

## **Ergebnisse der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba**

Die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die vom 13. bis 16. Juli in Addis Abeba in Äthiopien stattfand, beabsichtigte die Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs), die im September in New York verabschiedet werden sollen. Die Einigung sollte auch eine wichtige Weichenstellung für die UN-Klimakonferenz Ende des Jahres in Paris sein. Ziel war außerdem das Voranbringen struktureller Reformen in den Bereichen Handel, Verschuldung, Finanzen und Steuern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Nach intensiven Verhandlungen konnte sich die Staatengemeinschaft auf den Addis-Abeba-Aktionsplan einigen.

Der Aktionsplan wurde von Seiten der Vereinten Nationen als „[historisches Abkommen](#)“ gewürdigt: "Die Ergebnisse hier aus Addis Abeba bieten uns die Grundlage für eine neu belebte weltweite Partnerschaft der nachhaltigen Entwicklung, die niemanden zurücklässt", sagte UN-Generalsekretär Ban. Bundesentwicklungsminister Gerd Müller begrüßte die Einigung als großen Erfolg und gute Grundlage für einen neuen Weltzukunftsvertrag auf dem UN-Gipfel in New York.

Die in Addis anwesenden 600 zivilgesellschaftlichen Organisationen kommen jedoch zu einem sehr viel kritischeren Ergebnis. Denn dieser Aktionsplan lässt auf vielen Gebieten politischen Willen vermissen und enthält nur wenig konkrete Schritte, um Entwicklung zu finanzieren und die ambitionierten Ziele für Nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Dringend notwendige strukturelle Reformen bleiben aus. Die Konferenz habe die Chance versäumt, die strukturellen Ungerechtigkeiten im internationalen Wirtschaftssystem anzupacken, bemängelte auch das Bündnis von Nichtregierungsorganisationen, zu dem sich mehrere hundert internationale Organisationen zusammengeschlossen haben. Eine umfassende Analyse der Ergebnisse der Konferenz bietet die [Reaktion der Nichtregierungsorganisationen auf das Ergebnis](#) sowie die [gemeinsame Erklärung des CSO FfD Forum](#).

Auch bei den meisten Entwicklungsländern stieß die Einigung von Addis auf Kritik. Der Aktionsplan sei zu sehr vom Norden bestimmt und ein enttäuschendes Signal für den Multilateralismus. Die Förderung des Privatsektors stehe zu sehr im Vordergrund kritisierten die ärmsten Entwicklungsländer, aber auch Schwellenländer wie Brasilien. Besonders heftig gerungen wurde über das sogenannte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities – CBDR). Dieses Prinzip, das auf den Erdgipfel von Rio 1992 zurückgeht, besagt, dass die Lasten und Kosten in Bezug auf globale Herausforderungen zwischen den Ländern fair aufzuteilen sind. Die Entwicklungsländer verlangten nun auch im Vorfeld von Addis die Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Kapazitäten und Entwicklungsstufen und betonten die unterschiedliche Verantwortung entsprechend ihrer jeweiligen ökonomischen Leistungsfähigkeit. Generell könnten CBDR für alle globalen öffentlichen Güter (global public goods) als Leitprinzip dienen. Die Industrieländer wehrten sich jedoch erfolgreich dagegen. Der Streit um das Prinzip wird nach Zurückweisung in Addis nun wohl zum Dreh- und Angelpunkt der Klima- und Post-2015-Verhandlungen.

### **Die wichtigsten Beschlüsse des Addis Aktionsplans ([Addis Ababa Action Agenda](#)) (AAAA)**

Der sogenannte „Aktionsplan“ enthält nur wenig Neues zur Finanzierung der Nachhaltigkeitsagenda und noch weniger Konkretes zur Reform des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems. Dem Aktionsplan mangelt es insgesamt an einforderbaren Ergebnissen. Brot für die Welt kritisierte den vorliegenden Aktionsplan als ein „Plan fast ohne konkrete Aktion“. Der geringe politische Wille ist enttäuschend angesichts der gewaltigen globalen Herausforderungen, um die es geht: die Armut endgültig zu überwinden, soziale Gerechtigkeit durchzusetzen und die natürlichen Lebensgrundlagen

zu bewahren.

