

Monterrey+20

Der Financing for Development Prozess der Vereinten Nationen im Lichte aktueller Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung

Einführung

Dieses Jahr feiert der internationale Verhandlungsprozess zu Entwicklungsfinanzierung (UN Financing for Development, kurz FfD) seinen 20. Geburtstag. Über die letzten zwei Jahrzehnte hinweg haben drei Weltkonferenzen einen umfassenden multilateralen Maßnahmenkatalog zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung erarbeitet. Die erste FfD-Konferenz 2002 im mexikanischen Monterrey stand unter dem Eindruck schwerer wirtschaftlicher Verwerfungen durch die Asienkrise 1997 und der Verabschiedung der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 2000, inklusive der acht Millennium-Entwicklungsziele (MDGs). Die Konferenz stellte sich der doppelten Herausforderung, einerseits die Reform der internationalen Finanzarchitektur voranzubringen, um zukünftige Krisen zu verhindern, und andererseits die finanziellen Mittel zu mobilisieren, die für die Realisierung der UN-Entwicklungsziele nötig waren. Die Folgekonferenzen in Doha (2008) und Addis Abeba (2015) haben den in 2002 vereinbarten Konsens von Monterrey um weitere Themen ergänzt und den aktuellen Erfordernissen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung angepasst.

Denn ähnliche Herausforderungen wie 2002 stellen sich auch heute wieder: Die globale Coronakrise hat die Asienkrise und die globale Finanzkrise 2008 in ihrer Schwere noch übertroffen. Besonders im globalen Süden dauert der Wirtschaftseinbruch an, vielerorts wurden Entwicklungserfolge eines ganzen Jahrzehnts zunichte gemacht. Fast 100 Millionen Menschen sind in extreme Armut zurückgefallen. Auch die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen

nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, kurz SDGs) ist aufgrund einer ungenügenden Finanzierung und des fehlenden politischen Willens in vielen Bereichen in der Umsetzung gefährdet.¹

Dieser bereits vor der Coronakrise existierende Rückstau ist in den letzten zwei Jahren nicht kleiner geworden. Die existierenden Umsetzungsdefizite der Entwicklungsfinanzierung treten umso deutlicher hervor. So sind die Steuereinnahmen im globalen Süden weiterhin für die Finanzierung der SDGs zu niedrig, was neben dem Problem von Steuerhinterziehung und -vermeidung auch an der unfairen Verteilung von Besteuerungsrechten zwischen Nord und Süd liegt. Wohlhabende Länder kommen außerdem nicht ausreichend ihren finanziellen Verpflichtungen bei der Entwicklungs- und Klimafinanzierung nach. Private Investitionen investieren nicht in hinreichendem Maße in die für die SDG-Erreichung prioritären Länder und Sektoren. Wegen unzureichender Regulierung richten manche profitorientierten privaten Akteure mehr Schaden als Nutzen an. Schließlich lastet eine anhaltend hohe Verschuldung schwer auf den Ländern des globalen Südens.

Wenn dieser Rückstau aufgeholt werden soll, müssen die Anstrengungen sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene intensiviert werden. Der FfD-Prozess der UN ist das zentrale Forum, um die entsprechenden internationalen Reformvereinbarungen zu treffen. Dafür ist die Einberufung einer neuen Weltkonferenz – der vierten Interna-

¹ Kurz vor Veröffentlichung des Papiers eskalierte auch der Konflikt in der Ukraine. Dessen Auswirkungen auf die Entwicklungsfinanzierung sind noch nicht absehbar.

tionalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung – kurz *Monterrey+20* – dringend nötig. Parallel muss die Bundesregierung aber auch ihre Hausaufgaben machen, und bereits beschlossene Reformen umsetzen.

Dieses Briefing Paper gibt zunächst einen Überblick über die aktuellen Herausforderungen bei den verschiedenen Finanzquellen für die Agenda 2030 bzw. in den verschiedenen Aktionsfeldern der Entwicklungsfinanzierung. Anschließend folgt ein Überblick über den FfD-Prozess der UN und die internationalen Abkommen zur Entwick-

lungsfinanzierung. Wir möchten damit politische Entscheidungsträger*innen und die entwicklungs-politisch interessierte Öffentlichkeit auf den in Deutschland und international bestehenden politischen Handlungsbedarf aufmerksam machen.

Basierend auf dieser Analyse identifizieren wir 10 entscheidende politische Hebel zur verbesserten Finanzierung nachhaltiger Entwicklung. Mit ihnen kann Deutschland einen substanziellen Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung und dadurch zur erfolgreichen Umsetzung der Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung weltweit leisten.

Die Rolle Deutschlands in der Entwicklungsfinanzierung: 10 politische Hebel zum sofortigen Handeln für Bundestag und Bundesregierung

1. **Öffentliche Entwicklungsfinanzierung stärken:** Die Bundesregierung soll sicherstellen, dass Deutschland auch langfristig mindestens 0,7% vom Bruttonationaleinkommen (BNE) als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zur Verfügung stellt, dabei die internationalen Vereinbarungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit einhält, und das Entwicklungsbudget nicht künstlich aufbläht oder zweckentfremdet.
2. **Klimafinanzierung bereitstellen:** Die Bundesregierung muss einen fairen Beitrag zum international vereinbarten Ziel leisten, und 100 Milliarden US-Dollar jährlich für die Milderung des und Anpassung an den Klimawandel im globalen Süden zur Verfügung stellen. Klimafinanzierung muss zusätzlich zur ODA und als Zuschuss geleistet werden, Kredite sind für diesen Zweck kontraproduktiv. Zur Finanzierung klimabedingter Schäden soll Deutschland die Einführung eines Mechanismus für klimabedingte Schäden und Verluste (loss and damage) unterstützen.
3. **Wirksamkeit erhöhen:** Die Bundesregierung soll die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienste ausrichten, die im Sinne des übergeordneten Prinzips der Agenda 2030 „Niemanden zurücklassen“ (leave no one behind) allgemein zugänglich sind. Die Trends zur Privatisierung in der Entwicklungszusammenarbeit durch öffentlich-private Partnerschaften und die Subventionierung privater Investition über ODA-Hebelungen sind ein teurer und kontraproduktiver Irrweg. Auch sollte die Entwick-
- lungszusammenarbeit strikt von der Außenwirtschaftsförderung getrennt werden.
4. **Schuldenkrisen verhindern:** Die Bundesregierung muss sich entsprechend der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag auf internationaler Ebene für die Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens zur Lösung von Schuldenkrisen einsetzen. Anders als bei Unternehmensinsolvenzen gibt es bislang keinen geordneten Insolvenzprozess für Staatsschuldenkrisen. Ein transparentes und faires multilaterales Staateninsolvenzregime ist die Voraussetzung, um Schuldenkrisen künftig schneller und langfristiger zu lösen.
5. **Steuergerechtigkeit global stärken:** Die Bundesregierung soll sich für die Schaffung einer internationalen Steuerorganisation und eine umfassende Konvention für die Zusammenarbeit in der Steuerpolitik unter dem Dach der Vereinten Nationen einsetzen, um internationale Vereinbarungen gegen Steuerflucht und schädlichen Steuerwettbewerb zu treffen. Denn bisherigen Reformen zum Trotz bleibt das internationale Steuerrecht lückenhaft und begünstigt so weiter international Steuervermeidung und -hinterziehung durch Unternehmen und reiche Einzelpersonen.
6. **Unternehmensbesteuerung global sicherstellen:** Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, bestehende OECD-Abkommen zur Unternehmensbesteuerung so umzugestalten, dass weltweit Schlupflöcher geschlossen und Besteuerungsrechte fairer verteilt werden. Denn besonders transnational agierende Kon-

zerne zahlen zu wenig Steuern auf ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im globalen Süden. Zudem müssen auch bilaterale Steuerabkommen mit Ländern des globalen Südens gerechter ausgestaltet werden.

