Mittel und Wege

Die Finanzierung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹

Jens Martens

Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ wird die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik der kommenden 15 Jahre maßgeblich prägen. Die Agenda beschränkt sich nicht auf die Formulierung globaler Nachhaltigkeitsziele, sondern beschreibt auch die Mittel, die zur Umsetzung der Ziele notwendig sind. Die politische Relevanz der Agenda und ihrer Ziele wird davon abhängen, ob die Regierungen bereit sind, diese Mittel in ausreichender Form bereitzustellen.

Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda)[1] gilt schon jetzt als das neue ›Standardwerk‹ internationaler Umwelt- und Entwicklungspolitik für die kommenden 15 Jahre. Sie wurde am 25. September 2015 von den 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf einem Gipfeltreffen im Rahmen der 70. Tagung der UN-Generalversammlung verabschiedet.

In ihrer Erklärung sparen die Staats- und Regierungschefs nicht mit Superlativen. Sie sprechen von einer »äußerst ambitionierten und transformativen Vision«[2] und erklären: »Diese Agenda ist von beispielloser Reichweite und Bedeutung. Sie wird von allen Ländern akzeptiert und ist auf alle anwendbar, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten. Ihre Ziele und Zielvorgaben sind universell und betreffen die ganze Welt, die entwickelten Länder wie die Entwicklungsländer.«[3]

Mehr als nur Ziele

Im Mittelpunkt der neuen Entwicklungsagenda stehen die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Sie waren bereits ein Jahr zuvor von einer Offenen Arbeitsgruppe in einem langwierigen Prozess ausgehandelt worden.[4] Sowohl die Gruppe der 77 (G77) als auch zahlreiche Länder des Nordens, darunter Deutschland, setzten sich in den Verhandlungen über die 2030-Agenda nachdrücklich dafür ein, den dort gefundenen Kompromiss nicht wieder in Frage zu stellen. So blieb es bei dem weitgehend unveränderten Katalog aus 17 SDGs und 169 Zielvorgaben. Sie decken die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ab sowie die Bereiche Frieden und internationale Zusammenarbeit. Damit reichen sie weit über die bisherigen Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) hinaus, an deren Stelle sie ab dem 1. Januar 2016 treten.[5]

Aber die 2030-Agenda ist weit mehr als ein Katalog von Entwicklungszielen. Sie beginnt mit einer Präambel und einer Erklärung, die den normativen Rahmen der Agenda absteckt, und umfasst daneben Kapitel, die sich mit den Mitteln zur Umsetzung der SDGs sowie der Weiterverfolgung (follow-up) und Überprüfung (review) befassen.[6]

Die Regierungen waren sich grundsätzlich einig, dass in der neuen Agenda nicht nur die gemeinsamen Ziele für die kommenden 15 Jahre definiert werden, sondern auch die Mittel und Wege beschrieben werden, um diese Ziele zu erreichen. Umstritten blieb aber bis zuletzt, welche Mittel dies sein sollen und wer für ihre Bereitstellung verantwortlich ist.

Die in der G77 zusammengeschlossenen Länder des globalen Südens forderten als Voraussetzung für die Verwirklichung der SDGs, die globale Partnerschaft zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern neu zu beleben. Dabei betonten sie insbesondere die Verantwortung der klassischen Industrieländer für Entwicklungsfinanzierung, faire Handels- und Investitionsregeln, Technologieförderung und Kapazitätsaufbau.

Normative Grundlage war für die G77 das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten (common but differentiated responsibilities – CBDR), das bereits 1992 in der Erklärung des Erdgipfels von Rio de Janeiro definiert worden war. Damals hatten die Regierungen ihren unterschiedlichen gegenwärtigen und historischen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt, und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen. Die G77 wollte das Prinzip über den Umweltbereich hinaus möglichst auf alle Themenfelder der 2030-Agenda ausweiten.

Jens Martens, Dipl.-Volksw., geb. 1962, ist Direktor des ›Global Policy Forum‹, Bonn.