Die reichen Länder wiederholten zwar ihr Ziel, die Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu steigern, jedoch ohne verbindliche Zeitziele zu ihrer Verwirklichung zu verabschieden. Deutschland kommt derzeit nur auf etwa 0,42 Prozent.

Bedauerlicherweise wurde auch die Finanztransaktionssteuer als Instrument für nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung des Klimawandels aus dem Abschlussdokument gestrichen.

Vor dem Hintergrund der gewaltigen Finanzierungsherausforderungen im Zusammenhang mit den SDGs und dem Klimawandel wären deutlich ambitioniertere Zusagen der Geberländer notwendig gewesen. Die Enttäuschung bei den ärmsten Entwicklungsländern ist groß. Stattdessen versuchen die Geberländer, den Privatsektor durch private Investitionsflüsse und öffentlich-private Partnerschaften stärker in die Entwicklungsfinanzierung einzubinden. Zunehmend sollen öffentliche Gelder (ODA) für die Absicherung der Risiken privater Investitionen herangezogen werden (Blending).

### **Förderung privater Investitionen**

In der Abschlusserklärung zeigt sich der globale Trend, private Investitionsflüsse und öffentlich-private Partnerschaften als ein neues Wundermittel für nachhaltige Entwicklungsprozesse zu betrachten. So wurde beschlossen, ein **neues Forum zur Infrastrukturförderung** zu schaffen, um die neuen internationalen Infrastrukturinitiativen zu koordinieren. Dieses Forum soll von den multilateralen Entwicklungsbanken geleitet werden: *“Investing in sustainable and resilient infrastructure, including transport, energy, water and sanitation for all, is a pre-requisite for achieving many of our goals. To bridge the global infrastructure gap, including the \$1 trillion to \$1.5 trillion annual gap in developing countries, we will facilitate development of sustainable, accessible and resilient quality infrastructure in developing countries through enhanced financial and technical support It will highlight opportunities for investment and cooperation, and work to ensure that investments are environmentally, socially and economically sustainable”* (s. AAAA, Paragraph 14).

Zudem wird die Einrichtung eines **Technologie-Förderungsinstruments (TFM)** angeregt, das die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele unterstützen soll. *„We decide to establish a technology facilitation mechanism. The mechanism will be launched at the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda in order to support the sustainable development goals. We decide that the technology facilitation mechanism will be based on a multi-stakeholder collaboration between Member States, civil society, the private sector, the scientific community, United Nations entities and other stakeholders and will be composed of a United Nations inter-agency task team on science, technology and innovation for the sustainable development goals, a collaborative multi-stakeholder forum on science, technology and innovation for the sustainable development goals and an online platform”*. (s. AAAA, Paragraph 123) Unterstützt werden soll dieses Instrument durch ein ein neues **Multi-stakeholder Forum für Wissenschaft, Technology und Innovation**, an dem ebenfalls die Zivilgesellschaft beteiligt werden soll: *„The multi-stakeholder forum on science, technology and innovation for the sustainable development goals will be convened once a year, for a period of two days, to discuss science, technology and innovation cooperation around thematic areas for the implementation of the sustainable development goals, congregating all relevant stakeholders to actively contribute in their area of expertise.”* (Paragraph 123) Außerdem soll eine **Technologie Bank** speziell für die ärmsten Länder gegründet werden. (Paragraph 124)

Private ausländische Investitionen können durchaus eine wichtige Rolle bei wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen im globalen Süden spielen. Doch eine automatische positive Wirkung auf Armutsbekämpfung ist durch private Mittel keineswegs gesichert, denn sie fließen nur selten in ärmere Regionen oder in weniger profitversprechende Bereiche wie Erziehung und Basisgesundheits. Es bedarf daher robuster politischer Steuerungsmechanismen, damit diese Investitionen im Einklang mit den nationalen Entwicklungsplänen stehen und auch sozialer Entwicklung zugute kommen. Doch diese fehlen noch in den meisten Entwicklungsländern. Die in Addis anwesenden deutschen Politiker bemerkten dazu: *„Private Förderung kann...durchaus berechtigt sein, sie darf aber nicht zum*

systemtragenden Element werden. Entwicklungspolitik droht nach der (Addis) Konferenz verstärkt zum Investitionsprogramm für die im Finanzsystem geparkten Milliarden der Multinationalen Konzerne zu verkommen.“ (Grüne,18.WP, 16.07.2015).

