

Mehr und bessere Entwicklungsfinanzierung

Was kann die Vierte Internationale Konferenz für Entwicklungsfinanzierung erreichen?

Im Juni 2025 findet in Sevilla die Vierte Internationale Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (FfD4) statt. Dies passiert vor dem Hintergrund massiver Rückstände bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die nicht zuletzt durch Defizite bei der Entwicklungsfinanzierung entstanden sind. Die **SDG-Finanzierungslücke**, die 2015 noch auf 2,5 Billionen US-Dollar geschätzt wurde, ist im letzten Jahrzehnt nicht geschlossen oder verkleinert worden, sondern auf über 4 Billionen US-Dollar jährlich angewachsen. Darüber hinaus war das Jahrzehnt seit der Verabschiedung der Abschlusserklärung der Dritten Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in 2015, der Addis Ababa Action Agenda (AAAA), geprägt durch multiple Krisen: COVID19-Pandemie, wachsende Klimakrise, eine globale Staatsschuldenkrise und eskalierende Konflikte. Ein Ende der Krisenverschärfung ist nicht abzusehen.

Die Erwartungen sind hoch, dass die **FfD4-Konferenz** in diesem schwierigen Umfeld konkrete Ergebnisse bringen wird. Ein substanzieller SDG-Stimulus soll helfen, den Rückstand bei der Umsetzung der Agenda 2030 aufzuholen. Gleichzeitig soll der Gipfel die internationale Finanzarchitektur reformieren, damit ihre betagten Institutionen den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft gewachsen sind, ihre Legitimität gesteigert wird, und besonders die Entwicklungsländer effektiver bei Entwicklung und Krisenbewältigung unterstützt werden können. Für viele gilt Sevilla als ein „make or break“-Moment des Multilateralismus. Hier wird über das Schicksal der Agenda 2030 entschieden, die ohne mehr und bessere Entwicklungsfinanzierung nicht umgesetzt werden kann. Hier wird aber auch auf den Prüfstand gestellt, inwiefern die internationale Gemeinschaft bei der Bewältigung globaler Probleme zur konstruktiven Kooperation bereit ist, und dabei auch ihre schwächeren Mitglieder im Globalen Süden mitentscheiden können und Unterstützung erhalten.

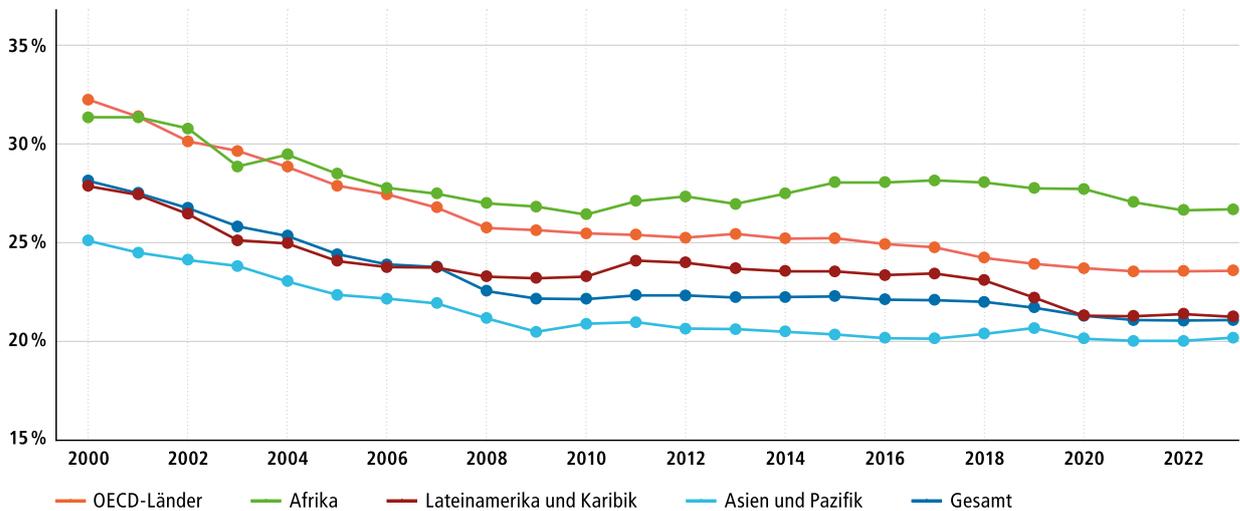
Der Financing for Development-Prozess ist dafür besser geeignet als jedes andere globale Politikformat. Es ist der einzige multilaterale Prozess, der sich in einem ganzheitlichen Ansatz mit strukturellen Reformen der internationalen Finanzarchitektur befasst. Das breite Mandat der Konferenz reicht von Steuern bis Schulden, umfasst private und öffentliche Finanzmittel, und sowohl nationale Ressourcen als auch internationale Transfers. Zudem versammelt die Konferenz die Vereinten Nationen im Vollformat. Alle 193 Staaten werden am Verhandlungstisch sitzen, was die prozedurale Voraussetzung ist, um Beschlüsse zu fassen, die globale Gültigkeit haben und weltweit Legitimität besitzen.

Im System der Global Economic Governance gelten die FfD-Verhandlungen als der Politikprozess, der Entwicklungsländern das höchste Maß an demokratischer Mitbestimmung und Entscheidungsmacht eröffnet. Insofern bietet sich hier besonders an, den Fokus auf die Bedürfnisse des Globalen Südens und der Armutsbekämpfung zu legen, also Finanzmittel und Finanzinstitutionen für jene zu schaffen, die ihrer am dringendsten bedürfen und die im Entwicklungsprozess am weitesten zurück gelassen wurden. Internationale Institutionen wie Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) sind eng in den Prozess eingebunden, was dabei helfen sollte, Kohärenz im internationalen Institutionengefüge sicherzustellen.

Für dieses Briefing Paper wurden verschiedene Analysen von Expert*innen und Positionspapiere von Stakeholdern des FfD-Prozesses ausgewertet. Als Destillat werden die zentralen Herausforderungen des FfD-Prozesses kurz beschrieben, und pragmatische Handlungsoptionen präsentiert, die auf der Sevilla-Konferenz beschlossen werden können.

Kapitel 1: Steuern

Grafik 1: Durchschnittliche gesetzliche Unternehmenssteuersätze nach Region in Prozent, 2000–2023



Quelle: [Financing for Sustainable Development Report 2024, S. 49](#)

Herausforderungen:

Einheimische Steuereinnahmen sind die wichtigste Finanzierungsquelle für öffentliche Güter, Infrastruktur und soziale Sicherung. Entwicklungsländer haben jedoch deutlich niedrigere Pro-Kopf-Steuereinnahmen als OECD-Mitgliedstaaten. Dies einerseits weil das Bruttonationaleinkommen (BNE) geringer ist, andererseits liegt auch der Anteil der Steuereinnahmen am BNE nur bei 22 Prozent, während es bei OECD-Ländern 34 Prozent sind. Seit 2010 konnten keine Fortschritte mehr bei der Steigerung der Steuerquote gemacht werden.

