



## Post-2015: Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung braucht adäquate weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen

### Zusammenfassung

Im September 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen (UN) einen neuen globalen Entwicklungsrahmen – die „2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung“. Die darin formulierten Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals* – SDGs) lösen die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ab, die bis Ende 2015 hätten umgesetzt werden sollen.

Welche Rolle spielt *Global Economic Governance* in der 2030-Agenda und für die SDGs?

Die MDGs haben Probleme der *Global Economic Governance* nicht angemessen gelöst. So hat MDG 8, das den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft bis 2015 vorsah, kein wirksameres und gerechteres weltwirtschaftliches Umfeld geschaffen, um menschliche Entwicklung zu fördern. Zudem hat die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung mit ihrer wachsenden Interdependenz zwischen den Ländern und wechselnden wirtschaftlichen Kräften seit der Verabschiedung der MDGs die Weltwirtschaft verändert.

In den letzten 20 Jahren hat sich der Welthandel vervierfacht und der Süd-Süd-Handel sogar verzehnfacht. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Schwellenländer an ausländischen Direktinvestitionen (ADI) von 5 auf mehr als 30 Prozent. Ebenso sind Finanzströme nicht nur angestiegen, sondern haben auch die Richtung geändert: Gewinne aus Schwellenländern fließen jetzt „bergauf“ und kompensieren Leistungsbilanzdefizite fortgeschrittener

Länder. In nur 10 Jahren haben sich internationale Kooperationsbeziehungen von der Dichotomie „reicher Norden“/ „armer Süden“ zu neuen Formen internationaler Wirtschaftskooperation umgestaltet.

Unter diesen veränderten Bedingungen sollten die SDGs den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (*Global Economic Governance*), die teils gar nicht, teils unzureichend thematisiert werden, mehr Bedeutung beimessen.

Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung schenkt dem Thema *Global Economic Governance* zwar mehr Beachtung, lässt aber wichtige Aspekte zentraler weltwirtschaftlicher Herausforderungen außer Acht:

- Die internationale Handelsordnung muss so angepasst werden, dass Handel und ausländische Investitionen nachhaltige Entwicklung verlässlich fördern. Mehr muss getan werden, um den Zugang der Entwicklungsländer zu globalen Wertschöpfungsketten zu verbessern, ihre Handelskosten zu senken und das multilaterale Handelssystem zu reformieren, gerade angesichts mega-regionaler Handelsabkommen.
- Die Regeln und Institutionen des globalen Finanzwesens müssen modernisiert werden, um Finanzstabilität zu garantieren und die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Finanzströme und -transfers zu verbessern. Das globale finanzielle Sicherheitsnetz und das globale Verschuldungsregime bleiben unvollständig.

Mit Blick auf weltwirtschaftliche Aspekte hat SDG 17 der 2030-Agenda die größte Bedeutung: Es soll „die Mittel zur Umsetzung stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen“. Im SDG 17 werden als Mittel zur Umsetzung der 2030-Agenda Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau, Handel und systemische Fragen genannt. Im Fokus dieses Papiers stehen die Herausforderungen für ein internationales Handels- und Finanzsystem. Wir fragen, inwieweit die SDGs sie angehen und welche maßgeblichen Aspekte weltwirtschaftlicher Steuerung zusätzlich zu berücksichtigen sind.

## 1 Ein globales Handelssystem

Die 2030-Agenda birgt die Chance, Handel stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken und internationale Handelspolitik auf eine globale nachhaltige Entwicklung auszurichten. Die SDGs unterstreichen den Nutzen des multilateralen Handelssystems, dessen Kernstück die Welthandelsorganisation (WTO) ist. Unterziel 17.10 lautet: „Ein universales, regelgestütztes, offenes, nicht-diskriminierendes und gerechtes multilaterales Handelssystem unter dem Dach der Welthandelsorganisation fördern, insbesondere durch den Abschluss der Verhandlungen im Rahmen ihrer Entwicklungsagenda von Doha“. Dieses neuerliche Bekenntnis zu einem multilateralen Handelssystem stärkt die normative Grundlage der WTO, bestätigt sie als globales öffentliches Gut und würdigt ihren Beitrag für eine gerechte *Global Economic Governance*. Gleichwohl: Die drängendsten Probleme, die das internationale Handelssystem Entwicklungsländern bereiten wird, finden in Ziel 17 keinen Niederschlag.