1 Vgl. UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

2 UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 7.

3 UN Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 5.

4 Vgl. Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals, UN Doc. A/68/970 v. 12.8.2014 .

5 Näheres zur Bilanz der MDGs im Beitrag von Gabriele Köhler in diesem Heft, S. 243–248.

6 Näheres dazu im Beitrag von Marianne Beisheim in diesem Heft, S. 255–260.

Die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, verabschiedet am 25. September 2015 in New York. Quelle: Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC), www.unric.org/de

Die USA, die EU und ihre Verbündeten hätten das CBDR-Prinzip dagegen in der bisherigen Form am liebsten abgeschafft. Angesichts der veränderten politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse in der Welt sprachen sie von der gemeinsamen beziehungsweise geteilten Verantwortung (shared responsibility) aller Länder jenseits der klassischen Nord-Süd-Dichotomie und drückten damit implizit ihre Erwartung aus, dass Länder wie China bei der Umsetzung der künftigen Entwicklungsziele eine größere Rolle übernehmen sollten.

Als Kompromiss einigte man sich darauf, alles beim Alten zu lassen. In der Erklärung der 2030-Agenda heißt es lapidar: »Wir bekräftigen alle Grundsätze der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, unter anderem das in Grundsatz 7 festgelegte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten.«[7]

Für die Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele werden deutlich mehr Ressourcen benötigt als für die Verwirklichung, der MDGs.

Zugleich betonen die USA, die EU und ihre Verbündeten, dass die Umsetzung der SDGs nicht allein die Aufgabe der Staaten sein könne. Die wiederbelebte globale Partnerschaft, die in der 2030-Agenda beschworen wird, ist für sie nicht auf die Beziehung zwischen öffentlichen Akteuren beschränkt. Stattdessen verwenden sie den Partnerschaftsbegriff meist im Plural und sprechen von der Notwendigkeit neuer (globaler) Partnerschaften öffentlicher und privater Akteure.

»Der umfassende Zielkatalog lässt sich nicht allein von Regierungen umsetzen«, hatte die Bundesregierung in ihrem Positionspapier zur 2030-Agenda im Dezember 2014 festgestellt. »Neben Regierungen müssen unter anderem auch Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft eine tragende Rolle im Entwicklungsprozess und in der konkreten Ausfüllung des Partnerschaftsgedankens einnehmen.«[8]

Von Milliarden zu Billionen

Begründet wird die stärkere Hinwendung zu Partnerschaften mit dem Privatsektor auch mit den Kosten der SDGs. Denn für die Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele werden deutlich mehr Ressourcen benötigt als für die Verwirklichung ihrer Vorgänger, der MDGs, die sich auf die Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung in Ländern des Südens konzentrierten.

Die multilateralen Entwicklungsbanken hatten dazu im Frühjahr 2015 unter Federführung der Weltbank ein vielbeachtetes Papier mit dem programmatischen Titel ›From Billions to Trillions – Transforming Development Finance‹ veröffentlicht.[9] Seine Kernaussage lautet: Anstelle der Milliarden US-Dollar, die für die Verwirklichung der MDGs veranschlagt wurden, werden für die Verwirklichung der SDGs Billionen US-Dollar benötigt. Die öffentliche Entwicklungsfinanzierung der traditionellen Geberländer, die im Jahr 2014 bei rund 135 Mrd. US-Dollar lag, könne nur einen Bruchteil des geschätzten Finanzbedarfs decken. Erforderlich sei daher vor allem, privates Kapitel für Zwecke nachhaltiger Entwicklung nutzbar zu machen. Dies soll mit Hilfe von Investitionsanreizen, staatlichen Garantien, diversen Formen der Mischfinanzierung (blending) und öffentlich-privaten Partnerschaften geschehen.

Eine ähnliche Botschaft war bereits zuvor von dem Bericht des UN-Expertenausschusses zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung (ICESDF) ausgegangen.[10] Der Ausschuss war im Anschluss an die Rio+20-Konferenz von 2012[11] eingesetzt worden und befasste sich von August 2013 bis August 2014 mit dem globalen Finanzierungsbedarf für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, der Mobilisierung und wirksamen Nutzung öffentlicher und privater Mittel sowie institutionellen und strukturellen Fragen der Entwicklungsfinanzierung.

