der G20 unter deutscher Präsidentschaft sein. Deutschland engagiert sich seit langem in der G20 dafür, dieses Gremium auch für Fortschritte in der Klimapolitik zu nutzen. In diesem Kontext wird auch die Umsetzung des Übereinkommens von Paris vom Dezember 2015 während der deutschen G20-Präsidentschaft eine wichtige Rolle spielen.“¹³

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forums

Weitere Informationen

Alexander, Nancy/Caliari, Aldo (2016): Some Highlights of the 2016 China-led G20 Summit. Washington, D.C.:

Heinrich Böll Stiftung North America.

https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/09/na-ca_g20-final.pdf

Bundesregierung (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/9384. G20-Gipfel 2016 in Hangzhou, China. Berlin (Drucksache 18/9510).

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/095/1809510.pdf>

G20 (2016a): G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Hangzhou.

http://g20.org/English/Documents/Current/201609/t20160908_3409.html

G20 (2016b): Communiqué der Staats- und Regierungschefs der G20. Gipfeltreffen von Hangzhou, 4./5. September 2016. Arbeitsübersetzung.

www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2016/09/2016-09-05-g20-communiqué.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Websites

Website der chinesischen G20-Präsidentschaft

<http://g20.org/English/>

G20-Dossiers der Heinrich Böll Stiftung Nordamerika

<https://us.boell.org/g20>

G20 Information Centre der Universität Toronto

<http://www.g20.utoronto.ca/>

Global Policy Watch

<https://www.globalpolicywatch.org/>

Website des Global Policy Forums zur 2030-Agenda (deutsch)

<https://www.2030agenda.de>

Impressum

Die SDGs auf der G20-Agenda

Der G20-Aktionsplan zur 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a

53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510

europe@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Autor: Jens Martens

Redaktion: Wolfgang Obenland

Gestaltung: www.kalinski.media

Bonn, September 2016

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.