Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

multilaterale akzente

Informationen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

18. Ausgabe/Dezember 2015

Editorial

Die Verhandlungen zum neuen Rahmenwerk über die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung – die Addis Abeba Action Agenda (AAAA) – waren lang und verständlicherweise zäh, ging es doch um nichts weniger als die Verabschiedung des Finanzierungs-und Politikfundaments für die Erreichung einer globalen nachhaltigen Entwicklung. Dass es am Ende zu einer Einigung kam zu so weitreichenden Themen wie die Gestaltung der Strukturierung von Staatsschulden oder internationale Steuerzusammenarbeit kann daher als grosser multilateraler Erfolg gewertet werden.

Eine wichtige Rolle auf dem Weg zu diesem Durchbruch kam der Schweiz zu. Sie setzte sich von Beginn weg dafür ein, dass die AAAA ein umfassendes, vorwärts gerichtetes Rahmenwerk wird, welche alle Finanzströme – öffentliche und private, einheimische und internationale – gleichermassen miteinschliesst. Auch stellte sie sicher, dass wichtige Transversalthemen wie die Umwelt oder Geschlechtergleichstellung in sämtlichen Kapiteln verankert wurden.

Wie weit die in der AAAA festgelegten Prinzipien in die Tat umgesetzt werden und eine nachhaltige globale Entwicklung ermöglichen, obliegt nun uns allen also den Akteuren der Internationalen Zusammenarbeit inklusive der prioritären multilateralen Organisationen der Schweiz, aber auch den Staaten des Nordens und Südens, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier

Aktionsagenda für die Entwicklungsfinanzierung

Naturwissenschaftlicher Unterricht in Äthiopien. Die öffentliche Entwicklungshilfe bleibt für die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung zentral.
Foto: UNO/Eskinder Debebe

Die Aktionsagenda der Vereinten Nationen zur Mobilisierung von Ressourcen für die Umsetzung der Agenda 2030 wurde im Juli 2015 in Addis Abeba einstimmig angenommen. Er lässt sich in drei Stichwörtern zusammenfassen: Steuern, Investitionen, Entwicklungszusammenarbeit.

Sind die von den Vereinten Nationen im September verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) finanzierbar? Die Mitgliedsstaaten bejahen diese Frage grundsätzlich und legen mit der Addis Abeba Aktionsagenda einen Marschplan vor. Diese Aktionsagenda ist das Ergebnis internationaler Verhandlungen, die mit der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Äthiopien ihren Abschluss fanden. Sie bildet nach dem Konsens von Monterrey 2002 und der Erklärung von Doha 2008 das dritte UNO-Dokument zu diesem Thema. Sie beruht auf den Vorgängerdokumenten, spiegelt aber einen Paradigmenwechsel wider, indem sie die Ziele für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt. Die SDGs bilden zusammen mit der Addis Abeba Aktionsagenda den neuen Arbeitsrahmen, der «alle Finanzierungsflüsse und -politiken auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prioritäten abstimmt und eine stabile und nachhaltige Finanzierung gewährleistet», wie die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Fragen der Vereinten Nationen (United Nations Department of Economic and Social Affairs, DESA) in einer Zusammenfassung des Aktionsplans festhält.

Die Hauptpfeiler der Finanzierung bleiben unverändert, sind nun aber klarer und besser gegliedert. Es sind dies die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, die Investitionen der Privatwirtschaft und die «inländischen Ressourcen»: Hinter diesem allgemeinen Begriff versteckt sich auch das bis zum letzten Konferenztag besonders umstrittene Thema der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen. Diskutiert wurden zudem die Themen Schuldenmanagement und internationaler Handel.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit beträgt pro Jahr weltweit 135 Milliarden Dollar. Die Geberländer haben sich dazu bekannt, 0,7 Prozent ihrer Bruttonationaleinkommen dafür auszugeben, wenn auch ohne Definition eines verbindlichen Zeitrahmens zur Umsetzung dieses Vorhabens. In der Aktionsagenda wird betont, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit entscheidend ist: Sie muss prioritär denjenigen Ländern mit den geringsten Kapazitäten, andere Ressourcen zu mobilisieren, zugutekommen, d. h. den ärmsten und fragilsten Ländern. In der Agenda steht, dass diese Hilfe die inländischen Ressourcen ergänzen soll. Zudem fordert die Agenda eine wirksame internationale Unterstützung, einschliesslich Finanzierungen mit und ohne Vorzugsbedingungen.