Der Expertenausschuss tagte parallel zur Offenen Arbeitsgruppe, welche die SDGs aushandelte, und sollte komplementär zu ihr Vorschläge zur Finanzierung der SDGs formulieren. Die in seinem Bericht enthaltenen Empfehlungen zielen unter anderem auf die Stärkung heimischer Steuersysteme, die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (Official Development Assistance – ODA), die Erhöhung des privaten Investitionskapitals für nachhaltige Entwicklung und die Stärkung globaler Institutionen, etwa im Bereich der Steuerkooperation. Die Empfehlungen des Expertenausschusses brachten allerdings wenig Neues und blieben weitgehend allgemein. Der ehemalige Direktor des britischen Overseas Development Institute Simon Maxwell kam in seiner Bewertung des ICESDF-Berichts zu dem Schluss:

»Ich muss sagen, dass nichts in dem Bericht mich vor Schmerzen aufschreien lässt oder aus Überraschung – oder aus Freude. (…) Was wir von der ICESDF haben, ist eine nützliche Grundsatzerklärung zur Entwicklungsfinanzierung. Dies ist eine Errungenschaft und eine wertvolle Plattform für die zukünftige Arbeit. Was wir nicht haben, ist eine deutliche Nennung des Berichts der OWG oder ein Katalog spezifischer Vorschläge. Es gibt also noch etwas zu tun.«[12]

Die Mittel zur Umsetzung in der 2030-Agenda

Dass sich die 2030-Agenda nicht darauf beschränkt, einige hehre Ziele zu definieren, sondern auch die Mittel beschreibt, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden, ist zweifellos ein Fortschritt gegenüber den MDGs. Denn in ihnen waren die internationalen Rahmenbedingungen und vor allem die Verantwortung des Nordens für die Umsetzung der Ziele nur in MDG 8 unter der Überschrift ›Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft‹ vage angesprochen worden. Die neue Entwicklungsagenda befasst sich dagegen gleich in dreifacher Weise mit den Mitteln zur Umsetzung der SDGs.[13]

Erstens enthält der SDG-Katalog das eigenständige Ziel 17 »Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen« mit 19 Unterzielen zu den Bereichen Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau, Handel, Kohärenz, Multi-Akteur-Partnerschaften, Daten, Überwachung und Rechenschaftspflicht.

Zweitens listet auch jedes der übrigen 16 SDGs mehr oder weniger allgemein formulierte Zielvorgaben auf, die Maßnahmen beschreiben, die zur Umsetzung des jeweiligen Zieles nötig sind. Diese sind mit Buchstaben gekennzeichnet. Zu den insgesamt 43 Zielvorgaben zählen etwa die »Abschaffung aller Formen von Agrarexportsubventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung« (SDG 2.b) sowie die Rationalisierung der »ineffizienten Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet« (SDG 12.c).

Drittens enthält die 2030-Agenda, wie bereits erwähnt, ein eigenes Kapitel zum Thema »Umsetzungsmechanismen und Globale Partnerschaft«. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um eine knappe Zusammenfassung der Aktionsagenda von Addis Abeba. Sie ist das Ergebnis der Dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Develoment – FfD), die im Juli 2015 in der äthiopischen Hauptstadt stattgefunden hat. Die G77 hatte im Vorfeld argumentiert, dass sie ambitionierten Entwicklungszielen nur zustimmen könne, wenn im Voraus im Rahmen dieser Konferenz die Frage ihrer Finanzierung geklärt sei. Der Bericht des ICESDF wurde dafür als unzureichend angesehen, da er als reiner Expertenbericht nicht zwischen Regierungen ausgehandelt worden war und in seinen Politikempfehlungen überwiegend allgemein blieb. Stattdessen sollte das Ergebnis der Konferenz von Addis Abeba quasi das Aktionsprogramm für die SDGs bilden.

Dass sich die 2030-Agenda nicht darauf beschränkt, einige hehre Ziele zu definieren, sondern auch die Mittel beschreibt, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden, ist zweifellos ein Fortschritt gegenüber den MDGs.

Die 2030-Agenda enthält ein eigenes Kapitel zum Thema »Umsetzungsmechanismen und Globale Partnerschaft«.

7 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 12.