### Den Zugang von Entwicklungsländern zu globalen Wertschöpfungsketten verbessern

Worin bestehen die größten Herausforderungen? Zu viele der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) bauen immer noch auf Primärproduktion und besitzen keine nennenswerten Verarbeitungskapazitäten. Daher finden sie nur schwer Anschluss an die globalen Wertschöpfungsketten, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Unterziel 17.11 ruft die Staatenwelt auf die „Exporte der Entwicklungsländer deutlich [zu] erhöhen, insbesondere mit Blick darauf, den Anteil der am wenigsten entwickelten Länder an den weltweiten Exporten bis 2020 zu verdoppeln“. Dieses Ziel ist zu begrüßen. Doch Handelsziele sollten nicht nur den Marktzugang als solchen anstreben. Zugleich müssen Handelsregeln Entwicklungsländern genug politischen Spielraum bieten, um Handels- und Investitionsströme nach nationalen Entwicklungsprioritäten regulieren zu können. Außerdem schultern viele Länder, gerade weniger entwickelte, weiterhin hohe Handelskosten, deren Senkung mehr Beachtung finden muss. In einem ersten

Schritt sollte vereinbart werden, wie diese Kosten zu messen sind.

### Ursprungsregeln vereinfachen

Ein Schwerpunkt ist die Vereinfachung der Ursprungsregeln, um Entwicklungsländern die Nutzung präferenzeller Systeme zu erleichtern. Unterziel 17.12 lautet: „Die rasche Umsetzung des zoll- und kontingentfreien Marktzugangs auf dauerhafter Grundlage für die am wenigsten entwickelten Länder im Einklang mit den Beschlüssen der Welthandelsorganisation zu erreichen, unter anderem indem sichergestellt wird, dass die für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern geltenden präferenzellen Ursprungsregeln transparent und einfach sind und zur Erleichterung des Marktzugangs beitragen“. Gut ist, dass die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung nicht nur Ziele für einen Marktzugang enthält, sondern, dass deutlich gemacht wird, dass für Importe aus ärmeren Ländern transparente und einfache Ursprungsregeln gelten sollten.

### Herausforderungen bilateraler und regionaler Handelsabkommen

Dass Handelsregeln zunehmend außerhalb der WTO verhandelt werden, ist für Entwicklungsländer problematisch. In den letzten Jahren haben die größten Handelsmächte zunehmend umfassende Abkommen unterzeichnet. Die beiden wichtigsten Beispiele für solche Mega-Regionals sind die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und die *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Oft decken solche Verhandlungen zunehmend komplexe und umfassende Themen ab, die weit über den Abbau von Zöllen hinausgehen und es Entwicklungsländern schwer machen, die Umsetzung der SDGs in ihrer öffentlichen Politik zu verankern. Solchen Schwierigkeiten tragen die SDGs nur unzureichend Rechnung.

Außerhalb der WTO verhandelte Verträge sollten im Einklang mit der 2030-Agenda stehen. Sonst besteht die Gefahr, dass Mega-Regionals den politischen Spielraum weiter einschränken, der für die „Umsetzung von Politiken zur Armutsbeseitigung und für nachhaltige Entwicklung“ (Unterziel 17.15) nötig ist. Darauf, dass Handels- und Investitionsabkommen den politischen Spielraum von Entwicklungsländern nicht einengen dürfen, weist auch die *Addis Ababa Action Agenda* hin („Addis-Agenda“). Bilaterale und regionale präferenzelle Handelsabkommen regeln zunehmend auch Fragen wie Investorenschutz, regulatorische Zusammenarbeit und den Schutz geistigen Eigentums – tiefgreifende Bestimmungen, die den Spielraum der Vertragsparteien, bestimmte Politiken oder Maßnahmen zu erlassen, einschränken sollen. Das Für und Wider solcher Bestimmungen der neuen Generation bilateraler und regionaler Handelsabkommen müssen Entwicklungsländer sorgfältig abwägen.

Eine dritte Herausforderung ist die Reform des multilateralen Handelssystems. Die radikalen Veränderungen der Handels- und Investitionsströme im 21. Jahrhundert werden in der Entwicklungsagenda von Doha nicht thematisiert, und ausufernde bilaterale und regionale Handelsabkommen, allen voran TTIP und TTP, stellen die Rolle der WTO infrage und könnten das globale Handels- und Investitionssystem weiter fragmentieren.