Ausserdem soll die Hebelwirkung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit verstärkt genutzt werden, um zusätzliche staatliche oder private Mittel zu beschaffen, wie dies z. B. die regionalen Entwicklungsbanken und die Weltbank – deren Bedeutung im Dokument hervorgehoben wird – bereits tun.

Privatwirtschaft

Als allgemeine Tendenz bestätigt sich, dass die Privatwirtschaft im Rahmen der SDGs zunehmend eine Rolle spielen wird – vor allem im Infastrukturbereich, wo laut Weltbank Investitionen von 1500 Milliarden Dollar jährlich erforderlich sind. Das Engagement des Privatsektors gilt als wesentlich, um Arbeitsplätze zu schaffen und Steueraufkommen zu generieren. Die multilateralen Entwicklungsbanken werden auf diesem Gebiet weiterhin eine Hebel- und Katalysatorwirkung erzielen. Die Addis Abeba Aktionsagenda ruft den Privatsektor auf, «der Herausforderung der nachhaltigen Entwicklung mit Kreativität und Innovation zu begegnen». Winnie Byanyima, Generaldirektorin der Organisation Oxfam International, kritisierte in einem Kommentar zu den Ergebnissen der Konferenz, damit werde die Entwicklung ohne die notwendigen Vorsichtsmassnahmen dem Privatsektor überlassen.

Der Zugang zur Technologie, wie hier der Mobiltelefonie in Myanmar, erfordert vielfältige Finanzierungsquellen. Foto: Lester Ledesma für ADB.

Die Aktionsagenda erwähnt Massnahmen zur Förderung der Privatwirtschaft, «wobei die Anreize auf die öffentlichen Ziele abgestimmt werden müssen», u.a. «durch die Verpflichtung des Privatsektors, nachhaltige Praktiken einzuführen und qualitativ hochwertige Investitionen zu begünstigen». Dabei sind die internationalen Normen zu beachten. Die Schweiz unterstützt diesen Ansatz.

Inländische Ressourcen

Alle Länder stimmen dahingehend überein, dass die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung die Mobilisierung inländischer Ressourcen erfordert. Diese Bezeichnung umfasst alle Massnahmen, die dazu beitragen, die nationalen Finanzkapazitäten zu steigern. Einerseits handelt es sich um die Mittel, die die Entwicklungsländer selbst beschaffen können, indem sie ihre Steuerbasis – auch im informellen Sektor – erweitern und eine transparente, kompetente Verwaltung aufbauen, oder indem sie die Modalitäten der Steuerzahlung vereinfachen. Die internationale Zusammenarbeit muss sich in allen diesen Bereichen noch stärker engagieren. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit muss auch dazu dienen, den Entwicklungsländern zu helfen, ihre Kapazitäten in diesem Bereich aufzubauen. Im Gegensatz zur langjährigen diesbezüglichen Praxis der Schweiz ist das internationale Engagement zugunsten dieser Mobilisierung bis anhin gering.