8 Bericht der Bundesregierung. Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, Berlin, Dezember 2014.

9 From Billions to Trillions: Transforming Development Finance, World Bank et al., Washington, D.C. 2015, http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf

10 Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, UN Doc. A/69/315 v.15.8.2014.

11 Siehe: http://www.uncsd2012.org/

12 Vgl. Simon Maxwells Blogbeitrag ›Hold onto Your Hat: The UN Finance Report Is Out‹, 14.8.2014, (Übersetzung des Zitats durch Autor), www.simonmaxwell.eu/blog/hold-onto-your-hat-the-un-finance-report-is-out.html

13 Eine Auflistung der SDGs mit allen Vorgaben (Englisch) ist zu finden unter: https://sustainabledevelopment.un.org/topics

Dass Fragen der Umsetzung und Finanzierung der SDGs in der 2030-Agenda so prominent auftauchen, hatte die G77 erzwungen. Ihr vordergründiger Erfolg hatte allerdings seinen Preis. Denn die Umsetzungsziele im SDG-Katalog, die überwiegend die Verantwortung der reichen Länder definieren, wurden im Verhandlungspoker soweit verwässert, dass sich aus ihnen kaum spezifische Handlungsverpflichtungen ableiten lassen.

Als Grundvoraussetzung für einen wirksamen Katalog an SDGs wurde immer wieder gefordert, die Ziele müssten ›smart‹ sein, also ›specific, measurable, assignable, realistic and time-bound‹.

Als Grundvoraussetzung für einen wirksamen Katalog an SDGs wurde immer wieder gefordert, die Ziele müssten ›smart‹ sein, also ›specific, measurable, assignable, realistic and time-bound‹. Viele der Zielvorgaben, die die Mittel zur Umsetzung betreffen, erfüllen kaum eines dieser Kriterien. SDG 17.14 lautet beispielsweise lapidar: »Die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung verbessern.« Gleiches gilt für die erste Zielvorgabe zur Umsetzung von SDG 1 »Armut in allen ihren Formen und überall beenden«. Sie lautet: »Eine erhebliche Mobilisierung von Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen gewährleisten, einschließlich durch verbesserte Entwicklungszusammenarbeit, um den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern ausreichende und berechenbare Mittel für die Umsetzung von Programmen und Politiken zur Beendigung der Armut in all ihren Dimensionen bereitzustellen.« (SDG 1.a)

Nur an einigen wenigen Stellen werden die Umsetzungsziele konkret, etwa SDG 10.c, das die Senkung der Transaktionskosten für Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer auf unter drei Prozent vorsieht.

Eigentlich sollte es Aufgabe der Konferenz von Addis Abeba sein, die allgemeinen Zielvorgaben des SDG-Katalogs in konkretere politische Umsetzungsmaßnahmen zu übersetzen. Dies gelang jedoch nur an wenigen Stellen.

Die Aktionsagenda von Addis Abeba

Spezifische Verpflichtungen zum Handeln, die der Titel »Aktionsagenda von Addis Abeba« nahelegt, enthält sie aber kaum.

Die Dritte Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD3) fand vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba statt. Sie stand in der Tradition ihrer Vorgängerkonferenzen von Monterrey (2002)[14] und Doha (2008)[15] und befasste sich wie diese mit Fragen der öffentlichen und privaten Entwicklungsfinanzierung, Handel und Investitionen, Verschuldung und Schuldentragfähigkeit, aber auch mit sogenannten systemischen Fragen, die das internationale Wirtschafts- und Finanzsystem betreffen.

Die Agenda der FfD3-Konferenz reichte aber infolge der Verknüpfung mit dem Post-2015-Prozess und der Diskussion über die Umsetzung des SDGs noch über dieses ohnehin breite Themenspektrum hinaus. Zum einen wurde in den FfD-Verhandlungen nicht mehr ausschließlich über Entwicklungsfinanzierung diskutiert, sondern über die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Zum anderen wurden Themen in die Verhandlungen aufgenommen, die in den Verhandlungen über die SDGs zur Sprache kamen, zuvor aber nicht auf der Agenda der FfD-Konferenzen standen. Dazu zählte unter anderem das Thema Technologieförderung.