Das liegt auch daran, dass Regierungen weiterhin nicht effektiv gegen Steuerflucht vorgehen, und schädlicher Steuerwettbewerb zur Senkung gesetzlicher Steuersätze geführt hat, bei den Unternehmenssteuern weltweit von gut 28 Prozent im Jahr 2000 auf nur noch knapp über 20 Prozent in 2023 (siehe Grafik 1). OECD-Länder haben Unternehmenssteuersätze im Zeitraum stärker gesenkt als beispielsweise afrikanische Länder und damit den Steuerwettbewerb angefacht. Steuerhinterziehung

und Steuerwettbewerb sind globale Probleme, die globale Lösungen erfordern.

Laut einer [Studie des EU Tax Observatory](#) im Auftrag der G20 nutzen auch Superreiche Umgehungsmöglichkeiten und zahlen weit niedrigere Steuersätze als Normalverdiener*innen. Auch ist Einkommen aus Kapital vielerorts niedriger besteuert als jenes aus Arbeit. Damit wird das Potenzial des Steuersystems zur Reduktion von Ungleichheit und Armutsbekämpfung nicht hinreichend genutzt. Das hat globale Debatten um progressivere, auf Umverteilung ausgerichtete Steuersysteme angefacht, wie sie etwa durch Vermögensteuern oder Finanztransaktionssteuern erreicht werden könnte.

International koordinierte Maßnahmen können Steuerarbitrage zwischen verschiedenen Standorten reduzieren. Effiziente Institutionen zur internationalen Steuerkooperation wurden bereits auf der FfD3-Konferenz in 2015 gefordert.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

UN-Steuerkonvention: In 2025 beginnen bei den Vereinten Nationen Verhandlungen für eine **UN-Rahmenkonvention zur Internationalen Steuerkooperation**, die mittels verschiedener Protokolle für effektivere und fairere Steuersysteme weltweit sorgen soll. Diese neue Dynamik im Bereich der internationalen Steuerkooperation wird von vielen als ein Haupterfolg des bisherigen FfD-Prozesses angesehen. FfD4 sollte dafür sorgen, dass dieser Reformprozess verstetigt wird bis substantielle Ergebnisse erreicht sind. Im Ergebnisdokument der Sevilla-Konferenz sollte sich die internationale Gemeinschaft insgesamt dazu bekennen, sich konstruktiv in den Prozess zur Entwicklung der neuen UN-Konvention einzubringen und, wie in den 2024 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Terms of Reference des Prozesses vorgesehen – bis 2027 eine Steuerrahmenkonvention inklusive zwei thematischer Protokolle zu verabschieden. FfD4 sollte empfehlen, dass sich diese Protokolle erstens mit der Erweiterung der globalen Mindeststeuer für Unternehmen hin zu einer Gesamtkonzernsteuer und zweitens mit der Förderung multilateraler Kooperation im Bereich der progressiven Besteuerung beschäftigen.

Progressive Besteuerung: Bereits bei der FfD3-Konferenz hat sich die internationale Gemeinschaft zur Stärkung der Steuerverwaltung durch moderne und progressive Besteuerung verpflichtet (Paragraf 22). Die FfD4-Konferenz kann darauf und auf den Vorleistungen des G20-Prozesses unter brasilianischer Präsidentschaft in 2024 aufbauen. FfD4 sollte unterstreichen, dass das Ziel von Steuersystemreformen neben der Generierung öffentlicher Einnahmen auch ist, die Ungleichheit zwischen und innerhalb von Ländern durch Umverteilung zu verringern, gerade auch mit Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit. FfD4 sollte multilateral koordinierte Schritte zur Einführung bzw. Ausweitung von Vermögenssteuern und Kapita-

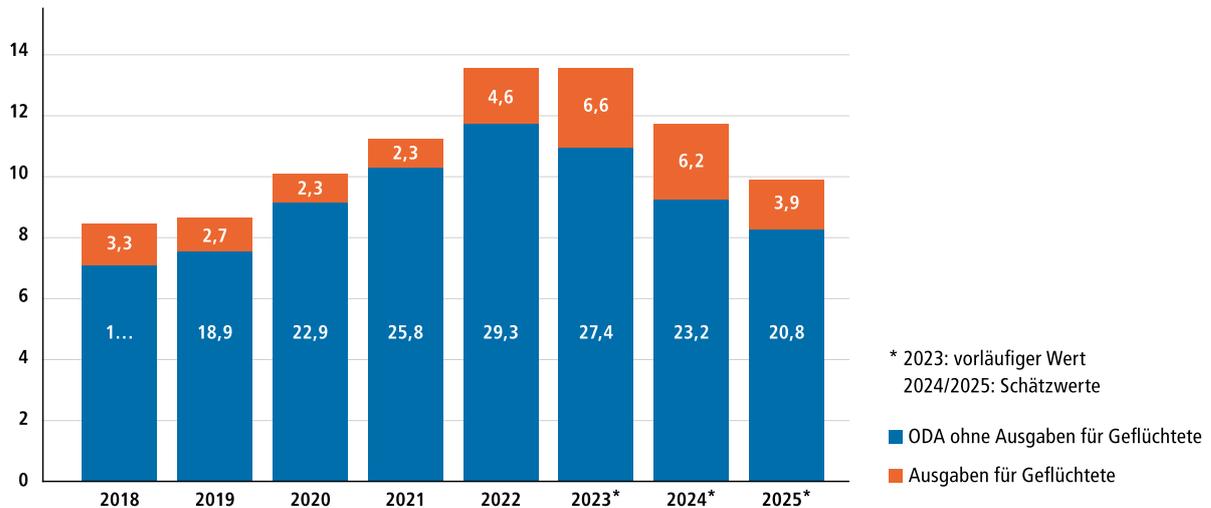
lertragssteuern, zu Finanztransaktionssteuern und progressiven Umweltsteuern festlegen.

Illegitime Finanzflüsse: Illegitime Finanzflüsse (illicit financial flows, IFFs) aus Steuerhinterziehung, Korruption und anderen kriminellen Aktivitäten kosten Länder des Globalen Südens jährlich mehrere 100 Milliarden US-Dollar an Ressourcen. FfD4 sollte die Einrichtung eines globalen Asset-Registers beschließen, das die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen und Vermögenswerten klar identifiziert und damit ihre Besteuerung möglich macht. Darüber hinaus sollten sich die Länder bei FfD4 zu einem umfassenden Austausch von Steuerdaten verpflichten, damit Steuerschlupflöcher erkannt und geschlossen werden können. Die Verpflichtung für Unternehmen, länderbezogene Berichte dazu abzuliefern, wie sie ihren Steuerpflichten nachkommen (so genanntes country-by-country-reporting), sollte auch auf reiche Privatpersonen ausgeweitet werden.