### Plurilaterale Abkommen in Erwägung ziehen

Angesichts dieser Entwicklungen sollte über zwei Reformen nachgedacht werden. Erstens würde eine Modifikation der konsensuellen Entscheidungsfindung der WTO den Mitgliedern erlauben, in „Gruppen von Willigen“ plurilaterale Abkommen zu schließen. Diese können zwar neue Risiken bergen, sind aber insgesamt potentiell weniger problematisch als Blockaden innerhalb der WTO und weiterhin ausufernde bilaterale und regionale Abkommen. Überdies muss die WTO in ihrer Eigenschaft als ein Koordinierungsforum gestärkt werden, das die Kohärenz regionaler Handels- und Investitionsabkommen verbessert. Die tief greifenden, mit bilateralen und regionalen Handelsabkommen ausgehandelten Regeln müssen zudem „multilateralisiert“ werden, und die WTO sollte ihren Gestaltungsanspruch über ihren traditionellen Fokus auf protektionistischen Handelsbeschränkungen hinaus ausweiten. Ein plurilaterales Abkommen könnte der erste Schritt zu einer Multilateralisierung bilateraler und regionaler Handelsregeln sein. Entwicklungsländer sollten ihren traditionellen Widerstand gegen WTO-plus-Regeln aufgeben und selbst aktiv werden, um entwicklungsfreundlichere Ergebnisse auszuhandeln. Das ist vor allem wichtig, da wirtschaftliche Entwicklung stark vom Zugang zu globalen Wertschöpfungsketten abhängig ist.

## 2 Das globale Finanzsystem

Für die Verwirklichung der SDGs im Rahmen eines stabilen globalen Finanzsystems, das die Finanzierung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums leisten kann, ist eine solide internationale Finanzarchitektur unverzichtbar. Die jüngste globale Finanzkrise hat gezeigt, dass Finanzstabilität ein globales öffentliches Gut ist, für das entwickelte wie Entwicklungsländer verantwortlich sind.

### Globale Finanzstabilität gewährleisten

Makroökonomische und Finanzmarktstabilität sind Gegenstand der SDGs 10 und 17. Während Unterziel 10.5 lautet: „Die Regulierung und Überwachung der globalen Finanzmärkte und -institutionen verbessern und die Anwendung der einschlägigen Vorschriften verstärken“, soll Unterziel 17.13: „Die globale makroökonomische Stabilität verbessern, namentlich durch Politikkoordinierung und Politikkohärenz“. Da Finanz-

stabilität ein globales öffentliches Gut darstellt, muss sie durch ein System aufeinander abgestimmter makroökonomischer Strategien gewährleistet werden, die „Ansteckungseffekten“ der Makropolitiken der wichtigsten Wirtschaftsräume entgegenwirken. Grundlage des Systems sollte eine verstärkte gegenseitige Bewertung (*Mutual Assessment Process*) unter der Ägide des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Kooperation mit anderen internationalen Institutionen sein.

Problematisch ist auch die Fragmentierung des globalen finanziellen Sicherheitsnetzes. Es besteht aus mehreren Schichten wie dem IWF, regionalen Sicherheitsnetzen und der Kooperation der Zentralbanken (SWAPs). Die Zusammenarbeit dieser Akteure muss verbessert werden. Die Addis-Agenda tritt für die Stärkung des internationalen finanziellen Sicherheitsnetzes ein, indem die Bedeutung Internationaler Finanzinstitutionen (IFIs) für das Netz herausgehoben und die Kooperation von IWF und regionalen Finanzvereinbarungen gefördert wird.