Ein weiteres Problem sieht die Zivilgesellschaft darin, dass lediglich auf Freiwilligkeit in der Unternehmensverantwortung gesetzt wird, statt die Achtung der Menschenrechte durch multinationale Unternehmen verbindlich sicherzustellen. Auch sorgfältige Vorab-Wirkungsprüfungen werden nicht vorgeschrieben. Diese könnten dazu beitragen, die Wirkung privater Investitionen hinsichtlich Armutsreduzierung und Nachhaltigkeit zu überprüfen. Brot für die Welt forderte daher, verbindliche Menschenrechts- und Umweltstandards für Unternehmen und öffentlich-private Partnerschaften einzuführen. Ein kleiner Erfolg der gemeinsamen Lobbyarbeit der Nichtregierungsorganisationen war immerhin die Aufnahme der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in den Aktionsplan: *„We will foster a dynamic and well-functioning business sector, while protecting labour rights and environmental and health standards in accordance with relevant international standards and agreements, such as the Guiding Principles on Business and Human Rights and the labour standards of ILO, the Convention on the Rights of the Child and key multilateral environmental agreements, for parties to those agreements”*. (Paragraph 37) Doch existieren auch diese Standards bisher nur auf freiwilliger Basis.

### **Keine Einigung auf eine UN-Kommission zur internationalen Steuerkoordination**

Fast gescheitert wären die Verhandlungen an einem Thema aus dem Bereich der Steuerpolitik. Die Aufwertung des UN-Expertenausschusses zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen zu einer vollwertigen politischen Kommission mit universeller Mitgliedschaft aller Staaten wurde durch den massiven Druck der OECD-Staaten verhindert. Damit war es nicht möglich, ein klares Zeichen für ein transparentes internationales Steuersystem und gegen illegale Finanzflüsse und Steuerhinterziehung zu setzen. Die Setzung internationaler Standards bleibt also weiterhin in der Hand der industrialisierten Staaten ohne Mitwirkung des globalen Südens. Das Problem ist aber, dass nicht nur Industrieländer, sondern gerade auch die Entwicklungsländer die Leidtragenden sind und jährlich Milliarden Dollar durch Steuerflucht und Steuervermeidung verlieren. Wichtige Vorschläge wie die Einführung von *öffentlichen* Registern wirtschaftlicher Eigentümer und *öffentlichen* länderbezogenen Berichtspflichten für Unternehmen schafften es nicht in das Abschlussdokument. Der Streit ist zwar in Addis zugunsten der Position des Nordens entschieden worden, doch die Entwicklungsländer haben angekündigt, diese offenen Fragen bei den Vereinten Nationen in New York wieder auf die Tagesordnung bringen.

Deutschland hat am Rande der Konferenz zwar eine „Internationale Steuerinitiative“ auf den Weg gebracht. Sie zielt jedoch nur auf die Stärkung der Steuerverwaltung in Entwicklungsländern, und nicht auf deren Mitsprache bei der Gestaltung internationaler Regelwerke in Steuerfragen. Die in Addis anwesenden deutschen Politiker urteilten entsprechend: „Steuervermeidung braucht eine effiziente Steuerverwaltung, Korruptionsbekämpfung und mehr Transparenz bei Steuerzahlungen von global agierenden Unternehmen. Während also hinter den Kulissen in Addis Abeba um strukturelle Veränderungen zur Regelung des globalen Steuersystems gerungen wurde, stellte Entwicklungsminister Müller eine, auf Privatkapital ausgerichtete Steuerinitiative mit dem Schwerpunkt der Eigenverantwortung in den Vordergrund.“ (Grüne,18.WP, 16.07.2015).