- 7. IWF-Sonderziehungsrechte nutzen:** Die Bundesregierung soll 2022 eine erneute Allokation von Sonderziehungsrechten durch den Internationalen Währungsfonds unterstützen. Zudem muss Deutschland nationale und europäische Regeln zum Umgang mit Sonderziehungsrechten reformiert werden, um diese schnell und wirksam zur Entwicklungs- und Klimafinanzierung im globalen Süden einsetzen zu können.
- 8. Finanzierung der Vereinten Nationen sichern:** Den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen mangelt es an einer ausreichenden Finanzierung, um angesichts der Folgen multipler globaler Krisen ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Unterfinanzierung der Weltgesundheitsorganisation ist in der Coronakrise nur das prominenteste Beispiel. Deutschland muss seinen Teil zu stetiger, verlässlicher und angemessener Finanzierung der Vereinten Nationen leisten, besonders durch bedarfsgerecht einsetzbare Kernfinanzierungen.

- 9. Deutsche G7-Präsidentschaft 2022 nutzen:** Der G7-Gipfel unter deutscher Präsidentschaft muss die Bedürfnisse des globalen Südens berücksichtigen, und ambitionierte Reformen der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen der Vereinten Nationen vorbereiten. Die Bundesregierung soll sich für die rasche Umsetzung bestehender G7-Beschlüsse wie die Umverteilung von 100 Mrd. USD von Sonderziehungsrechten zugunsten bedürftigerer Länder einsetzen. Mit neuen ODA-Zusagen zur Erreichung des 0,7% Zieles und der Schaffung innovativer Finanzierungsinstrumente können die G7 zudem als Katalysator globaler Problemlösungen wirken.

- 10. Weltkonferenz für Entwicklungsfinanzierung beschließen:** Die Bundesregierung muss sich als multilateraler Champion positionieren und dafür einsetzen, dass die vierte Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung (Monterrey+20) baldmöglichst einberufen wird und als Antwort auf die Coronakrise und den Umsetzungsstau bei den SDGs ein starkes Mandat für ambitioniertere und den Krisen angemessene multilaterale Vereinbarungen erhält.

Aktuelle Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung

Der Finanzierungsbedarf der UN-Entwicklungsagenden ist enorm. Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung, die als bislang umfangreichste UN-Entwicklungsagenda zahlreiche ökonomische, soziale und ökologische Entwicklungsziele vereint, muss umfassend umgesetzt werden. Dafür müssen erhebliche Mittel aus öffentlichen und privaten Quellen aufgebracht und zielgerecht eingesetzt werden.

Nicht zuletzt durch die globale Rezession, die die Corona-Krise verursacht hat, ist die Finanzierungslücke für die verbliebene Dekade der SDGs noch angewachsen, laut der OECD auf 4,2 Billionen US-Dollar pro Jahr.² Der ungedeckte Finanzierungsbedarf der SDGs im globalen Süden wurde bereits vor der Coronakrise von Seiten der UN auf 2,5 Billionen US-Dollar jährlich geschätzt.³ Der

FfD-Prozess versucht besonders jene Länder politisch zu unterstützen, die nicht genügend eigene Mittel für die Umsetzung der Agenda 2030 und die Bewältigung der Krisenfolgen aufbringen können.

Die UN geht im FfD-Prozess mit einem holistischen Ansatz vor. Das heißt, sie befasst sich mit allen potenziellen Finanzierungsquellen, den inländischen wie den ausländischen, und den öffentlichen wie den privaten, gleichermaßen. Die zentralen Verhandlungsthemen umfassen:

- » Steuern und andere Staatseinnahmen der Entwicklungsländer
- » Investitionen privater Akteure aus dem In- und Ausland

² <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-crisis-threatens-sustainable-development-goals-financing.htm>

³ <https://unctad.org/press-material/developing-countries-face-25-trillion-annual-investment-gap-key-sustainable>

- » Exporteinnahmen aus dem Außenhandel
- » Öffentliche Entwicklungs- und Klimafinanzierung
- » Schuldenerlasse zur Freisetzung gebundener Ressourcen
- » Innovative Finanzierungsinstrumente aller Art.

Dazu werden die nötigen Strukturreformen diskutiert, inklusive jener der internationalen Finanz- und Handelsarchitektur.

Vom Volumen her sind verschiedene Finanzquellen unterschiedlich bedeutend (siehe Tabelle 1). Allerdings sind nicht alle Finanzquellen für alle SDGs gleich gut geeignet. Während zum Beispiel private Investitionen bei entsprechender Regulierung durchaus zur Förderung einer nachhaltigen Industrialisierung (SDG 9), für mehr und bessere Jobs (SDG 8) und zur Reduktion der Armut (SDG 1) beitragen können, sind zur Schaffung allgemein zugänglicher Bildungs- (SDG 3) und Gesundheitssysteme (SDG 4) mehr öffentliche Gelder aus dem In- und Ausland vonnöten.⁴

Die verschiedenen Finanzquellen sind also nur sehr begrenzt substituierbar. Für die Erreichung der SDGs werden sowohl mehr und progressiv

Tabelle 1:
Volumen verschiedener Finanzquellen

Finanzquelle	Volumen in Milliarden US\$ 2020
Steuereinnahmen	4.859
Official Development Assistance	161
Nettozuflüsse Schulden	435
davon: multilaterale Gläubiger	117
davon: Private Anleihegläubiger	280
Nettozuflüsse Equity	473
davon: Direktinvestitionen	435
davon: Portfolioinvestitionen	39
Heimüberweisungen	540

Quellen: Weltbank, OECD-DAC, und UNU-WIDER; Daten zu Steuereinnahmen für 2018

erhobene lokale Steuereinnahmen, als auch mehr und effektivere ODA, als auch mehr private Ressourcen verschiedenster Quellen gebraucht, von ausländischen Direktinvestitionen bis hin zu Heimüberweisungen von Migrant*innen. Auch ist wichtig, dass auf nationaler und internationaler Ebene die passenden Institutionen bestehen, um diese Ressourcen hinreichend zu mobilisieren, fair zu verteilen, und effektiv einsetzen zu können.

Steuern und andere Staatseinnahmen

Eine zentrale Finanzquelle der Entwicklungsfinanzierung sind Steuern und Abgaben sowie andere öffentliche Einnahmen der Länder des globalen Südens. Für die Finanzierung öffentlicher Güter ist das in den meisten Ländern die quantitativ bedeutendste und qualitativ geeignetste Finanzierungsquelle. Ärmere Länder haben jedoch zwangsläufig ein niedrigeres Steueraufkommen als reichere Länder, da die Wirtschaftskraft eines Landes darüber entscheidet, wie hoch die Steuereinnahmen ausfallen.

Allerdings haben Entwicklungsländer statistisch gesehen auch eine deutlich niedrigere Steuerquote, also ein geringes Steueraufkommen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Während in entwickelten

Ländern⁵ das durchschnittliche Steueraufkommen fast 25% des BSP beträgt, ist die Quote bei LDCs nur knapp die Hälfte davon. Werden (Sozial-)Abgaben mit einbezogen, dann erreichen reiche Länder eine Quote von 40%, die LDCs nur 20%.

Die Gründe dafür sind vielfältig: Natürlich ist die Steuerbasis in Ländern, in denen ein großer Teil der Menschen in Armut lebt und die Wirtschaftskraft schwach ist, zwangsläufig geringer. In Ländern des globalen Südens ist die informelle und schwer zu besteuende Ökonomie weit verbreitet. Auch sind Steuerverwaltungen schwächer ausgebildet, unter anderem weil die Gehälter im öffentlichen Dienst nicht wettbewerbsfähig sind. Auch Steuervermeidung und -hinterziehung führen dazu, dass dem

4 Vgl. auch die Unterscheidung zwischen Investitions- und Ausgabenbedarf bei der SDG-Finanzierung der UNCTAD in: https://unctad.org/system/files/official-document/ldc2021_en.pdf, p. 95

5 So genannte „developed countries“. Für Länderkategorien nach UN-Klassifizierung, vgl.: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_ANNEX.pdf

Staat wichtige Einnahmen entgehen. Nicht zuletzt haben Entwicklungsländer noch größere Probleme, grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten zu besteuern, zum Beispiel die Gewinne transnationaler Konzerne. Schließlich sind internationale Steuerregeln lückenhaft und, wo sie bestehen, häufig zu Ungunsten der Entwicklungsländer gestaltet.