SDG-Budgeting: Auch auf der Ausgabenseite gibt es Optimierungsbedarf, um fiskalische Ressourcen effizient und effektiv für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung einzusetzen. So geben Staaten weltweit nach Angaben des UN-Generalsekretärs derzeit 7 Billionen US-Dollar jährlich für implizite oder explizite **Subventionen fossiler Rohstoffe** aus. Jüngst hat es auch einen bedenklichen Anstieg an Rüstungs- und Militärausgaben gegeben – in Deutschland ging das mit dem Bruch der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag 2021 einher, Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe „im Maßstab eins-zu-eins wie die Ausgaben für Verteidigung“ zu steigern. Bei FfD4 sollte sich die internationale Gemeinschaft kollektiv dazu verpflichten, Ausgabenpolitik besser an den SDG auszurichten, und Gender- und Umweltaspekte systematisch in die Haushaltsplanungen einzubetten.

Kapitel 2: Internationale öffentliche Finanzmittel

Grafik 2: Deutsche ODA-Leistungen 2018–2025 in Mrd. Euro



Quelle: Bundesfinanzministerium

Herausforderungen:

Internationale öffentliche Finanzmittel wie die Official Development Assistance (ODA) und die öffentliche Klimafinanzierung sind die einzigen Mittel, die einen verlässlichen Finanztransfer von reicheren in ärmere Länder darstellen und dabei gezielt für politische Zielsetzungen verwendet werden können. Insbesondere im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Güter sind sie eine unersetzliche Quelle der Entwicklungsfinanzierung.

Die Mitgliedstaaten des OECD-Entwicklungsausschusses haben in 2023 **insgesamt 223,7 Milliarden** aufgebracht, das entsprach 0,37% ihres Bruttonationaleinkommens. Damit erreichen sie kollektiv nur knapp die Hälfte des bereits 1970 verabschiedeten 0,7%-Ziels. Der **AidWatch Report** von Concord gibt an, dass alleine die nichtgelieferte ODA der europäischen Geberländer sich seit 1970 auf mittlerweile 1,5 Billionen Euro akkumuliert hat. Was die tatsächlich für Entwicklungsfinanzierung im Globalen Süden verwendeten Mittel angeht, ist die Lücke deutlich größer. Denn zum Beispiel können auch Ausgaben für Geflüchtete im Inland als ODA abgerechnet werden, obwohl diese keinen Finanztransfer darstellen und keine direkte Entwicklungswirkung haben. Auch bei der Klimafinanzierung wird das entsprechende 100-Milliarden-Ziel nur durch **Inflationierung der Daten** erreicht. Denn trotz der Zusage, dass Klimafinanzierung zusätzlich sein soll, rechnen Geber Ausgaben häufig als ODA und als Klimafinanzierung ab.

Obwohl Steigerungen nötig sind, zeigt der Trend in vielen Ländern in die falsche Richtung. So hat Deutschland 2022 mit einer Summe von 33,9 Milliarden Euro ODA (davon 4,6 Milliarden Euro Ausgaben für Geflüchtete) das 0,7%-Ziel zwar erreicht, doch das Bundesfinanzministerium schätzt, dass dieser Wert aufgrund der Kürzungen für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe durch die Bundesregierung bis 2025 um knapp ein Drittel auf 24,7 Milliarden Euro sinken werde (siehe Grafik 2). Auch andere bedeutende Geberländer wie Frankreich, Großbritannien oder Schweden **planen Kürzungen**. Die EU hat 2024 gut 2 Milliarden Euro bewilligter Entwicklungsgelder in den Grenzschutz umgeschichtet.

Rückschritte gibt es auch bei der Umsetzung der seit 2003 auf den vier hochrangigen OECD-Foren beschlossenen Prinzipien zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Geber umgehen zunehmend ländereigene Verwaltungssysteme, reduzieren Projektvolumina oder verwenden ODA-Mittel zur Durchsetzung sicherheitspolitischer und eigener wirtschaftlichen Interessen, statt sie konsequent an den SDGs auszurichten. Die Datenlage zur Beurteilung der Wirksamkeit internationaler ODA ist schlechter geworden, weil lange kein systematisches Monitoring seitens der OECD mehr stattfand. Die Wirksamkeitsagenda genießt nicht mehr den politischen Rückhalt, den sie zu Beginn des FfD-Prozesses in der 2000er Dekade hatte. Damit wird die Wirkung der ohnehin zu knappen ODA-Mittel weiter reduziert.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

Die FfD4-Konferenz ist eine einzigartige Gelegenheit, um im universalen Maßstab Vereinbarungen zur öffentlichen Entwicklungsfinanzierung zu erzielen. Sie sollte sowohl auf dem Gebiet der Quantität als auch der Qualität der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bedeutende Normen setzen.

Stabilisierung durch Verrechtlichung der Entwicklungszusammenarbeit: Die Konferenz kann bessere Anreize zur tatsächlichen Erreichung des 0,7%-Zieles vereinbaren. Als ein zentrales Problem hat sich herausgestellt, dass ODA als nur politisch vereinbarter – nicht als rechtsverbindlicher – Ausgabenposten in den nationalen Haushalten der Geber gilt. In Zeiten von Austerität und Haushaltskürzungen gehört ODA daher zu den Posten, die am schnellsten und in überproportionaler Höhe gekürzt werden. Einige Geberländer verfügen über eine nationale ODA-Gesetzgebung, was Höhe und Stabilität der ODA-Leistungen positiv beeinflusst hat. FfD4 kann die Verhandlung eines rechtsverbindlichen multilateralen Abkommens zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit mandantieren, das das 0,7%-Ziel verbindlich festlegt. Als Vorbild können die Beitragszahlungen zum EU-Haushalt zählen, die von den EU-Mitgliedstaaten zuverlässig und vorhersehbar geleistet werden.

