



Der Post-2015-Prozess und die G7 – ihre Rolle und Aufgaben

Zusammenfassung

Der G7-Gipfel in Elmau ist für die G7-Mitgliedsstaaten die Gelegenheit, sich für den Erfolg der wichtigsten multilateralen Konferenzen des Jahres 2015 einzusetzen, die sich mit den Themen Entwicklungsfinanzierung (Addis Abeba), Agenda für nachhaltige Entwicklung (New York) und Klimawandel (Paris) befassen. Wir erkennen Handlungsmöglichkeiten auf drei Ebenen:

- In den eigenen Ländern sollten die Mitglieder der G7 Veränderungen mit globalen Auswirkungen anstoßen: (i) Die Staats- und Regierungschefs der G7 sollten sich verpflichten, nationale und fristgebundene Umsetzungspläne für die Post-2015-Agenda zu erarbeiten, die mit nationalen Prozessen verknüpft sind, zum Beispiel Politiken und Strategien nachhaltiger Entwicklung. Sie sollten (ii) Wegbereiter nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster sein und (iii) konkretisieren, wie sie auf nationaler Ebene zur Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C beitragen wollen.
- In Ländern mit niedrigem (LICs) und mittlerem Einkommen (MICs) sollte die G7 nachhaltige Entwicklung fördern: (i) Sie sollte die öffentlichen Gesundheitssysteme in LICs stärker unterstützen und helfen, einen Gesundheitsnotfallfonds einzurichten. Sie sollte (ii) ihre Zusagen bekräftigen, öffentliche Gelder (einschließlich Klimafinanzierung und öffentliche Entwicklungsleistungen [Official Development Assistance – ODA] für globale Zwecke) bereitzustellen und diese

konkretisieren und (iii) die Entwicklung und den Transfer von Technologien in LICs und MICs fördern.

- Auf internationaler Ebene sollte die G7 das Prinzip „globale Regeln für globale Gemeinschaftsgüter“ stärken: (i) Die G7 sollte die internationale Finanzarchitektur reformieren. Sie sollte (ii) die Reform des internationalen Steuersystems vorantreiben, indem sie multilaterale Vereinbarungen fördert, die die internationale Zusammenarbeit von Steuerbehörden verbessern. Und sie sollte (iii) ein für Entwicklungsländer förderliches internationales Handelssystem stärken, das eine entwicklungsfreundliche Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und eine Transpazifische Partnerschaft (TPP) umfasst.

Die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung bekräftigt die universelle Gültigkeit der Menschenrechte und anderer Grundwerte der G7. Der Vorschlag für die Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs) mag nicht perfekt sein. Aber er könnte Auslöser jenes kollektiven Handelns sein, das zur Erhaltung und Sicherung des Wohlstands und Wohlergehens heutiger und künftiger Generationen innerhalb der Grenzen unseres Planeten so notwendig ist. Zudem ist die Agenda für nachhaltige Entwicklung ein Beispiel dafür, wie sich gemeinsame Probleme lösen lassen: in einer auf Regeln beruhenden Partnerschaft, gestützt auf die Werte Fairness, Gerechtigkeit und gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung. Die G7 muss ihren Teil zum Gelingen der Verhandlungen beitragen.

I Einleitung

Der G7-Gipfel im Juni auf Schloss Elmau kann Einfluss auf die multilateralen Großereignisse des Jahres 2015 nehmen – vor allem auf die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli in Addis Abeba, die Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) auf hoher Ebene zur Festlegung einer Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung im September in New York und die Klimakonferenz in Paris im Dezember. Die deutsche Präsidentschaft und die weiteren Mitglieder der G7 können die Gelegenheit ergreifen und diese Prozesse auf drei Ebenen fördern: in den eigenen Ländern, in Ländern mit niedrigem (LICs) und mittlerem Einkommen (MICs) und auf internationaler Ebene.

II Handlungsmöglichkeiten: Die G7 sollte...