### **Kein Fortschritt beim Thema Schulden und Schuldentragfähigkeit**

Das Kapitel zu Staatsverschuldung im Abschlussdokument ist erwartungsgemäß sehr schwach, da der Streit um ein faires Entschuldungs- bzw. Schiedsgerichtsverfahren in einem parallelen UN Prozess stattfand. Immerhin haben Nichtregierungsorganisationen es mit dem Verweis auf Beschlüsse des Monterrey Consensus geschafft, einen - leider nur vagen - Link zwischen Schuldenrestrukturierung und der Fähigkeit zur Finanzierung der Nachhaltigkeitsziele hineinzubringen. *“We... acknowledge that successful debt restructurings enhance the ability of countries to achieve sustainable development and the sustainable development goals”*. (Paragraph 98)

Außerdem schafften es die UNCTAD „Prinzipien zu verantwortlicher Kreditvergabe und -aufnahme“ ins Abschlussdokument, wenn auch mit sehr schwacher Formulierung: „...we take note of the UNCTAD principles on responsible sovereign lending and borrowing“. (Paragraph 97). Schließlich wird erklärt: *“We will work towards a global consensus on guidelines for debtor and creditor responsibilities in borrowing by and lending to sovereigns, building on existing initiatives“*. (Paragraph 97). Wie und wo das geschehen wird, bleibt unklar.

### **Nur vage Empfehlungen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems**

Bei den letzten beiden Konferenzen in Monterrey (2002) und in Doha (2008) war das Kapitel zu Systemfragen der globalen Finanzarchitektur eines der wichtigsten und strittigsten Themen. In Addis Abeba, sieben Jahre nach der großen internationalen Finanzkrise scheinen die Regierungsvertreter zufrieden zu sein mit den Vorschlägen des Basler Bankstabilitätsrates (FSB) und der unzureichenden Aktivitäten der G20 und des IWF: *“We will hasten completion of the reform agenda on financial market regulation, including assessing and if necessary reducing the systemic risks associated with shadow banking, markets for derivatives, securities lending, and repurchase agreements. We also commit to addressing the risk created by “too-big-to-fail” financial institutions, and addressing cross-border elements in effective resolution of troubled systemically important financial institutions.”* (Paragraph 109) *“We commit to pursuing sound macroeconomic policies that contribute to global stability, equitable and sustainable growth and sustainable development, while strengthening our financial systems and economic institutions. When dealing with risks from large and volatile capital flows, necessary macroeconomic policy adjustment could be supported by macroprudential and, as appropriate, capital flow management measures”*. (Paragraph 105) Abgeschwächt durch Formulierungen wie *„as appropriate“* bleibt es bei der bloßen Nennung der Empfehlungen dieser Gremien - ohne konkrete Handlungsoptionen. Immerhin wird auf die Notwendigkeit der Kohärenz der internationalen Standards verwiesen (s. Paragraph 107).

Ähnlich verhält es sich mit dem Problem volatiler Nahrungsmittelpreise. Diese werden zwar thematisiert, aber welche Massnahmen konkret nötig wären, bleibt unklar: *“We are concerned about excessive volatility of commodity prices, including for food and agriculture and its consequences for global food security and improved nutrition outcomes. We will adopt measures to ensure the proper functioning of food commodity markets and their derivatives and call for relevant regulatory bodies to adopt measures to facilitate timely, accurate and transparent access to market information in an effort to ensure that commodity markets appropriately reflect underlying demand and supply changes and to help limit excess volatility of commodity prices.”* (Paragraph 108)