Ein wichtiger Faktor sind aber auch die Geldabflüsse aus den Ländern. Dabei handelt es sich um den «eigentlichen Skandal der internationalen Steueroptimierung und Steuerflucht», wie die Koalition der grössten schweizerischen Entwicklungs-NGO Alliance Sud erklärt. Vor allem multinationale Unternehmen ziehen Gelder aus den Ländern ab, in denen sie diese Werte erwirtschaftet haben, und bringen sie in vorteilhaften Steuergebieten in Sicherheit. Die Summen übersteigen die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe – von den unrechtmässigen (auf illegale Aktivitäten zurückgehenden) Transfers, die von der Organisation Global Financial Integrity für das Jahr 2012 (letzte verfügbare Zahlen) auf über 990 Milliarden Dollar geschätzt wurden, ganz zu schweigen. Die Entwicklungsländer befinden sich in einer heiklen Position: Steuererhöhungen würden zwar dem Staat zu mehr Ressourcen verhelfen, könnten aber dieser Form von Umgehung Vorschub leisten. Deshalb ist eine Regelung wesentlich.

Die Verhandlungen zu Normen in diesem Bereich werden heute in der OECD und in der G20, also vereinfacht gesagt von den reichen Ländern, geführt. Während den Verhandlungen zur Entwicklungsfinanzierung sprachen sich die Entwicklungsländer für eine zwischenstaatliche Organisation unter der Schirmherrschaft der UNO aus. Nach Auffassung der G77 und der Zivilgesellschaft würde dies erlauben, die Unternehmensbesteuerung, die Gewinnverlagerung und andere – im Übrigen legale – Umgehungsstrategien zu regeln. Die Entwicklungsländer forderten eine Struktur, die eine ähnliche Rolle spielen soll wie die WTO für den Handel, die UNIDO für die industrielle Entwicklung und die ILO für die Arbeit. Schliesslich wurde ein Kompromiss

gefunden: Der bereits bestehende und funktionierende Sachverständigenausschuss der Vereinten Nationen für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen soll gestärkt werden. Damit ist das Thema «internationale Steuerfragen» jedoch keineswegs vom Tisch, sondern dürfte in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen.

Die Konferenz endete mit einem von allen Mitgliedsstaaten begrüssten Konsens. Die Entwicklungsländer hatten hohe Erwartungen in die Konferenz gesetzt. Luca Etter, Programmbeauftragter der Abteilung Globale Institutionen der DEZA, hatte die Verhandlungen mitverfolgt; laut ihm war es indessen nie darum gegangen, in Addis Abeba die Architektur des internationalen Steuersystems umzubauen, sondern die Entwicklungsfinanzierung neu auszurichten, um zusätzliche Ressourcen für die nachhaltige Entwicklung zu generieren. In einem für die Konferenz von Addis Abeba vorbereiteten gemeinsamen Dokument bezeichneten die multilateralen Entwicklungsbanken dies als Übergang «von den Milliarden zu den Billionen» (From Billions to Trillions).

Eisenbahnbau in Aserbaidschan. Nachhaltige Entwicklung erfordert grosse Investitionen in die Infrastruktur. Foto: Daro Sulakauri für ADB.

Drei Fragen an Erik Solheim

Erik Solheim leitet seit 2013 das Development Assistance Committee (DAC) der OECD. In dieser Funktion nahm er an der Addis Abeba Konferenz über Entwicklungsfinanzierung teil. Von 2007 bis 2012 bekleidete er das Amt als Minister für internationale Zusammenarbeit und Umwelt in der Norwegen.

1) Die drei wichtigsten Finanzierungsquellen für eine nachhaltige Entwicklung – Steuern, private Investitionen und öffentliche Mittel – wurden bereits im Monterrey-Konsens von 2002 erwähnt. Was hat sich mit der Addis-Abeba-Aktionsagenda geändert?

Verändert hat sich die Realität hinter der Sprache. In der Abschlusserklärung von Monterrey spielten die Steuern und Investitionen eine untergeordnete Rolle. In Addis Abeba standen sie im Mittelpunkt der Debatte. Das bedeutet nicht, dass die Hilfe zweitrangig ist, sondern dass im Entwicklungsbereich enorme Fortschritte erzielt wurden, die es den Ländern ermöglichen, ihre Ressourcen zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit von der Entwicklungshilfe zu reduzieren.