1 im eigenen Land: Veränderungen mit globalen Auswirkungen anstoßen

Die bisher gültige Entwicklungsagenda, die auf der Millenniumserklärung der UN basiert, zielt fast ausschließlich auf Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Doch angesichts tiefgreifender Veränderungen in der Weltwirtschaft sowie der sozialen Landschaft, als auch eines dringenden Bedarfs an Lösungen für globale Probleme hat dieser Nord-Süd-Ansatz nun ausgedient – auch wenn er in der politischen Debatte *de facto* noch eine große Rolle spielt. Maßnahmen in den Hocheinkommensländern (HICs) können weitreichende positive Wirkungen entfalten. Bleiben diese aus, werden die Glaubwürdigkeit und das Recht der G7-Mitglieder, die Einhaltung einer Agenda für nachhaltige Entwicklung von anderen zu fordern, ernsthaft in Frage gestellt.

... sich zu nationalen SDG-Umsetzungsplänen verpflichten und wirksame Monitoring-, Rechenschafts- und Überprüfungsmechanismen einfordern

Die Staats- und Regierungschefs der G7 sollten ihren Einfluss geltend machen und sich zu nationalen, fristgebundenen SDG-Umsetzungsplänen bekennen, die mit nationalen Strategien verknüpft werden, wie zum Beispiel mit den nachhaltigen Entwicklungspolitiken und Strategien in Deutschland. Zudem sollten die G7-Mitglieder ein ehrgeiziges Monitoringsystem einfordern, mit dem alle Länder und gegebenenfalls private Akteure zur Rechenschaft gezogen werden können.

... Wegbereiter für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sein

Das 12. Nachhaltigkeitsziel (SDG) thematisiert globale Konsum- und Produktionsmuster, die als Auslöser einer nicht nachhaltigen Entwicklung gelten – Raubbau an natürlichen Ressourcen, Landnutzungsänderungen, Abfallerzeugung und starke Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen. Hier könnten Maßnahmen der wohlhabenden Länder, vor allem der sieben führenden Industrienationen, einen neuen Kreislauf technologischer und sozialer Innovation mit maximaler globaler Wirkung in Gang setzen. Damit stiege auch der Druck auf Schwellenländer zu handeln.

Bei der praktischen Umsetzung von SDG 12 („Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“) sollte die G7 eine führende Rolle einnehmen. Die Verpflichtung, einen Zeitrahmen für den Ausstieg aus der ineffizienten Subventionierung fossiler Energieträger festzulegen, wäre ein starkes Signal, besonders im Hinblick auf die 2009 gemeinsam mit den Schwellenländern der G20 getroffenen Zusagen. Mit der Zusage, für den Bereich fossiler Energieträger langfristig keine öffentlichen Mittel mehr bereitzustellen, sollten sich die G7-Länder selbst verpflichten, das Problem der indirekten Subventionierung, etwa durch Förderung von Produzenten fossiler Brennstoffe und Steuervergünstigungen für deren Produzenten und Verbraucher, innerhalb einer festgelegten Zeit zu lösen. Außerdem sollten sie sich verpflichten, mehr Fördermittel für die Erforschung und Entwicklung von Zukunftstechnologien bereitzustellen. Das deutsche Kapitel des *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN Germany) schlägt hierfür vor, bis 2030 die Nahrungsmittelverschwendung zu halbieren und die Ressourceneffizienz gegenüber Mitte der 1990er Jahre zu verdreifachen sowie bis 2050 ein umfassendes Kreislaufwirtschaftssystem zu schaffen.

... nationale Beiträge zur Eindämmung der Erderwärmung auf 2°C konkretisieren

SDG 13 hat die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zum Ziel, wobei das Primat der UN-Klimarahmenkonvention anerkannt wird. Die G7 hat bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Zusage bekräftigt, die Erderwärmung gegenüber dem vorindustriellen Niveau auf 2°C zu begrenzen, und ihre Besorgnis über die Minderungsücke zum Ausdruck gebracht.