Alle diese Themen sind Teil der FfD-Agenda. Traditionell ein Streitpunkt der Verhandlungen ist, welches Bedeutung in der unzureichenden Finanzierung der öffentlich Haushalte lokalen Faktoren zukommt, und welche den Defiziten im internationalen Steuersystem. Während reiche Länder dazu neigen, die Kapazitätsmängel sowie eine schwache Staatlichkeit im globalen Süden zu betonen, hat der FfD-Prozess dagegen eine Reihe von Initiativen hervorgebracht, die Steuerverwaltungen und Steuersysteme in Entwicklungsländern strukturell stärken sollen. Darunter 2015 auch die Addis Tax Initiative, die besonders die technische Zusammenarbeit im Bereich Kapazitätsaufbau koordiniert.

Entwicklungsländer betonen dagegen, dass sie Opfer von Steuer- und Kapitalflucht ins Ausland sind, und durch diese illegitime Finanzflüsse (illicit financial flows, IFF)⁶ förmlich ausbluten. Auch

zivilgesellschaftliche Initiativen aus dem globalen Süden wie die „Stop the Bleeding“-Kampagne von Tax Justice Network Africa skandalisieren diese Abflüsse.⁷

Parallel zum FfD-Prozess hat sich 2021 ein Expert*innenpanel der UN mit den IFF befasst. Mit Heidemarie Wieczorek-Zeul gehörte dem FACTI-Panel auch eine ehemalige Bundesministerin und langjährige Bundestagsabgeordnete an. Die Arbeit des FACTI-Panels rief erneut ins Gedächtnis, dass 7 Billionen US-Dollar an privatem Vermögen in Steueroasen gelagert sind, und sich damit der Besteuerung entziehen. Durch Gewinnverlagerungen transnationaler Konzerne gingen jedes Jahr mehr als 500 Milliarden US-Dollar verloren.⁸ Die Expert*innen empfehlen in ihrem 14-Punkte-Plan unter anderem, das internationale Steuersystem durch eine UN-Steuerkonvention zu vervollständigen.⁹ Bereits beim Addis-Gipfel von 2015 war die Aufwertung der UN bei der Regelsetzung in der internationalen Steuerpolitik das zentrale Streitthema, das beinahe zum Abbruch der Verhandlungen führte. Es gilt jetzt, den umfangreichen Empfehlungen des FACTI-Panels auch politische Taten folgen zu lassen.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Klimafinanzierung

Bereits vor über 50 Jahren haben sich reiche Länder dazu verpflichtet, jährlich Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) in Höhe von 0,7% ihres BNEs zur Verfügung zu stellen.¹⁰ Da die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) besonders von Finanztransfers seitens der ODA abhängig sind, wurde für sie ein separates Ziel von 0,15–0,20% vereinbart. De facto stellt die im Entwicklungsausschuss der OECD vereinigte Gebergemeinschaft mit 0,32% ihres BNEs weniger als die Hälfte des Betrags zur Verfügung.¹¹

Der besondere Nutzen der ODA als Finanzierungsquelle besteht darin, dass sie anders als Steuereinnahmen einen Finanztransfer von reichen zu armen Ländern darstellt, damit die Ungleichheit zwischen Ländern adressieren kann. Anders als private Investitionen ist mit ihr keine direkte kommerzielle Absicht verbunden, und zumindest der Teil, der als Zuschüsse vergeben wird, muss nicht zurückgezahlt werden. Daher stammt ihre Relevanz für die Finanzierung öffentlicher Güter, besonders wenn diese einen hohen Anteil an Devisenkosten haben.

6 Illicit financial flows kann im Deutschen als illegale oder illegitime Finanzflüsse übersetzt werden. Bei illegalen Finanzflüssen geht es laut BMZ-Definition um grenzüberschreitende Finanztransaktionen, die in Verbindung mit Korruption, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismusfinanzierung stehen (<https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/illegale-finanzstroeme>). Der von NROs präferierte Begriff illegitime Finanzflüsse ist breiter und umfasst zum Beispiel auch Steuervermeidung.

7 <https://stopthebleedingafrica.org/>

8 FACTI Panel Interim Report, S. V; https://uploads-ssl.webflow.com/5e0bd9edab846816e263d633/5f7f44f76cf2f11732c2b5f0_FACTI_Interim_Report_final_rev.pdf

9 <https://www.factipanel.org/reports>

10 <https://www.oxfam.org/en/research/50-years-broken-promises>

11 <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>

Deutschland hat das 0,7%-Ziel bislang nur in zwei der 50 Jahre erreicht, in 2016 und 2020.¹² In Deutschland besteht die ODA überwiegend aus dem vom BMZ verwalteten Entwicklungsbudget, im Bundeshaushalt der Einzelplan 23. Es können aber auch Ausgaben anderer Ministerien angerechnet werden, zum Beispiel die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes. Als Indikator für tatsächliche Finanztransfers ist die ODA nur begrenzt aussagekräftig, denn sogar Posten wie Schuldenerlasse, Ausgaben für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland, oder für Geflüchtete im ersten Jahr ihres Aufenthalts zählen zur ODA. In 2016 war Deutschlands gute Performance auch durch den sprunghaften Anstieg der Ausgaben für Geflüchtete bedingt, in 2020 durch das Corona-Sofortprogramm des BMZ sowie die höhere Kreditvergabe seitens der KfW.

NRO kritisieren in diesem Zusammenhang seit Langem diese Inflationierung bzw. Aufblähung der ODA-Zahlen seitens Gebern (die sog. „Phantom-Hilfe“), die damit darüber hinwegtäuschen, dass sie ihren internationalen Verpflichtungen nicht hinreichend nachkommen, und damit auch ihrer Mitverantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 im globalen Süden nicht erfüllen. Politisch diskutiert wird derzeit eher die Aufweichung als Straffung der ODA-Regeln: Die OECD hat jüngst eine Methode zu Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) entwickelt, die auch die Anrechnung zahlreicher anderer Zahlungsflüsse erlaubt. Von Seiten der Entwicklungsländer wurde TOSSD im FfD-Prozess daher skeptisch aufgenommen.

Angesichts der globalen Krisen gibt es auch Bedarf an internationalen öffentlichen Mitteln jenseits der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit, v. a. im Bereich der Klimafinanzierung. Bereits in 2009 haben sich reiche Länder dazu verpflichtet, ab 2020 jährlich 100 Milliarden US-Dollar zur Milderung des und Anpassung an den Klimawandel im globalen Süden bereit zu stellen. Auch dieses Ziel wurde nicht erreicht, was 2021 politische Spannungen auf dem UN-Klimagipfel in Glasgow verursachte.¹³ Gerade kleine Inselstaaten und andere extrem vulnerable Länder fordern auch, dass endlich ein Finanzmechanismus für vom Klimawandel verur-

sachte Verluste und Schäden (Loss and Damage) eingerichtet wird. In Glasgow wurde dazu lediglich die Aufnahme eines Dialogprozesses beschlossen.

Als Nachteile der ODA gelten, dass Entwicklungsländer wenig eigene Kontrolle über ihre Verwendung haben, und die Transaktionskosten aufgrund komplexer Verwaltungsverfahren hoch sind. Neben der Quantität ist daher auch die Verbesserung von Qualität und Effektivität der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein Dauerthema der FfD-Agenda. Die Politikprozesse zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gingen ursprünglich aus dem FfD-Prozess hervor, werden aber mittlerweile parallel auch in anderen Foren vorangetrieben, vor allem beim Entwicklungsausschuss der OECD (DAC), der Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) und dem UN Development Cooperation Forum (DCF). Sie laufen seither im Wechselspiel zwischen den politischen Foren.