Der Termin der Konferenz von Addis Abeba war vor allem auf Drängen der Länder der G77 vor die Verabschiedung der 2030-Agenda gelegt worden. Die EU, die USA und ihre Verbündeten hatten dagegen ursprünglich einen Termin nach dem UN-Gipfel favorisiert, damit die Verhandlungen über die 2030-Agenda nicht von Konflikten über ihre Finanzierung überschattet würden. Im Verlauf der Verhandlungen veränderten sich allerdings die Positionen. EU und USA sprachen sich nun dafür aus, den FfD- und den SDG-Prozess zusammenzuführen und die Ergebnisse von Addis Abeba vollständig in die 2030-Agenda zu integrieren. Die G77 bestand dagegen darauf, die Eigenständigkeit des FfD-Prozesses zu bewahren und das Ergebnisdokument von Addis Abeba nicht auf eine reine Umsetzungsagenda für die SDGs zu reduzieren. Sie argumentierte, dass die FfD-Agenda und die Umsetzungsagenda der SDGs sich zwar in weiten Teilen überschnitten, es aber Themen auf der FfD-Agenda gäbe, die nicht die Umsetzung der SDGs beträfen (insbesondere einige der systemischen Fragen), und es andererseits bei der Umsetzung der SDGs auch um nicht-finanzielle Mittel der Umsetzung ginge, die über den Zuständigkeitsbereich der FfD-Konferenz hinausreichten.

Am Ende einigten sich die Regierungen darauf, die Eigenständigkeit des FfD-Prozesses beizubehalten und als Ergebnis der FfD3-Konferenz eine separate Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA) zu verabschieden.[16] Die Regierungen übernahmen dieses Dokument nicht in vollem Wortlaut in die Agenda 2030, sie bezeichnen es darin aber als einen »integralen Bestandteil« dieser Agenda.[17]

Die erhoffte Konkretisierung der Umsetzungsziele des SDG-Katalogs durch die Aktionsagenda von Addis Abeba gelang jedoch nicht. Spezifische Verpflichtungen zum Handeln, die der Titel »Aktionsagenda« nahelegt, enthält sie aber kaum. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch Vertreter der G77, äußerten sich darüber enttäuscht. Der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) gab seiner Stellungnahme zu den Ergebnissen der Konferenz von Addis Abeba nicht ohne Grund den Titel ›Aktionsplan fast ohne Aktion‹[18].

So wiederholen die Regierungen in der Aktionsagenda beispielsweise einmal mehr die alte Verpflichtung zur Erhöhung der ODA auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE), sie deuten aber nicht einmal an, auf welche Weise und bis zu welchem Zeitpunkt sie diese erfüllen werden.

Als Erfolg verbuchte die G77 die Entscheidung, einen sogenannten ›Technology Facilitation Mechanism‹ einzurichten. Er soll die Bereitstellung innovativer Technologien für die ärmeren Länder unterstützen. Der Mechanismus soll aus drei Komponenten bestehen: 1. einem ›UN Interagency Task Team on Science, Technology and Innovation for the Sustainable Development Goals‹, 2. einem jährlichen Multi-Stakeholder-Forum zu diesem Thema und 3. einer Online-Plattform. Zusätzlich vereinbarten die Regierungen, dass die bereits beschlossene Technologie-Bank für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) bis 2017 eingerichtet wird. Ob diese Maßnahmen dazu beitragen, die Hindernisse für Entwicklungsländer beim Zugang zu Technologien abzubauen, wie sie beispielsweise durch die internationalen Patentregeln bestehen, ist allerdings fraglich.

Fast gescheitert wären die Verhandlungen in Addis Abeba an den Differenzen über den Vorschlag, die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN durch die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen zu stärken. Die Kommission sollte unter anderem dafür sorgen, dass die Länder des Südens an den internationalen Entscheidungen über die Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung gleichberechtigt beteiligt werden. Vor allem die USA und Großbritannien lehnten diesen Vorschlag gemeinsam mit anderen westlichen Verbündeten ab und setzten sich damit gegen die G77 und ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen durch. Die Aktionsagenda von Addis Abeba sieht nun lediglich vor, den bestehenden Sachverständigenausschuss für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters) graduell zu stärken.[19]