Der Gipfel in Elmau wäre eine ausgezeichnete Gelegenheit für die G7 zu zeigen, wie sie als Ganzes, aber auch jedes Mitglied für sich, ihre Verpflichtungen kurz- und mittelfristig erfüllen wollen. Hierzu zählen auch ihre beabsichtigten nationalen Beiträge (*Intended Nationally Determined Contributions* – INDC) für den Zeitraum 2025–2030, die einige Staaten bereits bekannt gegeben haben, und eine Strategie der G7, wie die zugesagten Emissionsminderungen erreicht werden sollen. SDSN Germany schlägt eine Reduzierung der Treibhausgasemission gegenüber 1990 um 40 Prozent bis 2020 und 90 Prozent bis 2050 vor. Diese Ankündigungen würden ein starkes politisches Signal in Richtung UNFCCC-Prozess und SDG-Verhandlungen senden und die Wechselbeziehungen zwischen den globalen klimapolitischen Agenden und nachhaltiger Entwicklung vertiefen.

2 In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen nachhaltige Entwicklung fördern

Die G7 sollte eine nachhaltige Entwicklung in LICs und MICs fördern, deren Anliegen es ist, dass ihre Belange nicht der neuen universellen Transformationsagenda zum Opfer fallen.

... öffentliche Gesundheitssysteme in LICs stärker unterstützen und einen Gesundheitsnotfallfonds einrichten

Die durch den Ebola-Ausbruch in Westafrika ausgelöste Gesundheitskrise hat gezeigt, dass die internationale Ge-

meinschaft langsam und unzureichend reagiert. Auf dem Gipfel in Elmau sollten die Staats- und Regierungschefs der G7 die Forderungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Weltbank aufgreifen und sich zu einem substanziellen Beitrag zum WHO-geführten Notfallfonds für Gesundheitsnotstände verpflichten. Die Lösung künftiger Gesundheitskrisen liegt nicht in der Doppelung globaler Strukturen. Die WHO benötigt mehr und bessere Finanzmittel und strukturelle Reformen, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind. Zudem sollten die G7-Mitglieder Investitionen in nationale öffentliche Gesundheitssysteme Vorrang einräumen und weitere Mittel für den Aufbau funktionsfähiger, stabiler öffentlicher Gesundheitssysteme bereitstellen, vor allem in LICs.

... Zusagen über öffentliche Mittel für globale Fragen (ODA und Klima) bestätigen und präzisieren

Die öffentlichen Entwicklungsleistungen (Netto-ODA) sind zwar seit dem Millenniumsgipfel von 2000 deutlich gestiegen, doch nur eine Handvoll Hocheinkommensländer (Dänemark, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Vereinigtes Königreich) haben ihre Verpflichtung erfüllt, 0,7 Prozent ihres Nationaleinkommens für ODA zur Verfügung zu stellen. Natürlich können öffentliche Entwicklungsleistungen nicht die einzige Finanzierungsquelle sein, um eine so umfassende Agenda wie die für nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Doch viele LICs sind auf ODA angewiesen.

Die G7 sollte das 0,7-Prozent-Ziel bestätigen und einen festen Zeitrahmen für seine Realisierung kommunizieren. Eine Option wäre der Vorschlag des SDSN, die Lücke zwischen dem aktuellen ODA-Niveau und dem 0,7-Prozent-Ziel bis 2020 zu halbieren. Da ODA eine unverzichtbare Finanzierungsquelle für LICs ist, muss besonders der für sie bestimmte Anteil deutlich aufgestockt werden. Die Staats- und Regierungschefs der G7 sollten sich daher verpflichten, die Mittel für Länder mit niedrigem Einkommen bis 2020 zu verdoppeln.

In Kopenhagen haben sich 2009 die wohlhabenden Länder verpflichtet, für den Klimaschutz in Entwicklungsländern bis 2020 jährlich 100 Mrd. US\$ aus öffentlichen, privaten, bi- und multilateralen sowie alternativen Finanzierungsquellen bereitzustellen. Ihren Anteil daran sollte die G7 konkretisieren: Wie wird die Verpflichtung bis 2020 erfüllt? Wie viele zusätzliche öffentliche Mittel werden bereitgestellt? Wie lässt sich das Volumen privater Finanzströme in Entwicklungsländern steigern? Möglich wäre etwa eine Zusage über weitere 50 Mrd. US\$ jährlich für den Zeitraum 2020–2025 - zu einem Drittel als externe Zuschüsse, vor allem über den „Grünen Klimafonds“, wie SDSN Germany vorschlägt.