Klarheit beim ODA-Reporting: Geberländer sollten sich kollektiv dazu verpflichten, Ausgaben, die keine Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne darstellen, nicht mehr in die ODA-Quote einzurechnen. Das sind besonders die Kosten für die Unterbringung von Geflüchteten im eigenen Land. Einige Länder wie Luxemburg tun dies bereits, allerdings freiwillig, was zur Verzerrung und zu mangelnder Vergleichbarkeit der Geberanstrengungen führt. Auch die Zusätzlichkeit der Klimafinanzierung zur traditionellen Entwicklungsfinanzierung muss sichergestellt werden. Da beide operativ nicht immer klar zu trennen sind, sollte von der FfD4-Konferenz ein neues Ziel für den Gesamtbetrag von ODA und Klimafinanzierung fest-

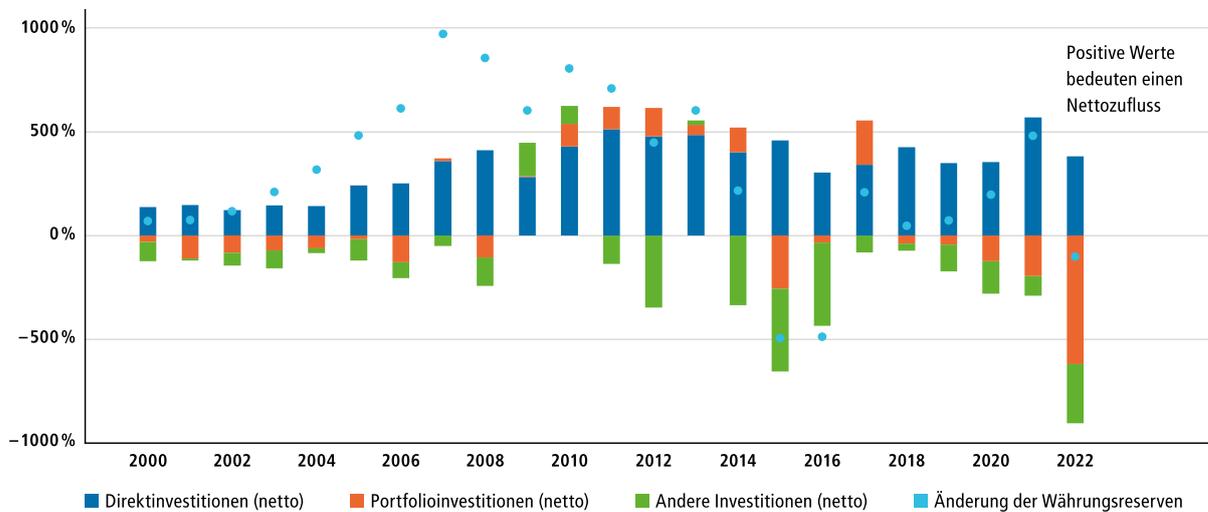
gelegt werden, der das 0,7 %-Ziel mit dem neuen gemeinsam quantifizierten Ziel der Klimafinanzierung vereinigt.

Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verbessern: Bereits die erste FfD-Konferenz in Monterrey setzte das Thema auf die Agenda und war ausschlaggebend für internationale Vereinbarungen wie die [Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit](#), die in den 2000er-Jahren messbare Erfolge zeigten. FfD4 sollte auf einen neuen multilateralen Konsens über Grundsätze und Praktiken einer hochwertigen und wirkungsvollen Entwicklungszusammenarbeit hinarbeiten.

Reform der MDBs vervollständigen: Der Anteil der durch multilaterale Institutionen abgewickelten ODA stieg in den letzten Jahren, und für viele Entwicklungsländer sind die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) die bedeutendste Quelle externer Finanzierung, insbesondere die Weltbank. Die Reform der multilateralen Entwicklungsbanken hat in den letzten Jahren an Fahrt gewonnen, mit dem Ziel größere und bessere MDBs zu schaffen. FfD4 kann ein Maßnahmenpaket vereinbaren, um die MDB-Reformagenda zu stärken: Governance-Reformen können dafür sorgen, dass die MDBs bedarfsgerechter arbeiten, wenn sie den Ländern, in denen die MDBs operieren, mehr Mitspracherechte einräumen. Zudem sollten sie sich wieder stärker auf die Schaffung öffentlicher Güter fokussieren. Es braucht eine Abkehr vom Primat der Privatsektorförderung (private-finance first approach hin zu einem rechtsbasierten Ansatz) um den Zugang vulnerabler Bevölkerungsteile zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen und somit die Armutsorientierung ihrer Finanzierungen zu verbessern. Mit mehr Kreditvergabe in lokaler Währung können Schuldenkrisenrisiken für die Projektländer gesenkt werden. Wo Projektländer hoch verschuldet sind, müssen sich auch MDBs an Schuldenerlassen beteiligen können.

Kapitel 3: Private Investitionen

Grafik 3: Nettofinanzströme in Entwicklungsländer, 2000–2022 (in Mrd. US-Dollar)



Quelle: 2024 Financing for Sustainable Development Report, S. 166

Herausforderungen:

Privaten Investitionen wird eine wichtige Rolle dabei zugeschrieben, die gewaltige **SDG-Finanzierungslücke** von über 4 Billionen Euro jährlich in Entwicklungsländern zu füllen und substantiell zur Klimafinanzierung beizutragen. Umstritten ist, welche Sektoren und Bereiche sich für private Investitionen eignen, um Impulse für Prozesse nachhaltiger Entwicklung zu geben. Privat finanzierte Maßnahmen müssen zwangsläufig einen Einnahmefluss generieren, um die Renditeerwartungen der Investor*innen zu erfüllen. Das ist bei Gütern und Dienstleistungen, die auch den Ärmsten zugänglich sein sollen, selten der Fall.

Bei der FfD1-Konferenz in Monterrey in 2002 stand noch die Stärkung ausländischer Direktinvestitionen im Zentrum der Debatte. Einige Länder haben sich mithilfe dieser Investitionen von transnationalen Konzernen in die Realwirtschaft erfolgreich entwickelt, prominentestes Beispiel ist China. Damit Investitionen auch dem Investitionsland und seiner Bevölkerung Nutzen stiften, bedarf es jedoch effektiver nationaler Regulierung und multilateraler Regelwerke, die etwa Technologietransfer fördern, lokale Wertschöpfung stärken, verbindliche menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten vorsehen, und Rechte von Arbeitnehmer*innen sichern. Hier sind die Lücken weiterhin enorm. Im Zuge der Finanzialisierung gab es auch im FfD-Prozess eine Diskurs- und Politikverschiebung hin zu Portfolioinvestitionen. Besonders seit Verabschiedung der Agenda 2030 wird auf die ge-

waltigen Summen an Anlagekapital hingewiesen, die zum Beispiel von privaten Pensions- und Investitionsfonds verwaltet werden. Das sind derzeit mehr als 100 Billionen US-Dollar. Die Sustainable Finance Agenda will diese stärker in nachhaltige Sektoren lenken (so genanntes SDG Alignment), auch durch die Stärkung von Nachhaltigkeitstaxonomien im Globalen Süden. Mithilfe von Anreizen und Garantien sollen größere Summen und Anteile in Entwicklungsländer gelenkt werden. De facto fordern **private Investor*innen höhere Renditen**, wenn sie Kapital im Globalen Süden investieren. Die hohen Kapitalkosten wirken sich negativ auf Wachstum und Transformation aus, da weniger Projekte rentabel sind. Die hohen Gewinnrepatriierungen führen dazu, dass Netto in den letzten Jahrzehnten Geld aus privaten Investitionen aus Entwicklungsländern abfloss (siehe Grafik 3), Portfolioinvestitionen den Globalen Süden also dekapitalisiert haben, statt einen positiven Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung zu leisten.