Zusätzlich rief die Bundesregierung am Rande der FfD3-Konferenz die ›Addis Tax Initiative‹ ins Leben. Beim Start waren der Initiative 32 Länder beigetreten, darunter die USA, Großbritannien, Frankreich und die Schweiz, aber auch Länder des Südens, wie Äthiopien, Ghana und Indonesien. In ihrer gemeinsamen Erklärung verpflichteten sich die (Geber-)Länder, die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung bis zum Jahr 2020 gemeinschaftlich zu verdoppeln.[20] Sie betonten aber auch, dass die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen nicht nur von den Regierungen abhinge. Sie riefen die Privatwirtschaft, insbesondere die multinationalen Unternehmen, auf, die nationalen Steuergesetze »in Geist und Buchstaben« zu achten. Zudem forderten sie den Globalen Pakt der UN auf, seinen zehn Grundsätze in den Bereichen Umwelt, Sozialstandards, Menschenrechte und Korruption einen elften Grundsatz zum Thema Steuern hinzuzufügen.

Die ›Addis Tax Initiative‹ war eine von rund 65 Partnerschaftsinitiativen,[21] die im Rahmen der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung angekündigt wurden. Sie sind Beispiele für den Trend weg von globalen zwischenstaatlichen Verpflichtungen hin zu Partnerschaften von kleineren Gruppen (mehr oder weniger) gleichgesinnter Akteure. Solche Partnerschaften können ein pragmatischer Weg sein, um zwischenstaatliche Verhandlungsblockaden auf der globalen Ebene zu umgehen. Sie bergen aber auch die Gefahr, die universellen Gremien des UN-Systems (weiter) zu schwächen und mehr und mehr durch

Die Delegationen der 193 UN-Mitgliedstaaten beglückwünschen sich zur Verabschiedung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ auf dem Gipfeltreffen am 25. September 2015 in New York. UN-Foto: Cia Pak

Fast gescheitert wären die Verhandlungen in Addis Abeba an den Differenzen über den Vorschlag, die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN durch die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen zu stärken.

14 Siehe: Jens Martens, Globale Entwicklungspartnerschaft: Zielvorgabe für 2001. Der lange Weg zur UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Vereinte Nationen (VN), 3/2000, S. 99–104, sowie ders., Konsens von Monterrey, VN, 3/2002, S. 116f.

15 Siehe: Jens Martens, Entwicklungsfinanzierung: Doha-Konferenz 2008, VN, 1/2009, S. 32f.

16 Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015.

17 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015, Abs. 62.

18 Vgl. Aktionsplan fast ohne Aktion – Enttäuschende Ergebnisse der Dritten Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung. Stellungnahme, VENRO, Berlin, August 2015, http://venro.org/uploads/txigpublikationen/StellungnahmeFfD-Konferenz2015.pdf

19 Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015, Abs. 29. Der Ausschuss soll künftig häufiger tagen (statt einmal fünf Tage pro Jahr zweimal vier Tage). Außerdem soll einmal im Jahr eine Sonderveranstaltung (special meeting) zu Steuerfragen im Rahmen des ECOSOC stattfinden.

20 Financing for Development Conference. The Addis Tax Initiative – Declaration, Addis Abeba 2015, www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-InitiativeDeclaration.pdf

21 Vgl. Voluntary Commitments & Initiatives, http://webappso1.un.org/ffd3/voluntary-commitments-initiatives/

exklusive Clubs von Regierungen, internationalen Organisationen und privaten Akteuren mit eingeschränkter Transparenz und Rechenschaftspflicht zu ersetzen.[22]

Für die Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland soll die seit dem Jahr 2002 bestehende nationale Nachhaltigkeitsstrategie laut Bundesregierung den »wesentlichen Rahmen« bilden.

Neues Forum für Entwicklungsfinanzierung

Um diesem Trend (zumindest symbolisch) entgegenzuwirken und die Vereinten Nationen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung zu stärken, vereinbarten die Regierungen im Schlussteil der Aktionsagenda von Addis Abeba, ein Forum für Entwicklungsfinanzierung unter dem Dach des Wirtschafts- und Sozialrats der UN (ECOSOC) einzurichten.[23] Das neue Forum soll jährlich für fünf Tage zusammenkommen, um sowohl die Umsetzung der FfD-Beschlüsse als auch der Vereinbarungen über die Mittel zur Umsetzung der 2030-Agenda zu überprüfen. Das Forum soll auch neue Themen aufgreifen, die im Bereich der Entwicklungsfinanzierung relevant sind, und politische Handlungsempfehlungen formulieren.