2) Welche Massnahmen müssen aus Sicht des DAC/OECD ergriffen werden, um den ehrgeizigen Aktionsplan umzusetzen?

Es geht vor allem um politische und strategische Fragen (80%) und viel weniger um Ressourcen (20%). Auf Länderebene haben wir gesehen, wie man gute Steuersysteme aufbaut. Wir wissen, wie ein gut funktionierendes Umfeld für Privatinvestitionen aussieht. Auf internationaler Ebene brauchen wir vernünftige und faire steuerliche Rahmenbedingungen, und wir müssen die richtigen Steueranreize schaffen für eine Verlagerung hin zu nachhaltigen Investitionen. Das Wichtigste ist es, Erfolge zu erkennen und darauf aufzubauen. Zentral ist eine starke Führung, die durch gezielte und pragmatische Partnerschaften ergänzt wird. Wo diese vorhanden sind, hat auch wenig Hilfe eine sehr starke Katalysatorwirkung.

3) Wie können die verschiedenen Akteure, namentlich die Staaten, für ihre Verpflichtungen im Rahmen des Aktionsplans verantwortlich gemacht werden?

Die Rechenschaftspflicht erfordert ein Monitoring der eingegangenen Verpflichtungen und der entsprechenden Massnahmen. Wir werden von OECD-Seite unser Möglichstes tun in Bezug auf die Datenerhebung, aber natürlich kommt auch den Medien und der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zu. Auch hier spielen die Partnerschaften eine entscheidende Rolle. Sie führen die verschiedenen Akteure der Industrie- und Entwicklungsländer, der Verwaltung, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zusammen. Wir müssen die Dinge beim Namen nennen und die Verantwortlichen zur Verantwortung ziehen, wir müssen aber auch loben, wo Lob angebracht ist. Die Inspiration, die von einer positiven Botschaft und von praktischen Beispielen ausgeht, wirkt unglaublich motivierend, sowohl bei denjenigen, die sich gut entwickeln, als auch bei denjenigen, die Mühe haben, ihre Ambitionen zu realisieren. Um es noch einmal zu sagen, internationale Organisationen wie die UNO oder die OECD können bei der Bildung solcher Partnerschaften eine Schlüsselrolle spielen.

Kredite für die Entwicklung

Ein Grossteil der Kleinunternehmen in den Entwicklungsländern erhält keine Bankenkredite. Ein von der Schweiz unterstütztes Programm soll den Zugang zum Finanzsystem verbessern.

Der wichtigste Aktivposten für einen Handwerker in einem Entwicklungsland sind seine Geräte, für eine Ladenbesitzerin ihre Warenbestände, für einen Viehzüchter seine Herde. Doch falls der eine oder andere den Versuch unternimmt, einen Kredit zu beantragen, steht er im Geschäftsbankensystem sehr wahrscheinlich vor verschlossenen Türen. Sein Profil entspricht nicht den auf die grösseren und als zuverlässiger betrachteten Kunden zugeschnittenen Anforderungen. Zugang zu Kredit bildet jedoch ein wesentliches Instrument für die Wirtschaftsentwicklung. Mit der Beteiligung an einem Programm der Internationalen Finanz-Corporation (IFC), der auf den Privatsektor ausgerichteten Institution der Weltbank, hilft die Schweiz, diese Lücke zu schliessen.

Kleine Kunden sind mit zweierlei Hindernissen konfrontiert. Erstens sind die Pfandgarantien ungenügend oder ungeeignet. Das Bankensystem will weder Kühe noch Reisvorräte, sondern Dauergüter, also Immobilien und Grundstücke. Laut einer Studie der Weltbank verfügen aber nur 22 Prozent der Mikro- und Kleinunternehmen in Entwicklungsländern über solche. Ausserdem sind die Eigentumstitel nicht immer klar im Grundbuch festgehalten, und Frauen können bisweilen in ihrem Namen gar keine eintragen lassen.