Eine nachhaltige und quantitativ eine der bedeutendsten Quellen externer Finanzierung für Entwicklungsländer sind Remittances – die Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant*innen in ihre Heimatländer. Nach **Angaben der Weltbank** betrug ihr Volumen 656 Milliarden US-Dollar in 2023, damit fast das Dreifache der (hoch inflationierten Angaben zu) Official Development Assistance. Die Transaktionskosten sind jedoch weiterhin zu hoch.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

Wirtschaft und Menschenrechte: Es fehlt weiterhin an einem multilateralen Regelwerk für die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten transnationaler Konzerne. Seit 2014 wird bei den Vereinten Nationen über ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten („UN-Treaty“) verhandelt. Privatwirtschaftliche Investitionen könnten damit besser an menschenrechtliche Sorgfaltspflichten und an Umwelt- und Sozialstandards gebunden werden. Parallel ist ein Flickenteppich plurilateraler und nationaler Regelungen wie dem deutschen und europäischen Lieferkettengesetz entstanden. Die FfD4-Konferenz könnte als Katalysator für die Stärkung des Genfer Prozesses dienen, und einen Fahrplan für den baldigen Abschluss der multilateralen Verhandlungen vereinbaren.

Industriepolitik fördern: Länder, die Entwicklungserfolge aufweisen können, haben durch adäquate Regulierung dafür gesorgt, dass private Direkt- oder Portfolioinvestitionen einen positiven Beitrag zu Entwicklung leisten. De facto wurden Entwicklungsländer in den vergangenen Jahrzehnten dazu gedrängt, sich wahllos gegenüber ausländischen Investitionen zu öffnen. Im Entwicklungsdiskurs wird immer stärker eine **Rückkehr zu einer aktiven Industriepolitik** im Globalen Süden gefordert, mit der eine gezielte Lenkung von Investitionen in strategische Sektoren ihrer Volkswirtschaften erreicht, und mittels adäquater Regulierung der soziale Nutzen der Investitionen erhöht werden kann. FfD4 kann eine aktive Anwendung industriepolitischer Maßnahmen empfehlen, Instrumente wie die Integrated National Financing Frameworks (INFFs) zu ihrer Anwendung nutzbar machen, und Prozesse zur Reform internationaler Abkommen zum Patentschutz (TRIPS-Abkommen der WTO) oder Streitschlichtung (Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS) ansto-

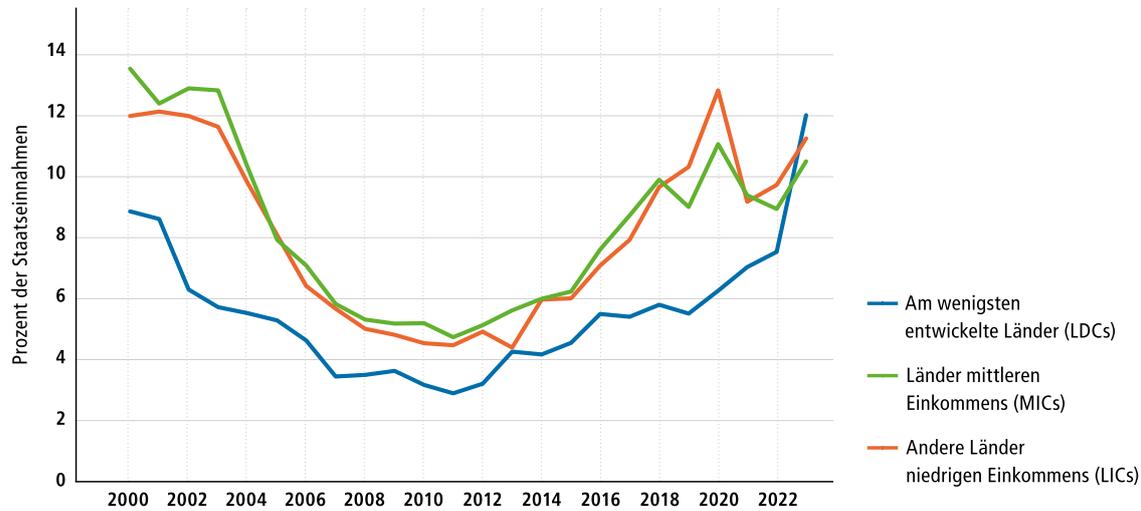
ßen, um multilaterale Rahmenwerke besser an den Erfordernissen nachhaltiger wirtschaftspolitischer Entwicklung auszurichten.

Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant*innen: Bereits in der Agenda 2030 hat sich die internationale Gemeinschaft dazu verpflichtet, die Kosten der Überweisungen auf 3 Prozent zu senken. Derzeit liegen sie mit durchschnittlich 6,2 Prozent bei mehr als dem Doppelten. Das Verfehlen dieses Zieles bedeutet, dass Arbeitsmigrant*innen dem privaten Finanzsektor in 2023 Extragewinne in Höhe von 21 Milliarden US-Dollar verschafft haben, ein entsprechender Betrag ging ihren Familien verloren. FfD4 kann Banken und andere Finanzinstitutionen zur Gebührensenkung verpflichten, oder auch Alternativen für Rücküberweisungen durch das System der öffentlichen Entwicklungsbanken schaffen.

Überprüfung der Privatsektorförderung: In der Entwicklungszusammenarbeit kam es seit der FfD3-Konferenz zu einem Boom der Mischfinanzierungen (Blended Finance), die mithilfe öffentlicher Gelder private Investitionen mobilisieren sollen. Die **Ergebnisse waren enttäuschend**. Daneben hat es einen **Anstieg der öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs)** gegeben, inklusive in sensiblen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie der Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur. Dabei kam es neben dem Ausschluss wenig zahlungskräftiger Nutzer*innen, immer wieder auch zu Menschenrechtsverletzungen. Auch der IWF warnt, dass Garantien gegenüber privaten Investor*innen in PPPs in vielen Fällen schwer kalkulierbare **versteckte Schulden** (contingent liabilities) geschaffen haben. FfD4 kann bilaterale und multilaterale Institutionen dazu verpflichten, ihren Instrumentenkasten insbesondere bei der Privatsektorförderung kritisch zu überprüfen.