Die im Konsens verabschiedeten Schlussfolgerungen des Forums sollen in die jährlichen Tagungen des Hochrangigen Politischen Forums für nachhaltige Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) eingespeist werden. Das HLPF ist das maßgebliche Nachhaltigkeitsgremium der UN, zuständig für den Prozess der Umsetzung der 2030-Agenda und der SDGs.

Zur Unterstützung des FfD-Forums soll der UN-Generalsekretär eine ›inter-agency task force‹ einrichten, die, aufbauend auf den Erfahrungen mit der ›MDG Gap Task Force‹, jährlich über die Fortschritte bei der Verwirklichung der SDG-Umsetzungsziele und der Aktionsagenda von Addis Abeba berichten soll.[24]

So wie die SDGs mit ihrem mehrdimensionalen Ansatz alle Politikfelder betreffen, muss auch ihre Umsetzung im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie zur Aufgabe aller Ressorts gemacht werden.

Umsetzung in Deutschland

Angesichts ihrer Allgemeinheit lassen sich weder aus den Umsetzungszielen innerhalb der SDGs noch aus der Aktionsagenda von Addis Abeba direkt überprüfbare Maßnahmen und spezifische Handlungsverpflichtungen für die Regierungen ableiten. Dazu müssen die Regierungen die generellen Aussagen in politische Handlungsstrategien und nationale Zeitpläne übersetzen.

Für die Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland soll die seit dem Jahr 2002 bestehende nationale Nachhaltigkeitsstrategie laut Bundesregierung den »wesentlichen Rahmen« bilden.[25] Grundsätzliche Aufgabe der Nachhaltigkeitsstrategie ist, das Handeln der Bundesregierung an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Zur Überprüfung dieser Aufgabe stehen bisher für 21 Ziele insgesamt 38 Indikatoren zur Verfügung. Alle vier Jahre werden Fortschrittsberichte veröffentlicht, mit denen die Strategie kontinuierlich fortentwickelt und angepasst wird. Für den Fortschrittsbericht 2016 hat die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Ziele und Indikatoren angekündigt, um sie mit der 2030-Agenda und den SDGs in Einklang zu bringen.

Die Reform der Nachhaltigkeitsstrategie bietet den Anlass, über die Definition von Zielen und Indikatoren hinaus auch die politischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu diskutieren. Dies gilt auch für Maßnahmen, die die internationale Verantwortung Deutschlands und seine entwicklungspolitischen Aufgaben betreffen. In der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie waren diese bisher nur ein Randthema und mit zwei Zielvorgaben zur öffentlichen Entwicklungsfinanzierung und den Importen aus Entwicklungsländern völlig unzureichend abgebildet.

Die politische Relevanz der 2030-Agenda wird sich darin beweisen, ob es gelingt, in den nationalen Nachhaltigkeitsstrategien auch die Mittel und Wege zur Umsetzung der Agenda und ihrer Ziele systematisch abzubilden. So wie die SDGs mit ihrem mehrdimensionalen Ansatz alle Politikfelder betreffen, muss auch ihre Umsetzung im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie zur Aufgabe aller Ressorts gemacht werden. Nur wenn dies gelingt, besteht die (zumindest theoretische) Chance, dass die neue Entwicklungsagenda ihrem Anspruch einer Transformationsagenda gerecht wird.

22 Vgl. dazu die ausführliche Untersuchung von Barbara Adams und Jens Martens, Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations, Global Policy Forum, Bonn/New York 2015, www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52812-is-the-un-fit-for-the-ambitious-new-sustainable-development-agenda.html

23 Vgl. UN-Dok. A/RES/69/313 v. 27.7.2015, Abs. 131ff.

24 Ebd.

25 Vgl. Meilensteine der Nachhaltigkeitspolitik. Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundesregierung, Berlin 2014, www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/02/2015-02-03-meilensteine-der-nachhaltigkeitspolitik.pdf?blob=publicationFile