Dieses Hindernis lässt sich umgehen, wenn ein Rechtsrahmen geschaffen wird, um Transaktionen mit Pfandgarantien, darunter bewegliche Sachen, abzusichern. Die Eigentumstitel oder Beteiligungen werden in einem öffentlichen Register eingetragen – eine Garantie dafür, dass der Kreditnehmer die angebotenen Sicherheiten rechtmässig besitzt. Dieses Register bietet mehrere Vorteile. So kann es u.a. die Wirtschaftsakteure des informellen Sektors anspornen, ihre Situation zu legalisieren.

Das zweite Hindernis besteht darin, dass die Kreditgeber den Hintergrund der Kunden nur schwer überprüfen können. Sind sie zuverlässig? Zahlen Sie die Raten pünktlich, oder stecken sie bereits bis zum Hals in Schulden? Die Erhebung dieser Daten verursacht hohe Kosten, vor allem weil die Kreditsuchenden oft weit verstreut in ländlichen Gebieten leben, wo die Banken keine Zweigstellen haben. Eine Lösung stellt die Schaffung bzw. Stärkung von entweder öffentlichen (generell via die Zentralbank), privaten (z.B. Konsortium von Ortsbanken) oder auch gemischten «Kreditbüros» dar. Diese Strukturen haben die Aufgabe, Daten zur Debitorengeschichte der Kunden zu erheben, und bieten zwei Vorteile für den Kreditgeber: Risikobegrenzung und Anreiz zu pünktlichen Tilgungen. Die Erfahrungen mit Mikrokrediten zeigen im Übrigen, dass kleine Schuldner generell sehr gewissenhaft sind.

Die Schweiz hat in den letzten sechs Jahren bereits mehrere Reformen von Finanzinfrastrukturen erfolgreich unterstützt. In Ghana z.B. erleichterte das 2010 angelegte Pfandbuch Finanzierungen von 14 Milliarden Dollar, davon drei mit Sicherungsrechten an beweglichen Sachen. Bis Juni 2014 hatten sich über 15'000 Unternehmerinnen eingetragen. In Vietnam verzeichnete das Pfandbuch etwa 400'000 Gesuche und erleichterte die Vergabe von Krediten von rund 13,7 Milliarden Dollar an 230'000 KMU (kumulierte Zahlen).

Studien zufolge helfen Pfandbücher und Kreditbüros kleinen Unternehmen massgeblich, da sie die Kreditkosten senken. Die Reformen haben auch das lokale Finanzsystem gestärkt. Begleitend dazu führt die IFC als operative Partnerin Schulungs- und Informationsmassnahmen durch. Die Unterstützung der Schweiz konzentriert sich auf die Schwerpunktländer in Afrika, in Zentral- und Ostasien sowie in der Region Subsahara-Afrika.

Die Schweiz wird zwischen 2015 und 2020 17,4 Millionen Dollar zu diesem Reformprogramm mit einem Gesamtbudget von 40 Millionen beitragen. Das Programm steht in Einklang mit dem Aktionsplan von Addis Abeba, der eine Stärkung der Kapazität der Finanzinstitutionen anstrebt, um wirksame Kreditevaluationen zu ermöglichen, bei Bedarf u.a. über öffentliche Schulungsprogramme und über die Gründung von Kreditbüros.

Markt in Nyaug Shwe, Myanmar. Kleine Wirtschaftsakteure bekommen häufig nur schwer Kredit.
Foto: Lester Ledesma für ADB.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit: Michel Bührer

Layout: Visuelle Kommunikation, EDA

Übersetzung aus dem Französischen: EDA

Nicole Ruder, Leiterin Abteilung Globale Institutionen, DEZA, nicole.ruder@eda.admin.ch

Patrick Egli, Stellvertretender Leiter Abteilung Globale Institutionen, DEZA, patrick.egli@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier, Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit, SECO, daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Michelle Gysin, Stv. Leiterin Sektion Multilaterale Zusammenarbeit, SECO, michelle.gysin@seco.admin.ch