Kapitel 4: Globale Schuldenkrise

Grafik 4: Schuldendienst auf Auslandsschulden 2000–2023



Quelle: 2024 Financing for Sustainable Development Report, S. 143

Herausforderungen:

Die **Verschuldungssituation in Entwicklungsländern** hat sich im Jahrzehnt seit der FfD3-Konferenz in Addis Abeba massiv verschlechtert. Denn sowohl zur regulären Entwicklungsfinanzierung als auch zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel als Antwort auf die multiplen Krisen waren viele Länder im Globalen Süden gezwungen, primär auf private Kreditfinanzierung zu marktüblichen Konditionen zurückzugreifen, was sie wegen der hohen Liquidität auf den Finanzmärkten auch konnten. Der IWF gibt an, dass mittlerweile mehr als die Hälfte der Länder niedrigen Einkommens (LICs) ein **hohes Schuldenkrisenrisiko** hat oder sich bereits im Zahlungsausfall befindet. Eine **ehrgeizige Entschuldung** ist unabdingbar um die fiskalischen Spielräume zu schaffen, die sowohl zur Finanzierung von Entwicklung als auch zur Reaktion auf die Klimakrise nötig sind.

Die Zusammensetzung der Schulden hat sich durch den Boom privater Kreditvergabe geändert. Der Anteil der öffentlichen Auslandsschulden von LICs bei privaten Gläubigern ist von 9 Prozent im Jahr 2000 auf 25 Prozent in 2022 gestiegen. Besonders private Kredite verursachen hohe Zinskosten, denn private Gläubiger verlangen von Regierungen dieser Ländergruppe einen **vielfachen Zinssatz dessen**, den sie Industrienationen aufbürden. Damit

haben sich die Zinskosten für LDCs als Teil ihrer Staatseinnahmen in einem Jahrzehnt fast verdreifacht. Die UN warnt, dass mittlerweile fast die Hälfte der Weltbevölkerung in Ländern lebt, die **mehr Steuermittel für Zinsen** aufwenden müssen, als sie für Bildung oder Gesundheit einsetzen können.

Auch der Ausblick für 2025 ist negativ, unter anderem weil Entwicklungsländer nun Schuldendienstzahlungen nachholen müssen, die ihnen während der Coronakrise mittels Schuldenmoratorium gestundet wurden – eine negative Konsequenz dessen, dass die Gläubiger damals nicht zu umfassenden Restrukturierungen und -erlassen bereit waren, die zu einer langfristig tragfähigen Entschuldung geführt hätten.

Für Prävention und Management von Schuldenkrisen fehlt es im internationalen Institutionengefüge zudem an wirksamen Mechanismen, Schuldenumstrukturierungen kommen mangels effektiver Verfahren zu spät oder in zu geringem Umfang. Das 2020 vereinbarte „Common Framework“ der G20 sollte Abhilfe schaffen, ist aber daran gescheitert, die Verfahren zu beschleunigen und private Gläubiger und multilaterale Entwicklungsbanken in umfassende Lösungen einzubinden.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

Prävention und Management von Schuldenkrisen sind ein Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, in dem wirksame multilaterale Institutionen fehlen und **Regierungslücken eklatant** sind. Bei der FfD4-Konferenz bietet sich die Gelegenheit, Lücken zu schließen und neue Institutionen aufzubauen. Neben dem inkrementellen Ansatz, einzelne der unten genannten Innovationen Stück für Stück aufzubauen, bietet sich auf diesem Gebiet auch eine **Paketlösung mittels einer UN-Rahmenkonvention** an. Folgende Elemente sind dabei wesentlich:

Staateninsolvenzregime: Für Privat- oder Unternehmensinsolvenzen gibt es Insolvenzgerichte, die für alle Parteien verbindliche Entscheidungen fällen können, und geltendes Insolvenzrecht, das als vorhersehbare Grundlage für Umschuldungsverhandlungen dient. Das macht faire, schnelle und nachhaltige Lösungen möglich. Für Staateninsolvenzen fehlt es bislang an vergleichbaren Institutionen. Bereits auf der FfD1-Konferenz in Monterrey wurde ein „International Debt Workout Mechanism“ in Erwägung gezogen (Paragraf 60), aber anschließend nicht realisiert. Die Bundesregierung unterstützte in ihrem **Koalitionsvertrag von 2021** „eine Initiative für ein kodifiziertes internationales Staateninsolvenzverfahren, das alle Gläubiger miteinbezieht und Schuldenerleichterungen für besonders gefährdete Ländergruppen umsetzt“ (S. 121). Die FfD4-Konferenz kann ein klares Mandat zur Schaffung eines solchen multilateralen Insolvenzregimes erteilen, und den Prozess und Zeitrahmen dafür definieren.

Verantwortliche Kreditvergabe und Kreditaufnahme: Die Prävention von Schuldenkrisen ist bislang nur durch freiwillige Prinzipien geregelt, deren Einhaltung durch Gläubiger und Schuldner nicht wirksam durchgesetzt werden kann. Dazu gehören die **UNCTAD Principles on Responsible Lending and Borrowing** und die **Operational Guidelines on Sustainable Financing** der G20. Bereits die FfD3-Konferenz fällte den Beschluss, einen „globalen Konsens“ zur Entwicklung von Prinzipien der verantwortlichen Kreditvergabe und Kreditaufnahme zu schaffen. FfD4 sollte diesen erneuern, für einen höheren Verbindlichkeitsgrad

sorgen, und sowohl die nächsten Schritte als auch einen verbindlichen Zeitrahmen dafür definieren.

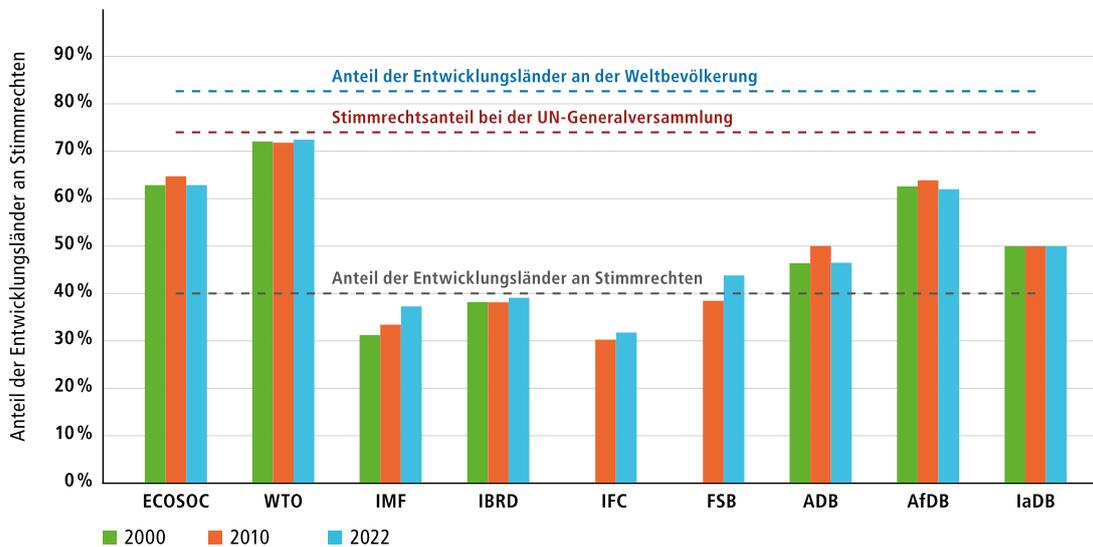
Risikominderung und faire Risikoverteilung:

Eine Hauptursache für Zahlungsausfälle ist, dass Staaten von externen Schocks getroffen werden, zum Beispiel durch Klima- und Umweltkatastrophen, Pandemien, Wirtschaftskrisen oder Konflikte. Diese schränken die Zahlungsfähigkeit der Schuldner massiv ein. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Frequenz und die Stärke solcher Schocks in Zukunft zunehmen. Bislang sind Schuldner mit der Schockabsorption allein gelassen, da starre Rückzahlungspläne keine Anpassung des Schuldendienstes an veränderte Rahmenbedingungen erlauben. Erste Gläubiger wie die Weltbank haben jedoch begonnen, Klima- und Pandemiekláuseln in Kreditverträge aufzunehmen, die eine Modifikation der Zahlungen im Falle von Schocks erlauben. Aufbauend auf den Vorverhandlungen zum Thema beim UN-Zukunftsgipfel, könnte FfD4 die multilaterale Vereinbarung treffen, Klima- und Pandemiekláuseln in künftige Kreditverträge aller Gläubiger zu integrieren.

Kreditrecht und Menschenrechte: Um Rechtsstreitigkeiten und Sanktionen zu vermeiden, tendieren Regierungen bei knappen Haushaltsmitteln dazu, ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber Gläubigern voll nachzukommen, dabei aber andere Bereiche wie Bildung und Gesundheit nicht ausreichend zu finanzieren. Diese falsche haushaltspolitische Prioritätensetzung gilt als Hauptgrund für das bisherige Scheitern der SDG-Umsetzung. Der UN-Menschenrechtsrat hat in seinen **Guiding Principles on External Debt and Human Rights** das Primat der Menschenrechte über den Schuldendienst festgestellt, und Regierungen zu einer entsprechenden Mittelverwendung verpflichtet. Regierungen brauchen dazu vor allem zuverlässige Daten, wie hoch der Schuldendienst sein kann, ohne ihren Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung zu verletzen. Dafür müssen Methoden für Schuldentragfähigkeitsanalysen entsprechend modernisiert werden. FfD4 kann diese Reform mandatieren und das Primat der Menschenrechte bestätigen.

Kapitel 5: Systemische Fragen

Grafik 5: Vertretung der Entwicklungsländer in internationalen Finanzinstitutionen und normsetzenden Gremien



Source: Financing for Sustainable Development Report 2024, S. 163

Herausforderungen:

Die internationale Finanzarchitektur leidet unter einem Reformstau, zentrale Institutionen wie der IWF und die Weltbank gehen auf das Jahr 1944 zurück und wurden seither nicht grundlegend erneuert. Damit ergeben sich sowohl Effektivitäts- als auch Legitimitätsprobleme. Entwicklungsländer sind in den relevanten Institutionen nur schwach vertreten. Während der **Stimmenanteil der 45 LDCs** in der UN-Generalversammlung bei 23 Prozent liegt, sind es beim IWF nur 4,6 Prozent. Bei der G20, bei der OECD, die für internationale Steuerkooperation relevant ist, und bei zentralen Institutionen der Finanzmarktregulierung wie des Financial Stability Boards, ist kein einziges LDC oder LIC Mitglied.

Die Konsequenz ist, dass Beschlüsse dieser Institutionen die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht reflektieren, und umgekehrt die Beschlüsse auf wenig Akzeptanz bei LDCs und LICs stoßen. Der UN-Generalsekretär charakterisierte die internationale Finanzarchitektur im Vorlauf des UN-Zukunftsgipfels daher als „**veraltet, dysfunktional und ungerecht**“.

Zentrale Probleme sind, dass der IWF derzeit weder die Finanzkraft noch die benutzer*innenfreundlichen Prozeduren hat, um Länder in Krisenzeiten schnell mit hinreichender Liquidität versorgen zu können.

Als Behelfsmaßnahme halten Entwicklungsländer teure Währungsreserven vor, schließen einen Fleckenteppich bilateraler Swap-Abkommen ab, oder ziehen gar regionale Alternativen vor – die Afrikanische Union einen Afrikanischen Währungsfonds – von denen sie sich bedarfsgerechtere Leistungen versprechen. Darüber hinaus gibt es weiterhin eine **finanzielle Spaltung** auf den globalen Finanzmärkten, wie es die Interagency Task Force on Financing for Development prominent in ihrem Report von 2022 bemerkte: Während Länder des Nordens nahezu unbegrenzt und zu günstigen Bedingungen auf Kapital zugreifen können, haben manche Entwicklungsländer gar keinen Zugang oder, aufgrund von hohen Risikoprämien, nur zu immens hohen Kosten, die die Finanzierung von Entwicklungsprojekten unrentabel machen und schnell in die Überschuldung führen.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

Die FfD4-Konferenz ist von der UN-Generalversammlung in [Resolution 78/231](#) explizit dazu mandatiert worden, die Reform der Internationalen Finanzarchitektur zu unterstützen. Dies bietet eine gute Chance, eine dezidierte Entwicklungsperspektive einzunehmen, wofür Gipfel der G20 strukturell weniger gut aufgestellt sind. Handlungsbedarf gibt es vor allem in folgenden Bereichen:

IWF-Sonderziehungsrechte: Die Allokation von IWF-Sonderziehungsrechten (SZR) im Wert von 650 Milliarden US-Dollar war die bedeutendste Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Liquiditätsengpässe in der Corona-Krise. Die Maßnahme hat jedoch auch die [Defizite des Instruments](#) offengelegt: SZR-Allokationen kommen wegen langwieriger Verhandlungen zu spät, sie sind weder gerecht noch bedarfsgerecht (Deutschland erhält einen höheren Betrag als alle afrikanischen Länder zusammen), und eine Umverteilung nach der Allokation stößt vielerorts auf rechtliche Hürden, besonders in Deutschland. FfD4 kann einen Reformprozess mandatieren, der für die Zukunft schnelle und bedarfsgerechte SZR-Allokation erlaubt.