Politisch wird, ob die EZ über gebereigene Parallelstrukturen implementiert oder als Budgethilfe als direkte Beiträge zu den Haushalten der Partnerländer geleistet wird. Auch Fragen der Lieferbindung spielen eine Rolle. Manche Geber knüpfen die Mittelvergabe daran, dass Aufträge im Rahmen der Projektumsetzung an Unternehmen aus dem eigenen Land fließen, was die Kosten hochtreibt und den Kapazitätsaufbau in den Partnerländern unterminiert.

Letztlich ist die Wahl der besten Modalität eine politisch strittige Frage: Vor allem von Seiten der EU und einigen ihrer Mitgliedstaaten wurde jüngst gefordert, die Entwicklungszusammenarbeit und private Investitionen stärker zu verknüpfen, in dem ODA-Mittel über Instrumente der Mischfinanzierung (blended finance) zur Subventionierung privater Investitionen oder für öffentliche-private Partnerschaften eingesetzt werden. Ein Trend, der gerade bei Nichtregierungsorganisationen auf Widerstand trifft, da damit fast zwangsläufig eine Kommodifizierung und Finanzialisierung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einhergeht, die für Grundrechte wie Bildung und Gesundheit relevant sind.

¹² Die Daten für 2021 liegen bislang nicht vor.

¹³ <https://www.other-news.info/fixing-climate-finance/>

Private Investitionen aus dem In- und Ausland

In frühen Jahren des FfD-Prozesses wurde der Schwerpunkt der Mobilisierung privater Ressourcen auf die Förderung ausländischer Direktinvestitionen gelegt. Besonders zur wirtschaftlichen Entwicklung könnten solche Investitionen beitragen, wenn sie mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Transfer von Wissen und Technologie einhergingen.

Mit der Aktionsagenda von Addis Abeba im Jahr 2015 wurde privaten Geldquellen eine gesteigerte Bedeutung zugewiesen. Ausschlaggebend war hier die Verabschiedung der Agenda 2030 als bislang umfassendste Entwicklungsagenda. Besonders die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) argumentierten, dass die Agenda 2030 und die SDGs alleine mit öffentlichen Mitteln nicht zu finanzieren sei. Die Milliarden an öffentlichen Geldern sollten daher als Hebel eingesetzt werden, um Billionen an privaten Mitteln zu mobilisieren. Kurz vor dem Gipfel in Addis Abeba gingen die IFIs mit einem Positionspapier an die Öffentlichkeit, das den Privatsektorfokus unter dem Titel „From Billions to Trillions“ prominent in den Diskurs einbrachte.¹⁴

Auch fand die Konferenz in der äthiopischen Hauptstadt auf dem Höhepunkt der Austeritätsphase nach der globalen Finanzkrise statt. Also in einer Zeit, in der einerseits die öffentliche Ausgabenpolitik durch Schuldenbremsen wie dem EU-Fiskalpakt beschränkt war, während andererseits durch die lockere Geldpolitik der Zentralbanken sehr viel Liquidität auf den Finanzmärkten vorhanden war. Der Versuch war daher naheliegend, einen Teil des gewaltigen Betrags von 50 Billionen US-Dollar, der heute alleine von den 300 größten Investmentfirmen verwaltet wird, für die SDG-Finanzierung nutzbar zu machen.¹⁵

Einerseits zielt der FfD-Prozess daher darauf ab, Investitionen verstärkt in Entwicklungsländer zu lenken, insbesondere in die für die SDG-Umsetzung relevanten Sektoren wie Bildung oder Gesundheit. Andererseits wird versucht, Nachhaltigkeits-Investitionen durch attraktive Investitionspakete für In-

vestor*innen schmackhafter zu machen. Zu diesem Zweck wurden von der UN neue Formate wie die SDG Investment Fair geschaffen, welche jährlich parallel zum FfD-Forum des ECOSOC stattfindet.¹⁶

Eng verwandt ist die Arbeit zu Nachhaltigkeits-Standards, bzw. Kriterienlisten (Taxonomien), um zu bestimmen, welche Investitionen als nachhaltig gelten dürfen. Die Nachfrage von Investor*innen nach Produkten, die Nachhaltigkeitskriterien¹⁷ entsprechen, ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Investmentfirmen reagieren darauf mit einem wachsenden Angebot nachhaltiger Fonds. Mangels verbindlicher Nachhaltigkeits-Standards ist die Gefahr des Missbrauchs allerdings hoch, so genanntes *Greenwashing* oder *Socialwashing*. Für Investor*innen und Endkund*innen gleichermaßen ist häufig nicht durchschaubar, wie nachhaltig ein Finanzprodukt wirklich ist. Die UN befasst sich damit, wie man „nachhaltige Investitionen“ definieren, messen, und mit transparenten Kriterien zertifizieren kann, um die Spreu vom Weizen zu trennen.¹⁸ Auch die EU entwickelt im Rahmen des Maßnahmenpakets zu Nachhaltiger Finanzierung (Sustainable Finance) derzeit Taxonomien für grüne und soziale Nachhaltigkeitskriterien.¹⁹

In der Praxis bleibt viel zu tun, um privates Kapital für die SDG-Finanzierung nutzbar zu machen, und Unternehmenstätigkeit nachhaltig und in Übereinstimmung mit den Menschenrechten auszugestalten. Dazu gehört zuvorderst, verbindliche menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten für Unternehmen einzuführen. Das Volumen ausländischer Direktinvestitionen ist derzeit rückläufig, ihr Volumen hat sich seit 2015 fast halbiert hat.²⁰ An den ärmsten Ländern (Least Developed Countries, LDCs) gehen solche Investitionen fast vollständig vorbei, mit Ausnahme des ökologisch und sozial problematischen Rohstoffsektors. Laut UNCTAD sind private Direktinvestitionen in SDG-relevante Sektoren seit 2015 zunächst leicht angestiegen, die Coronakrise hat jedoch zu einem

14 <https://pubdocs.worldbank.org/en/622841485963735448/DC2015-0002-E-FinancingforDevelopment.pdf>

15 <https://www.sc.com/us/2020/11/10/the-50-trillion-question-un-sustainable-development-goals-face-critical-investment-shortfall-standard-chartered-research-finds/>

16 <https://www.un.org/development/desa/financing/events/2021-sdg-investment-fair-13-14-april>

17 So genannte ESG-Kriterien, also Environmental Social Governance bzw. zu Deutsch: Umwelt, Soziales und Unternehmensführung

18 Für eine Übersicht der jüngeren UN-Initiativen in dem Bereich: <https://www.undp.org/blog/investment-sustainable-recovery>

19 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en

20 https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf, S. 63

massiven Einbruch geführt, der den Aufwuchs der vorherigen Jahre mehr als zunichte gemacht hat.²¹

Mehr und mehr Entwicklungsländer haben Zugang zu internationalen Kapitalmärkten, doch die Marktzinsen sind vielfach für diese Volkswirtschaften prohibitiv hoch: Während die Bundesregierung Deutschlands Staatsschulden zu Nullzinsen refinanzieren kann, muss etwa Ghana privaten Investor*innen eine Umlaufrendite auf Anleihen in US-Dollar von derzeit über 10 Prozent zahlen.²² Die Verschuldung durch teure Kredite hat mittlerweile viele Länder in die Schuldenkrise getrieben.²³ Die Nettotransfers durch Auslandsverschuldung sind mittlerweile für viele Entwicklungsländer negativ. Diese Länder insgesamt transferieren durch den Schuldendienst mehr an Gläubiger als sie durch Neukredite erhalten. Private Gläubiger haben sich in der Coronakrise vehement geweigert, an den Schuldenerlassinitiativen für die ärmsten Länder teilzunehmen.