### **Ein kleiner Erfolg: Soziale Entwicklung finanzieren**

Einen kleinen Erfolg konnten die Nichtregierungsorganisationen immerhin hinsichtlich eines „Social Compact“ verbuchen: *“...we commit to a new social compact. In this effort, we will provide fiscally sustainable and nationally appropriate social protection systems and measures for all, including floors, with a focus on those furthest below the poverty line and the vulnerable, persons with disabilities, indigenous persons, children, youth and older persons. We also encourage countries to consider setting nationally appropriate spending targets for quality investments in essential public services for all, including health, education, energy, water and sanitation, consistent with national sustainable development strategies. We will make every effort to meet the needs of all communities through delivering high-quality services that make effective use of resources. We commit to strong international support for these efforts, and will explore coherent funding modalities to mobilize additional resources, building on country-led experiences”* (s. AAAA, Paragraph 12).

Damit wird in dem Addis Dokument überhaupt das Thema zu sozialer Sicherheit benannt, das international anerkannt ist und für Lobbyarbeit gegenüber nationalen Regierungen genutzt werden kann. Jedoch wurde diese Forderung durch den Zusatz *“fiscally sustainable and nationally appropriate”* abgeschwächt. Im Prinzip geht es hier nicht um einen neuen Sozialvertrag, sondern um

das Einlösen bereits bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen, soziale Grundsicherung weltweit umzusetzen.

Bei öffentlichen Dienstleistungen wird immerhin ein Bezug zur Qualität von Investitionen hergestellt, auch soll der Zugang „für alle“ möglich sein. Gleichzeitig enthält der Paragraph positive Aussagen zu internationalen Verpflichtungen und zur Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel. Leider aber wurde der frühere Verweis auf einen Globalen Fond wieder gestrichen. Es bleibt damit unklar, wie die Finanzierung sozialer Grunddienste aussehen soll.

Es gibt weitere positive Forderungen, wie zum Beispiel: *“We will support sustainable agriculture, including forestry, fisheries and pastoralism. We will also take action to fight malnutrition and hunger among the urban poor.”* (Paragraph 13) Aber wie bei den meisten Vorschlägen des gesamten Dokuments fehlen auch hier konkrete Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung und konkreter politischer Maßnahmen.

### **Der wichtigste Beschluss: Stärkung des Umsetzungsprozesses der Entwicklungsfinanzierung**

Ein Hoffnungsschimmer und Erfolg der Lobbyarbeit der Nichtregierungsorganisationen im Vorfeld von Addis ist der Beschluss, ein starkes Forum bei den Vereinten Nationen einzurichten, das den weiteren Entwicklungsfinanzierungsprozess überprüft und darüber hinaus die strittigen Themen wieder aufgreifen kann. Künftig werden die Staaten in einem Forum für Entwicklungsfinanzierung jährlich über die Fortschritte beraten. Das neue UN Forum wird ab 2016 jedes Jahr bis zu 5 Tage lang die strittigen Punkte der Entwicklungsfinanzierungsagenda weiterbehandeln. Das bedeutet, dass die in Addis zurückgewiesenen Forderungen nicht für immer verloren sind, sondern zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden können. Ein gestärktes Follow-up ist ein positives Signal für die zukünftige Arbeit und auch, um die globalen Nachhaltigkeitsziele umzusetzen. Dies lässt immerhin Raum für weitere politische Entscheidungen über Systemreformen der globalen Finanzarchitektur.

Ebenfalls ist es dem Süden gelungen, dass der gesamte Entwicklungsfinanzierungsprozess NICHT mit dem Prozess zu den Nachhaltigkeitszielen (SDG) Prozess verschmolzen ist und damit quasi aufgelöst worden wäre – wie es vorher von einigen Staaten des Norden angestrebt worden war. Es ist ein wesentlicher Erfolg des Südens in der Abschlusserklärung von Addis, dass die Debatte zur gesamten breiten Themenpalette der Entwicklungsfinanzierung, die die globalen System- und Finanzfragen mit einschließt, auf der Ebene der Vereinten Nationen weitergeführt werden wird und dies nun noch in gestärktem Format. Die nächste Entwicklungsfinanzierungs-Konferenz ist für 2019 geplant.

Eva Hanfstängl Berlin, 28.07.2015