### Das „Global Debt Governance“-System vervollständigen

Die 2030-Agenda zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit enthält keine konkreten Vorschläge für eine Reformierung der Instrumente des *Global Debt Governance*-System. Unterziel 17.4 fordert: „Den Entwicklungsländern dabei behilflich sein, durch eine koordinierte Politik zur Förderung der Schuldenfinanzierung, der Entschuldung beziehungsweise der Umschuldung die langfristige Tragfähigkeit der Verschuldung zu erreichen, und das Problem der Auslandsverschuldung hochverschuldeter armer Länder angehen, um die Überschuldung zu verringern“. Die Addis-Agenda dagegen schlägt viele wichtige Instrumente zur Verhinderung von Verschuldungskrisen vor, wie zum Beispiel die Instrumente der internationalen Finanzinstitutionen zur Bewertung und Beobachtung der Schuldentragfähigkeit sowie zur Verbesserung des Schuldenmanagements oder „Richtlinien für Schuldner und Gläubiger für eine verantwortungsvolle Kreditaufnahme und -vergabe an Staaten“. Sie bietet indes kein umfassendes Konzept zur Bewältigung von Schuldenkrisen, z. B. ein Insolvenzverfahren für Staaten, das mit vorbeugenden Instrumenten wie den genannten Richtlinien kombiniert werden könnte. In den letzten 10 Jahren wurden vermehrt Kollektivklauseln zur Umstrukturierung von Staatsanleihen in Verträge aufgenommen, jedoch nur für bestimmte Schuldenklassen. Das Trittbettfahrerverhalten durch Gläubigerminderheiten (sog. „Hold-outs“) haben sie bisher nicht verhindert.

Die Unterziele 10.6 und 16.8 behandeln eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen und anderen globalen Lenkungsinstitutionen. Diese Ziele sollten in diesem Bereich begonnene Reformen wie die der IWF-Quoten und -Governance fördern.

### **Die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen verbessern**

Eine andere maßgebliche Säule der internationalen Finanzarchitektur, die internationale Steuerregulierung, behandeln die SDGs nicht. Dabei ist das internationale Steuersystem ein wesentliches Element der finanziellen Mittel zur Umsetzung der SDGs, da sich mit verbesserten internationalen Institutionen und Regulierungsvorschriften deutlich mehr Mittel mobilisieren lassen. Die Addis-Agenda zieht mit Blick auf die Bekämpfung illegaler Finanzströme und Steuerhinterziehung eine globale Kooperation in Betracht. Auch die G20 versprechen immer wieder, diesbezüglich aktiv zu werden.

Die internationale Kooperation der Finanzbehörden muss durch multilaterale Vereinbarungen gefördert werden. Vier Aspekte sind hier besonders wichtig: Erstens sollte der automatische Steuer-Informationsaustausch weltweites Standardverfahren werden. Zweitens muss eine Definition des Begriffs „grenzüberschreitende illegale Finanzströme“ vereinbart werden, um diese wirksam bekämpfen zu können. Drittens sollte die Offenlegung von Verrechnungspreisleitlinien und wirtschaftlichem Eigentum zur Norm werden, um die Möglichkeiten der Steuerzahler, Vermögen in anonymen Trusts und Stiftungen zu verbergen, einzuschränken. Schließlich muss eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage festgelegt werden.

### **Innovative Finanzierungsinstrumente ausbauen**

Innovative Finanzquellen könnten neue Finanzmittel generieren. So werden in der Addis-Agenda neben „grünen“ Anleihen sog. *Vaccine Bonds* und die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen genannt. Zwei wichtige Instrumente dagegen – die globale Finanztransaktionssteuer und globale Solidaritätsabgaben – bleiben unerwähnt. Das größte Potenzial zur Mobilisierung hoher Geldbeträge könnte die Finanztransaktionssteuer haben. Das Europäische Parlament billigte im Juli 2013 eine Finanztransaktionssteuer für die Europäische Union. Doch Bemühungen, eine solche Steuer weltweit einzuführen, gibt es nicht.

### **Gefragt ist mehr Ehrgeiz**

Ohne Pläne für eine wirklich globale Partnerschaft, die Verantwortung für die Umsetzung der 2030-Agenda übernimmt, werden in einer „galoppierenden“ Globalisierung viele Entwicklungsländer zurückbleiben. Davon abgesehen, dass SDG 17 und die Addis-Agenda mit Begriffen wie „erhöht“, „fördert“ und „steigert“ vage formuliert sind, gehen die Texte auf viele Hürden nicht ein, die verhindern, dass Entwicklungsländer vom Weltmarkt und von Finanzströmen wirklich profitieren. Dieser Mangel an Ehrgeiz muss überwunden werden, wenn die „Globale Partnerschaft“ mehr sein soll als eine hochtrabende Idee.

**Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Post 2015“. Für bereits erschienene Ausgaben der Serie siehe unter [www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)**



**Dr. Kathrin Berensmann**  
Wiss. Mitarbeiterin



**Axel Berger**  
Wiss. Mitarbeiter



**Dr. Clara Brandt**  
Wiss. Mitarbeiterin

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)