NGOs verweisen auch auf zahlreiche gescheiterte Fälle von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) und kritisieren, dass die Finanzierung essentieller Infrastrukturen über ÖPPs öffentlichen Haushalten teuer zu stehen kommt und insbesondere arme Bevölkerungsgruppen durch Nutzungsentgelte oftmals von einer Teilhabe ausgeschlossen bleiben. Die Inter-Agency Task Force on Financing for Development, die den FfD-Prozess berät, vermerkt, dass private Unternehmen zudem selbst ihre Nachhaltigkeits-Performance verbessern müssen. So sind etwa die CO₂-Emissionen privater Unternehmen zwischen 2015 und 2019 um 10% gestiegen, Steuervermeidung durch Gewinnverlagerung in Steueroasen kostete die öffentlichen Haushalte 500 Milliarden US-Dollar jährlich, die Fortschritte zu einer Kreislaufwirtschaft sind gering, und die Verdienstunterschiede zwischen dort beschäftigten Frauen und Männern liegen im globalen Durchschnitt auch weiterhin bei 16 Prozent.²⁴

Reform internationaler Institutionen und systemische Fragen

Eine ganz zentrale Rolle im FfD-Prozess spielen die systemischen Fragen der internationalen Finanz- und Handelsarchitektur. Wie wichtig das ist, wird klar, wenn man berücksichtigt, dass die UN-Entwicklungsagenden in den letzten zwei Jahrzehnten von zwei schweren Weltwirtschaftskrisen zurückgeworfen wurden, der globalen Finanzkrise ab 2008 und der globalen Coronakrise ab 2020.²⁵

Der Bedarf nach systemischen Reformen der internationalen Finanzarchitektur ist breit. Immer wiederkehrend ist zum Beispiel die Forderung auf Schaffung effektiver multilateraler Institutionen zur Lösung von Schuldenkrisen. Bereits von der Monterrey-Konferenz wurde ein „internationaler Mechanismus zur Schuldenabwicklung, in den geeigneten Foren“ gefordert.²⁶ Dieser hätte beim IWF angesiedelt werden sollen, fand aber dort bis heute keine Mehrheit, vor allem durch ein Veto der USA.

Auch die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit in der Steuerpolitik war seit Anbeginn

auf der FfD-Agenda. So forderte bereits ein Expertenpanel unter dem Vorsitz des ehemaligen mexikanischen Präsidenten Ernesto Zedillo, das die Monterrey-Konferenz beriet, die Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation (International Tax Organization, ITO), um dem ruinösen Steuerwettbewerb der Staaten ein Ende zu setzen und globale Regeln zur Unternehmensbesteuerung zu setzen.²⁷ Auch die Aufwertung des bestehenden UN Tax Committees war beim FfD-Gipfel 2015 ein beherrschendes Thema. Letztlich fehlte der politische Wille zur Schaffung einer neuen multilateralen Steuerorganisation.²⁸ Steuerhinterziehung- und -vermeidung schwächen weiterhin die öffentlichen Haushalte in Süd und Nord und verhindern, dass hinreichend öffentliche Gelder für die SDG-Finanzierung bereit stehen.

Zu den im FfD-Prozess bearbeiteten systemischen Reformen zählt natürlich auch die Finanzmarktregulierung. In Anbetracht von Spekulationsblasen und einer hohen Volatilität der Kapitalflüsse ist

21 https://unctad.org/system/files/official-document/diaemisc2021d3_en_2.pdf

22 <https://cbonds.com/indexes/Cbonds-Ghana-Sovereign-Eurobond-YTM-Index/>

23 <https://www.misereor.de/informieren/schuldenkrise>

24 https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf, S. 61

25 <https://www.2030agenda.de/de/publication/corona-und-die-sdgs>

26 <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/MonterreyConsensus.pdf>, para 60

27 <https://www2.weed-online.org/ffd/pdf/Zedillo-Report.pdf>

28 <https://www.globalpolicy.org/de/publication/die-global-governance-luecke-im-steuerbereich-schliessen-plaedoyer-fuer-eine>

die Verbesserung der Stabilität der Finanzmärkte weiter hoch relevant, erreicht aber nicht mehr die politische Aufmerksamkeit wie zu Zeiten der globalen Finanzkrise 2008–2009. Dabei gibt es weiterhin großen Regulierungsbedarf, so bei Kapitalverkehrskontrollen zur Verringerung der Volatilität der Finanzmärkte, bei der Prävention künftiger Banken Krisen durch erhöhte Eigenkapitalvorschriften oder die stärkere Regulierung von sogenannten Schattenbanken, sowie bei der Eindämmung der Nahrungsmittelspekulation.

Nicht zuletzt gehört zu den systemischen Fragen auch die Schaffung innovativer Finanzierungsinstrumente. Dazu zählt die jüngste Ausgabe von Son-

derziehungsrechten (SZR), einer globalen Reservewährung. Im August 2021 hat der IWF Sonderziehungsrechte im Wert von 650 Milliarden US-Dollar an seine Mitgliedsstaaten ausgeschüttet. Ein Großteil ging an die reichsten Länder, die am wenigsten Bedarf an zusätzlicher Liquidität haben. Bei entsprechender Umwidmung könnten SZR dieser Staaten für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung im globalen Süden nutzbar gemacht werden und zumindest einen Teil der SDG-Finanzierungslücke füllen.²⁹ Zu den innovativen Finanzierungsinstrumenten zählen aber auch die Einführung einer globalen Finanztransaktionssteuer sowie die Diskussion um Umweltsteuern und -abgaben für die Nutzung globaler Gemeingüter.

Entwicklungsfinanzierung – Der Prozess bei den Vereinten Nationen

Struktur und Aufgaben des UN FfD-Prozesses

Seit Beginn befasst sich der Financing for Development Prozess der UN mit einer breiten Palette von Finanzquellen und Institutionen, die zur Finanzierung von Entwicklung herangezogen werden können. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung bzw. die Reform der für die Nutzung der verschiedenen Finanzierungsquellen nötigen internationalen Institutionen. Besonders Entwicklungsländer schätzen die Diskussion im inklusiven Format der UN, in der alle Staaten einen Platz am Verhandlungstisch haben. Als Sekretariat des Prozesses dient das Financing for Sustainable Development Office der UN, das im UN-Hauptquartier in New York beim Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) angesiedelt ist.

Der Financing for Development (FfD) Prozess ist der einzige Prozess, den die UN gemeinsam mit ihren Sonderorganisationen Weltbank und Internationaler Währungsfonds organisiert. Dies mit dem Ziel, diese eng in die Finanzierung der Umsetzungsstrategien der Agenda 2030 einzubinden. Besonders der IWF nimmt in der internationalen Finanzarchitektur eine zentrale Rolle bei der Prävention von und Reaktion auf Finanzkrisen ein. Ein „Dialog mit den Bretton-Woods-Institutionen“ ist Teil der Agenda jedes der jährlichen FfD-Foren.

Diese finden bewusst jährlich im April in New York statt, direkt im Anschluss an die Frühjahrstagung von IWF und Weltbank. Das dient der Politikkoordination und schafft Synergieeffekte für Delegation, die aus dem Ausland anreisen.

Eine Herausforderung für den FfD-Prozess ist, dass zentrale Zuständigkeiten für systemische Fragen bei Institutionen angesiedelt sind, die wie die Welthandelsorganisation (WTO), der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) oder der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht außerhalb der UN stehen oder wie IWF und Weltbank zwar formell Sonderorganisationen der UN sind, de facto aber über unabhängige Governance-Strukturen verfügen. Der FfD-Prozess gibt daher häufig nur politische Handlungsempfehlungen, die von anderen internationalen Organisationen, die keiner direkten Kontrolle durch die UN unterstehen, ausgeführt werden.

Gleichzeitig ist der Politikdialog im FfD-Prozess für die demokratische Mitentscheidung gerade für Entwicklungsländer zentral. Denn die Vereinten Nationen garantieren jedem Land einen Sitz und eine Stimme. In weniger inklusiven Organisationen wie G7, G20 oder der OECD sind die meisten

29 https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0921_IWF-Sonderziehungsrechte.pdf

Entwicklungsländer überhaupt nicht vertreten. Bei IWF und Weltbank basiert das Stimmrecht nicht auf dem Prinzip der Staatengleichheit, sondern ist nach Wirtschaftskraft gewichtet und marginalisiert damit die Stimmen ärmerer Länder.