... die Entwicklung und den Transfer von Technologien vor allem in MICs fördern

Ohne die Entwicklung und weite Verbreitung geeigneter Technologien lassen sich die SDGs nicht erreichen. Gleichwohl klaffen im Technologiesektor weiterhin große Finanzlücken. Angesichts der in Ländern mit niedrigem und middle-

rem Einkommen unzureichend entwickelten Finanzmärkte ist externe öffentliche Unterstützung besonders in der Anfangsphase des Technologiezyklus, die oft für private Investoren zu viele Risiken birgt, von entscheidender Bedeutung.

Die G7-Länder sollten ihren Beitrag zu Kofinanzierungskonzepten erhöhen und sich in eine speziell auf MICs zugeschnittene Technologieinitiative für saubere Energie und Gesundheit einbringen. Dafür sollten sie verstärkt den „Grünen Klimafonds“ nutzen. Überdies sollten sie sich zur Ausweitung nicht-finanzieller Unterstützung verpflichten, beispielsweise durch den Aufbau von Hochschulpartnerschaften mit einzelnen MICs und die Förderung gemeinsamer Forschungs- und Entwicklungsinitiativen im Umweltbereich. Die G7 sollte auch den Vorschlag der UN unterstützen, eine Technologiebank für die am wenigsten entwickelten Länder aufzubauen.

3 Weltweit globale Regeln für globale Gemeinschaftsgüter vereinbaren

Globale nachhaltige Entwicklung – vor allem in ärmeren Ländern – ist auf ein förderliches globales Rahmenwerk angewiesen, das wirkungsvoll und legitim ist. Für die Reform des bestehenden internationalen Finanz- und Handelssystems, das die Belange der LICs und MICs mit einbezieht, tragen die G7-Länder eine besondere Verantwortung.

... die internationale Finanzarchitektur reformieren

Für die Umsetzung der Agenda für nachhaltige Entwicklung ist eine geeignete internationale Finanzarchitektur unverzichtbar, die auch den Belangen von LICs und MICs Rechnung trägt. Letztere müssen in den internationalen Finanzinstitutionen besser repräsentiert und stärker an deren Entscheidungsfindung beteiligt sein. Außerdem müssen ihre besonderen Gegebenheiten bei der Neugestaltung des internationalen Finanzsystems berücksichtigt werden. Die G7 sollte in Elmau ihre Bereitschaft bekunden, sich weiterhin für Reformen wie die Vollendung der Quoten- und Governance-Reform des Internationalen Währungsfonds einzusetzen.

Zur Verhinderung von Verschuldungskrisen in LICs und MICs sowie zur Sicherung stabiler internationaler Finanzmärkte sollten die G7 zur Verbesserung des *Global Debt Governance*-Systems (GDG) beitragen. Sie sollte sich daher für neue Instrumente einsetzen, die die sozioökonomischen Kosten einer *Ad-hoc*-Umschuldung reduzieren, und hier insbesondere für ein Insolvenzverfahren für souveräne Staaten. Des Weiteren sollte sie die angemessene und vollständige Anwendung bestehender Instrumente des GDG-Systems verbessern und sich zu den „Prinzipien für die verantwortungsvolle Kreditvergabe und -aufnahme“ der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) bekennen.

... das internationale Steuersystem reformieren

Die zur Umsetzung der SDGs benötigten Finanzmittel lassen sich nur mit einem leistungsfähigen internationalen Steuersystem generieren. Der bevorstehende G7-Gipfel sollte dazu genutzt werden, durch bessere Koordinierung