Das Ziel des FfD-Prozesses war von vornherein, die Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele der UN finanziell zu untermauern, und nötige institutionelle Reformen der internationalen Finanzarchitektur voranzubringen, ohne die diese Ziele nicht erreicht werden können. Die FfD-Konferenzen sollten aber nicht als Fundraising-Events missverstanden werden. Es geht hier primär darum, durch multilaterale Kooperation nötige globale Strukturereformen voranzubringen. Seit 2015 läuft der FfD-Prozess parallel zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, und ist einer ihrer wichtigsten Umsetzungskanäle.

Die Monterrey-Konferenz im Jahr 2002 war nur der Beginn dieses vielleicht wichtigsten Politikprozesses der Vereinten Nationen zu Fragen der internationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Auf Monterrey folgten zwei weitere Internationale Konferenzen zur Entwicklungsfinanzierung, in Doha (2008) und Addis Abeba (2015). Die dort getroffenen Abkommen, die Erklärung von Doha und die Addis Ababa Action Agenda, ergänzen seither das ursprüngliche Abschlussdokument, den Konsens von Monterrey. Seit 2015 wird jährlich im April im UN-Hauptquartier in New York das Financing for Development Forum organisiert, um die FfD-Agenda weiterzuentwickeln und die Umsetzung der politischen Vereinbarungen zu beschleunigen. Alle drei Weltkonferenzen waren durch ihren jeweiligen historischen Kontext geprägt und stellten sich den Herausforderungen ihrer Zeit.

Monterrey 2002 – Der Konsens von Monterrey

Die erste Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey bildete den Abschluss der Reihe von thematischen Weltkonferenzen, die die UN in den 90er-Jahren unter Ausnutzung des positiven multilateralen Klimas nach Ende des Kalten Krieges durchgeführt hatten. Die Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in 1992, die Weltgipfel für soziale Entwicklung und die Weltfrauenkonferenz in 1995, sowie schließlich die Millenniumskonferenz im Jahr 2000 hatten ambitionierte Entwicklungspläne verabschiedet. Allein, die Umsetzung machte wenig Fortschritte, auch weil die Finanzierung nicht gesichert war. Die Asienkrise von 1997 machte sichtbar, wie wenig krisenfest das System war, wie schnell eine globale Finanzkrise zaghafte Entwicklungserfolge wieder zunichtemachen kann.

Die Monterrey-Konferenz fokussierte daher auf systemische Finanzreformen und etablierte den so genannten holistischen Ansatz der Entwicklungsfinanzierung, der sich umfassend mit allen potenziellen Quellen und Institutionen befasst, die zur Entwicklungsfinanzierung herangezogen werden können. Dieser gruppierte die Finanzquellen in fünf verschiedene Quellen: in einheimische Ressourcen, ausländische private Investitionen, Exportein-

nahmen aus dem Welthandel, Mittel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (ODA), und letztlich Auslandsschulden. Wobei in Anbetracht der Schuldenkrise im globalen Süden auf letzteren Aspekt überwiegend aus der Perspektive geblickt wurde, wie durch Schuldenerlasse Gelder freigesetzt werden können.

Der sechste Bereich zur internationalen Finanz- und Handelsarchitektur befasste sich mit der Reform oder Schaffung der nötigen multilateralen Institutionen, damit die oben genannten Finanzquellen effektiv für Entwicklung wirken können. Im Wesentlichen wurde diese Struktur aus dem Konsens von Monterrey, dem Abschlussdokument der Konferenz, im FfD-Prozess bis heute beibehalten.

Der Konsens von Monterrey enthält in 73 Paragraphen zahlreiche internationale Vereinbarungen zur Entwicklungsfinanzierung. Er hat auch zahlreiche Anstöße über die UN hinaus gegeben, zum Beispiel zum Prozess zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe beim OECD-DAC, der in 2005 zur Paris Declaration on Aid Effectiveness³⁰ führte, oder zur multilateralen Schuldenerlassinitiative von IWF, Weltbank und anderen Entwicklungsbanken im selben Jahr.³¹

30 <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

31 <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/eng/index.htm>

Doha 2008 – Die Erklärung von Doha

Die zweite Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung fand 2008 in der katarischen Hauptstadt Doha statt. Sie war stark beeinflusst vom Ausbruch der globalen Finanzkrise. Kurz vor der Konferenz hatte die amerikanische Investmentbank Lehman Brothers Insolvenz angemeldet, und Schockwellen durch ein damals äußerst fragiles Weltfinanzsystem geschickt. Die Erklärung von Doha erweiterte die FfD-Agenda um den Bereich der Klimafinanzierung. Eine folgerichtige Entscheidung, in Anbetracht der zunehmenden Relevanz dieses Aspektes in den internationalen Beziehungen.

Der Doha-Gipfel war davon beeinflusst, dass kurz zuvor infolge der Finanzkrise die G20 zu einem hochrangigen Politikforum auf Ebene der Staats- und Regierungschef aufgewertet wurden, welches

mit der UN und anderen existierenden multilateralen Institutionen in der globalen Normensetzung zu konkurrieren begann. Die Frage, welche politische Gestaltungsmacht beim inklusiven Format der „G193“ liegt – also bei der UN mit ihrer universalen Mitgliedschaft bestehend aus 193 Staaten – und welche politischen Themen in exklusiveren, aber demokratisch weniger legitimierten Formaten wie den G20 behandelt werden, ist seither ein Dauerthema in der Global Governance. Gerade die 173 Länder, die nicht Teil der G20 sind, pochen auf inklusive UN-Prozesse, inklusive dem FfD-Prozess, als Grundlage globaler Entscheidungen. Diese Länder bilden nicht nur die Staatenmehrheit, darunter befindet sich auch die große Mehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer, die nur bei der UN ihre Interessen und Bedürfnisse hinreichend berücksichtigt sehen.

Addis Abeba 2015 – Aktionsagenda von Addis Abeba

Das Jahr 2015 war ein bedeutendes Dreigipfeljahr für die UN: Der Gipfel für Nachhaltige Entwicklung im September verabschiedete die Agenda 2030 und mit ihr die SDGs. Der UN-Klimagipfel in Frankreich im Dezember legte im Pariser Klimaabkommen neue Klimaziele und -vereinbarungen fest.

Die Dritte Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung fand als erster der drei Gipfel bereits im Juli 2015 in Addis Abeba statt. Besonders Entwicklungsländer hatten betont, dass es wenig Sinn mache, Entwicklungs- oder Klimaziele festzulegen, wenn man sich nicht zuvor auf Wege einigt, wie diese erreicht werden könnten. Quantitativ hinreichende und qualitativ effektive Entwicklungsfinanzierung ist ein ganz zentraler dieser Wege, die in der Agenda 2030 als Umsetzungsmechanismen (engl. Means of Implementation) bezeichnet werden und in SDG 17 operationalisiert wurden.³²

Tatsächlich hat der Addis-Gipfel eine umfangreiche Aktionsagenda verabschiedet. Viele der dort formulierten Beschlüsse blieben jedoch vage und

unverbindlich. Kritiker sahen darin einen Fehlstart für die Agenda 2030, deren Implementation derzeit nahe der Halbzeit der Umsetzung, ungenügend ist.³³

Es gab beim Gipfel zumindest einige wenige Fortschritte, zum Beispiel die weitere Aufwertung des UN Tax Committees, neue Institutionen zur Infrastruktur- und zur Technologiefinanzierung im globalen Süden, Vereinbarungen zum Abbau umweltschädlicher Investitionen, oder die Bekräftigung internationaler Vereinbarungen der öffentlichen Entwicklungs- und Klimafinanzierung.³⁴ Ein neues Planungsinstrument – die Integrated National Financing Frameworks (INFFs) – wurde angeregt, um der Politik im In- und Ausland dabei zu helfen, Finanzmittel zu mobilisieren und auf nationaler Ebene zielgerichtet in die Agenda 2030 Finanzierung zu leiten.³⁵ Darüber hinaus wurde der Gipfel genutzt, um Initiativen verschiedener Koalitionen der Willigen anzukündigen. Ein Beispiel hierfür ist die Addis Tax Initiative, die Entwicklungsländern durch Kapazitätsaufbau bei der Mobilisierung von Steuereinnahmen hilft. Ihr Sekretariat ist seither in Bonn angesiedelt.³⁶

32 <https://www.bmz.de/de/agenda-2030/sdg-17>

33 <https://www.2030agenda.de/de/zwischenbilanz>

34 <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/press-release/countries-reach-historic-agreement.html>

35 <https://inff.org/>

36 <https://www.addistaxinitiative.net/>

Die ECOSOC Financing for Development Foren

Gerade die Tatsache, dass eine hinreichende Finanzierung für die Agenda 2030 auch nach Addis Wunschdenken bleibt, legt große Verantwortung auf den Nachfolgeprozess. Jährlicher Meilenstein dieses Prozesses ist das Financing for Development (FfD) Forum, eines der drei großen jährlichen Foren des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen.³⁷ Es findet jeden April als einwöchiges Event im Hauptquartier der UN in New York statt. Neben dem Hauptstrang des Politikdialogs, in der Regel auf Minister*innenebene, finden während des FfD-Forums auch eine ganze Reihe Side-Events statt, auf denen neue Initiativen vorgestellt oder alte überprüft werden.³⁸

Die FfD-Foren resultieren jährlich in einem Abschlussdokument. Eine Besonderheit des FfD-Prozesses ist, dass er als konsensbasierter Prozess für jede Entscheidung auf weitgehende Übereinstimmung ohne Widerspruch angewiesen ist. UN-Resolutionen können gewöhnlich auch mit einfacher Mehrheitsentscheidung angenommen werden. Ein negativer Effekt des Konsensprinzips ist, dass bereits der Einspruch eines einzelnen Staates zum Stoppen eines innovativen Politikvorschlags führen kann. Dementsprechend sind die Abschlussdokumente oft unverbindlich gehalten.

Die Friends of Monterrey

Der FfD-Prozess wird – wie auch viele andere UN-Prozesse – von einer Gruppe von aufgeschlossenen Mitgliedsstaaten unterstützt. Die Gruppe der sogenannten „Friends of Monterrey“ besteht ganz überwiegend aus UN-Botschafter*innen. Deutschland, Mexiko und die Schweiz teilen sich traditionell den Vorsitz und übernehmen auch den Großteil der Planung und Logistik für die Gruppe. Das jährliche Highlight der Friends of Monterrey ist eine Konferenz, für gewöhnlich in Mexiko, wo der FfD-Prozess einst begann. Dieses Retreat genannte Treffen, einen Monat vor dem eigentlichen Forum, dient als eine Art Sondierungsgespräch, in dem zentrale UN-Mitgliedsstaaten ausloten, wo beim kommenden FfD-Forum Fortschritte gemacht werden können. Er ist als Multi-Stakeholder-Event konzipiert, neben Vertreter*innen der Regierungen, können also auch Mitarbeitende internationaler Organisationen, von Nichtregierungsorganisationen, Akademiker*innen und Parlamentarier*innen teilnehmen.

Die IATF und der Financing for Sustainable Development Report

Seit dem Addis-Gipfel wird der FfD-Prozess fachlich von der Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF) unterstützt. Die IATF vereint Expert*innen zahlreicher UN-Organisationen, mit jenen von Weltbank, IWF, WTO und OECD in einer gemeinsamen Forschungsgruppe.³⁹ Hauptaufgabe der IATF ist die Herausgabe des jährlichen Financing for Sustainable Development Report. Dieser ist mittlerweile zu einer der bedeutendsten Quellen für Daten, Fakten und – in geringerem Ausmaß – auch Politikempfehlungen zu FfD-Themen avanciert.

Von NROs wird allerdings kritisiert, dass der IATF-Report nicht wirklich unabhängig sei, da die herausgebenden Institutionen ihre jeweiligen institutionellen Eigeninteressen haben und tief im „FfD-Geschäft“ involviert sind. Auch seien die Politikempfehlungen häufig schwach, da sie einen oft minimalen Konsens der beteiligten Institutionen darstellen. Damit greife die IATF dem kritischen Dialog und der Konsensbildung durch Verhandlungen der eigentlichen UN-Mitgliedstaaten vor. Der IATF-Prozess kann also weder unabhängige Forschung noch das eigentliche FfD-Forum ersetzen, schafft jedoch eine umfangreiche Datenbasis für die Beratungen. Auch für die politische Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene können die Ergebnisse und Daten des IATF-Reports nützlich sein.

37 Die anderen beiden sind das hochrangige Forum für nachhaltige Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF), das sich mit der Umsetzung der Agenda 2030 beschäftigt, sowie das Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum), welches auf Fragen der Entwicklungszusammenarbeit in engerem Sinne fokussiert.

38 <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/ECOSOC/financing-development-forum/FFD-forum-home>

39 Für eine vollständige List der Mitglieder, siehe: <https://developmentfinance.un.org/inter-agency-task-force-members>

Der UN-Sonderprozess Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond

Der Ausbruch der globalen Coronakrise stellt unerwartete Herausforderungen an die FfD-Agenda. Die UN reagierte darauf mit dem Sonderprozess Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond, geleitet vom UN-Generalsekretär Antonio Guterres persönlich, im Ko-Vorsitz mit den Regierungschefs von Jamaika und Kanada. Im Jahr 2020 fanden – pandemiebedingt virtuell – drei hochrangige Beratungstreffen statt, zwei auf Ebene der Staats- und Regierungschef*innen, eines auf Ebene der Finanzminister*innen. Letzteres war ein Novum für die UN, da Finanzminister*innen sich gewöhnlich eher unter dem Dach des IWF beraten und die Vertretung bei der UN meist den Außen- oder Entwicklungsminister*innen überlassen wird.

Der Prozess führte im September 2020 zur Herausgabe eines 129 Seiten starken Katalogs von mehr als 200 Politikempfehlungen (menu of options) für verschiedenste Bereiche der FfD-Agenda.⁴⁰ Der Prozess war ungewöhnlich für die UN: Statt im Aushandlungsprozess den Konsens zu suchen, der die Politikempfehlungen geschwächt und der Reformkraft geleast hätte, wurden die Vorschläge und Politikempfehlungen der teilnehmenden Staaten und Institutionen nebeneinander gestellt. Damit ist das Abschlussdokument zu einer reichen Sammlung politischer Reformvorschläge im Bereich Entwicklungsfinanzierung geworden. Dies führt jedoch auch dazu, dass von wenigen Ausnahmen wie der SZR-Allokation im August 2021 abgesehen, die meisten davon mangels politischer Mehrheiten von der Realisierung weit entfernt sind.

Die Zuständigkeit in Deutschland

Deutschland engagiert sich traditionell stark im FfD-Prozess, was auch am Ko-Vorsitz der Friends of Monterrey Gruppe sichtbar ist. Von Seiten der UN wird das honoriert: 2008 hat der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon mit Heidemarie Wieczorek-Zeul eine amtierende Bundesministerin zur UN-Sondergesandten ernannt, und mit Vorbereitung und Durchführung des FfD-Gipfels in Doha beauftragt.

Die Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung für die Umsetzung der Agenda 2030, und die Themenbreite des dazugehörigen FfD-Prozesses bedeutet, dass verschiedene Ressorts zielorientiert zusammenarbeiten müssen. Die internationale Entwicklungsfinanzierung ist damit ein Paradebeispiel für die Bedeutung ressortübergreifender Politikkohärenz, sowohl innerhalb der Bundespolitik als auch in internationalen Verhandlungsprozessen.

Die Federführung für den FfD-Prozess der Vereinten Nationen ist in Deutschland beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) angesiedelt. Dort vereinigt das Referat 410 die Zuständigkeit für die Agenda 2030, die Entwicklungsfinanzierung sowie die Reduzierung von Armut und Ungleichheit unter einem Dach.