und Regulierung des Finanzmarktes die laufenden Maßnahmen gegen illegale Finanzströme, Steuerhinterziehung und die Manipulation von Verrechnungspreisen voranzubringen. Die internationale Zusammenarbeit von Finanzbehörden lässt sich nur durch multilaterale Vereinbarungen verbessern. Während diese Themen schon auf der Agenda der G20 stehen, muss die G7 eine aktivere Rolle einnehmen. Drei Punkte sind hier besonders wichtig: (i) Die G7-Mitglieder sollten ihr politisches Gewicht dazu nutzen, dass der automatische Austausch von Steuerinformationen zum weltweiten Standard wird, um die Transparenz zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sollte sich die G7 dafür einsetzen, dass der neue weltweite Standard zum automatischen Austausch der Steuerzahler-Daten, der im Oktober 2014 auf dem *Global Forum* in Berlin gebilligt wurde, auch wirklich angewendet wird. (ii) Mittelfristig sollte die Offenlegung wirtschaftlichen Eigentums die Regel sein, damit Steuerzahler ihr Vermögen nicht in anonymen Treuhandgesellschaften oder Stiftungen verbergen können. Und (iii) sollte die G7 auf eine offizielle Definition des Begriffs „illegale Finanzströme“ hinarbeiten, um grenzüberschreitende illegale Finanzströme besser bekämpfen zu können.

... ein für Entwicklungsländer förderliches internationales Handelssystem unterstützen

Internationale Handelsregeln können die Agenda für nachhaltige Entwicklung unterstützen, indem sie geeignete Rahmenbedingungen schaffen. Die G7 sollte für ein offenes, regelgestütztes multilaterales Handelssystem eintreten. Zudem sollten sich die G7-Mitglieder für ein Welthandelssystem einsetzen, das nicht durch bilaterale oder regionale Handelsabkommen wie die Transatlantische Handels- und Investi-

tionspartnerschaft (TTIP) und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) unterlaufen wird. Diese Abkommen dürfen andere Länder, etwa die großen aufstrebenden Märkte China und Indien, nicht ausgrenzen und sollten politische Ziele wie die der Post-2015-Agenda systematisch berücksichtigen. Die G7-Länder sollten dafür sorgen, dass die Abkommen einheitliche und offene Ursprungsregeln unterstützen und die Präferenzprogramme der EU und der Vereinigten Staaten aufeinander abgestimmt werden. Da die gleichberechtigte Teilnahme vieler LICs und MICs am internationalen Handel durch angebotsseitige und strukturelle Hemmnisse eingeschränkt ist, sollten die G7-Länder ihre finanzielle Unterstützung für die „Aid for Trade“-Initiative aufstocken.

III Warum sollten die Staats- und Regierungschefs der G7 in die Agenda für nachhaltige Entwicklung investieren?

Fragen nationaler und globaler Sicherheit stehen weit oben auf der Agenda der G7. Aber sich auf diese Themen zu beschränken, wäre ein Fehler. Das 21. Jahrhundert ist das Jahrhundert der globalen Gemeinschaftsgüter und Systemrisiken, aber auch beispielloser Entwicklungschancen. Gerade diese Fragen lassen sich nicht länger aufschieben – an ihrer Beantwortung muss mit Nachdruck gearbeitet werden.

Die Ziele nachhaltiger Entwicklung sind nicht rechtsverbindlich. Doch ergänzt mit wirksamen Mitteln zur Umsetzung, guten Indikatoren und sinnvollen Monitoring-, Rechenschafts- und Überprüfungsmechanismen könnten sie nationale Politik und internationales Handeln der nächsten zehn Jahre bestimmen. Die G7 muss ihren Teil zum Gelingen der Verhandlungen beitragen.

Wir bedanken uns für die finanzielle Unterstützung durch die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung und das Kieler Institut für Weltwirtschaft. Für den Inhalt sind allein die Autorinnen verantwortlich.

Literatur

Schmidt-Traub, G., & Sachs, J. (2015): *Financing sustainable development: Implementing the SDGs through effective investment strategies and partnerships* (Working Paper, 8. April 2015). Sustainable Development Solutions Network.

Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Germany. (2015): *Erklärung von SDSN Germany: G7 müssen starke Selbstverpflichtungen für eine nachhaltige und gerechte Welt beschließen*. Pressemitteilung vom 24. März 2015. Abgerufen von http://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/20150324_sdsn_germany_erklaerung_g7-gipfel.pdf

United Nations (UN). (2014): *Proposal of the Open Working Group for sustainable development goals*. New York: Autor.



Dr. Kathrin Berensmann
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

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



Dr. Silke Weinlich
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)