Für zahlreiche Themen auf der FfD-Agenda sind auch andere Teile des BMZ gefordert. Dieses unterhält separate Referate für Bereiche wie Klimafinanzierung, für Entwicklungsbanken, oder IWF, Weltbank- und Verschuldungsfragen separate Referate unterhält. Natürlich sind für die verschiedenen Politikfelder auch andere Ministerien relevant. Vor allem das Finanzministerium für Themen wie Steuern und Schulden, und das Wirtschaftsministerium für Handel und Investitionen. Aber auch das Auswärtige Amt erhielt mit einer neu geschaffenen Abteilung für Klimaaußenpolitik neue Kompetenzen in der internationalen Klimafinanzierung. Effektive Entwicklungsfinanzierung zu leisten, erfordert mehr denn je einen hohen Bedarf an interministerieller Kooperation und politischer Kohärenz mit anderen Ressorts, die gemeinsam zur Entwicklungspolitik und -finanzierung beitragen.

Im Bundestag sind die Zuständigkeiten spiegelbildlich verteilt. Federführend ist der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, kurz AWZ. Eine effektive Umsetzung der FfD-Agenda in, mit und durch Deutschland fordert jedoch das Engagement zahlreicher weiterer Ausschüsse und ihrer Abgeordneten, entsprechend der breiten Palette der Finanzierungsquellen. Daneben befasst sich auch der Parlamentarische Beirat

40 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf

für nachhaltige Entwicklung mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung.⁴¹

Nicht zuletzt sind auch eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure aus Deutschland engagiert: Darunter zahlreiche einzelne entwicklungs- und umweltpolitische Nichtregierungsorganisationen

aus dem säkularen und kirchlichen Spektrum, Gewerkschaften, spezialisierte Lobby-Gruppen, sowie die Dachverbände Bundesverband entwicklungs-politischer und humanitärer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und das Forum Umwelt und Entwicklung.

Monterrey+20: Die nächsten Schritte der FfD-Agenda

Die Coronakrise hat auch die FfD-Verhandlungen stark beeinflusst. Die FfD-Foren 2020 und 2021 fanden jeweils nur virtuell statt. 2022 soll der Zyklus wieder weitgehend normal ablaufen. Anfang März, mit Veröffentlichung des neuen IATF-Reports, beginnen die Verhandlungen über das Ergebnisdokument. Mitte März wird das Retreat der Friends of Monterrey in Mexiko stattfinden, und das eigentliche FfD-Forum tagt vom 25. bis 28. April 2022 in New York.

Längst überfällig ist auch der nächste FfD-Weltgipfel. Eigentlich sollten diese Treffen im 5-Jahres-Rhythmus stattfinden. Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise ist es wichtiger denn je geworden, die internationalen Vereinbarungen zur Entwicklungsfinanzierung zu stärken und zu modifizieren. Die globale Pandemie war in vielerlei Hinsicht ein Weckruf: Sie hat die Defizite der Entwicklungsfinanzierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sichtbar gemacht. In Anbetracht des simultanen Einbruchs aller Säulen der Entwicklungsfinanzierung im Frühjahr 2020 und den auch dadurch bedingten Rückschlägen bei der Umsetzung der Agenda 2030, haben neue Themen wie die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) des Finanz- und Wirtschaftsystems stärker an Bedeutung gewonnen.

Zentrale und ganz akute Herausforderung ist, auch Ländern im globalen Süden die notwendigen fiskalischen Spielräume zu verschaffen, um kurzfristig auf die Coronakrise zu reagieren, und dabei

gleichzeitig nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 zu finanzieren. Das Bekenntnis der deutschen Bundesregierung, in den kommenden Jahren ODA in Höhe von mindestens 0,7% des BNE zu leisten und auch die Klimafinanzierung aufzustocken, ist ein wichtiger erster Schritt. Die Einführung eines, ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigten, internationalen Staateninsolvenzregimes würde die Lösung von Schuldenkrisen einfacher machen. Deutschland sollte darüber hinaus auch einen Teil der IWF-Sonderziehungsrechte, die als Währungsreserven bei der Bundesbank liegen, an bedürftige Länder umleiten. Und bei der Verteilung internationaler Besteuerungsrechte dürfen Entwicklungsländer nicht länger zu kurz kommen, wenn sie von der ODA unabhängiger werden sollen.

Ohnehin ist es wichtig, darüber zu reflektieren, dass die Umsetzung der Agenda 2030 schon vor der Krise aus dem Zeitplan geraten war. Die unzureichenden Mittel zur Umsetzung, inklusive jenen der Entwicklungsfinanzierung, haben dabei seit den Anfängen in 2015 eine Rolle gespielt. Neue internationale Vereinbarungen zur Entwicklungsfinanzierung sollten daher mit dem Anspruch antreten, Mittel und Ziele in Einklang zu bringen. Das Datum der nächsten Weltkonferenz wird voraussichtlich beim FfD-Forum im April 2022 verbindlich festgelegt werden. Diesem, auch als „Monterrey+20“ bezeichneten Weltgipfel, wird dabei eine entscheidende Rolle zufallen.

41 <https://www.bundestag.de/nachhaltigkeit>

Nützliche Hintergrundinformationen und Quellen

Aktionsagenda von Addis Abeba

Das Ergebnisdokument der Dritten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in 2015

Erklärung von Doha

Das Ergebnisdokument der Zweiten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in 2008

Konsens von Monterrey

Das Ergebnisdokument der Ersten Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in 2002

Zedillo-Report

Empfehlungen der hochrangigen Expert*innenkommission von 2002

Financing for Sustainable Development Report 2021

Analysen und Empfehlungen von Expert*innen der UN-Organisationen, mit IWF, OECD, Weltbank und WTO.

FfD-Report des UN-Generalsekretärs

Offizieller FfD-Fortschrittsbericht des UN-Generalsekretärs, basierend auf Analysen der UN-Organisationen

Ergebnisdokument des 2021 FfD-Forums

Das neueste der Ergebnisdokumente des jährlichen FfD-Forums

VENRO FfD-Positionspapier

VENRO-Positionen zu Nachhaltiger Entwicklungsfinanzierung in Zeiten von COVID-19

UN-FfD-Forum 2021 (GPF-Briefing)

Analyse des Global Policy Forums zum jüngsten FfD-Forum

UN-Sonderprozess Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond (GPF-Briefing)

Analyse des Global Policy Forum zum UN-Sonderprozess

EU-FfD-Rechenschaftsbericht

Offizieller FfD-Fortschrittsbericht der EU, basierend auf Selbstauskünften der Mitgliedsstaaten.

Webseiten

Financing for Sustainable Development Office

Sekretariat des FfD-Forums. Mit allen Informationen zum FfD- Prozess und relevanten Dokumenten

UN-Sonderprozess Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond

Unterseite des UN-Generalsekretärs mit der Dokumentation des UN-Sonderprozesses seit 2020 und den hochrangigen Veranstaltungen.

Civil Society Financing for Development Group

Forum der zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich zum Thema engagieren

Global Policy Forum

Themenseiten zur Entwicklungsfinanzierung auf [Deutsch](#) oder [Englisch](#)

Impressum

Monterrey+20

Der Financing for Development Prozess der Vereinten Nationen im Lichte aktueller Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung

Herausgeber:

Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung e.V., Brot für die Welt
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de
Kontakt: Ute Straub

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a
53115 Bonn
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Bodo Ellmers

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR
Mozartstraße 9
52064 Aachen
info@misereor.de
www.misereor.de
Kontakt: Klaus Schilder

Autor: Bodo Ellmers

Layout: www.kalinski.media

Aachen/Berlin/Bonn, März 2022

Dieses Briefing wurde von Bodo Ellmers verfasst. Der Autor möchte Wolfgang Obenland, Klaus Schilder und Ute Straub für ihre hilfreichen Kommentare danken. Tobias Gerhartsreiter hat das Papier lektoriert.

Dieser Bericht/Arbeitspapier ist Teil des Projekts „Nachhaltige Entwicklungsfinanzierung in der (Post-)Covid-Ära“ des Global Policy Forum Europe e.V., gefördert von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

 Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für die Inhalte dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von GIZ oder BMZ wieder.