Governance-Reformen: Entwicklungsländer brauchen mehr Mitspracherechte in der internationalen Finanzarchitektur. Besonders relevant ist eine solche Demokratisierung im IWF, der anders als die Weltbank weiterhin eine Monopolstellung in seinem Aufgabenfeld einnimmt, und bei den Institutionen der Finanzmarktregulierung. Für den IWF hat der UN-Generalsekretär im Vorlauf des UN-Zukunftsgipfels empfohlen, [neben der Wirtschaftskraft auch die Bevölkerungszahl](#) von Ländern bei der Stimmrechtsvergabe zu berücksichtigen. FfD4 kann eine systematische Überprüfung der Governance der internationalen Finanzarchitektur beauftragen, mit dem Ziel, einerseits die Stellung von Entwicklungsländern in relevanten

Institutionen zu stärken und andererseits die internationale Normensetzung einiger Politikfelder in die UN-Formate zu reintegrieren, wie jüngst im [Bereich der internationalen Steuerkooperation](#) geschehen.

Kreditrating-Agenturen: Ein Grund für die hohen Finanzierungskosten sind schlechte Ratings seitens der größten Rating-Agenturen. Der Markt hierfür ist hochgradig oligopolisiert und vollends privatisiert. Drei private Rating-Agenturen übernehmen die Aufgaben weltweit, obwohl sie im Globalen Süden kaum Analysekapazität haben. Entwicklungsländer würden [von den Rating-Agenturen systematisch benachteiligt](#). FfD4 kann den Beschluss zur Schaffung einer unabhängigen aber öffentlichen Rating-Agentur fällen, die ihre Arbeit stärker an den Interessen der verschuldeten Staaten orientiert. Diese sollte, neben ökonomischen Kriterien, auch die anderen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen.

Regulierung privater Finanzinstitution: Bedeutend ist das primär für die Finanzierungsbedingungen seitens privater Finanzinstitutionen, die in den letzten Jahren immer wichtiger geworden sind. Die Art, wie private Banken und Investmentfonds die Risikoprämien für öffentliche und private Schuldner aus dem Globalen Süden berechnen, ergibt sich teils auch aus regulativen Vorgaben seitens des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel Accords), besonders bei der Risikogewichtung von Anlageprodukten. Eine [Reform der Basel Accords](#) könnte bestimmen, dass Banken Risikoprämien als zurückzuzahlende Sicherheiten akzeptieren. Dadurch können die Kreditkosten für Länder des Globalen Südens gesenkt werden, ohne dass Gläubigern unangemessene Verluste ihres eingesetzten Kapitals aufgebürdet werden. FfD4 kann eine Reform des internationalen Regulierungswerks für Banken mandatieren.

Kapitel 6: Monitoring und Nachbereitung

Herausforderungen:

Die Konferenz in Sevilla ist die vierte Konferenz im FfD-Prozess der Vereinten Nationen, der mittlerweile auf über 20 Jahre Geschichte zurückblicken kann. Um ihre Wirkung zu erhöhen, sollten die *Lessons Learned* aus dem bisherigen Prozess berücksichtigt werden. Die politische Wirkmächtigkeit der Aktionsagenda von Addis Abeba hat unter anderem darunter gelitten, dass **das Ergebnisdokument** zwar mit seinen 134 Paragrafen zahlreiche wichtige Politikfelder der Entwicklungsfinanzierung angesprochen hatte, zugleich aber wenig operationalisiert ist. Trotz der Bezeichnung Aktionsagenda enthält das Abkommen kaum konkrete politische Zusagen, Outputs oder Aktivitäten, und hat keine quantifizierten Zielmarken oder Zeitziele für deren Umsetzung gesetzt. Dieser hohe Grad an po-

litischer Unverbindlichkeit erschwert das Monitoring und die Rechenschaft staatlicher Akteure. Andere internationale Konferenzen haben zu klareren Abschlüssen geführt. Bereits nach der FfD3-Konferenz wurden Schritte unternommen, den Follow-up Prozess zu stärken. Die bedeutendsten Elemente seit 2015 waren die jährlichen **Financing for Development Foren** des UN Wirtschafts- und Sozialrats, und die Einrichtung der **Inter-agency Task Force on Financing for Development (IATF)** zur Verbesserung des Dialogs zwischen den internationalen Institutionen, insbesondere zwischen UN und den internationalen Finanzinstitutionen. Die andauernden Defizite bei der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung zeigen jedoch, dass weitere Schritte nötig sind.

Handlungsfelder für die Sevilla-Konferenz:

Operationalisiertes Ergebnisdokument: Die FfD4-Konferenz sollte dafür Sorge tragen, dass das Ergebnisdokument in einer Weise gestaltet wird, dass es den verschiedenen Akteursgruppen klare Anleitungen gibt und mehr Handlungsdruck aufbaut. Dafür braucht es zu den einzelnen Politikmaßnahmen klare Beschlüsse, Ziele und Deadlines. Beispielhaft für eine solche höhere Verbindlichkeit sind die Beschlüsse der UN-Konferenz „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ in 2015, deren **Ergebnisdokument** im Annex die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) enthielt, oder auch die klar ausformulierte **Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005 und der Aktionsplan von Accra von 2008**.

Systematische Überwachung der Umsetzung:

Ein operationalisiertes Ergebnisdokument ist auch die Voraussetzung dafür, dass ein systematisches Monitoring der Umsetzung in den Jahren nach der FfD4-Konferenz stattfinden kann. Ein Monitoring der Beschlüsse kann entweder zentral erfolgen, etwa durch die IATF, zum Beispiel nach dem Vorbild der **Sustainable Development Goal Reports**. Alternativ oder ergänzend können auch Peer-Review-Formate nützlich sein, die von den Mitglied-

staaten als Vertragsparteien selbst durchgeführt werden. Beispiele hier sind die **Peer Reviews des OECD-Entwicklungsausschusses** oder die **Universal Periodic Reviews (UPRs)** des UN-Menschenrechtsrats.

Effektivere Strukturen zwischen den FfD-Gipfeln:

Die FfD4-Konferenz sollte beschließen, dass auch unterjährig, zwischen den FfD-Foren, neu eingerichtete thematische Arbeitsgruppen mit repräsentativer Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Operationalisierung und Umsetzung einzelner Bereiche der FfD-Agenda arbeiten. Darüber hinaus muss Politikkohärenz auf höchster politischer Ebene hergestellt werden, denn die FfD-Agenda umfasst auf Länderebene die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Ministerien, und auf internationaler Ebene jene verschiedener Institutionen. In der Praxis hat sich sowohl die interministerielle als auch die interinstitutionelle Kooperation als verbesserungswürdig erwiesen. Die FfD4-Konferenz sollte daher beschließen, dass die im **UN-Zukunftspakt** vereinbarten zweijährlichen Gipfel der Staats- und Regierungschefs zur Koordination der Arbeit von UN und internationalen Finanzinstitutionen integraler Teil des Umsetzungsprozesses werden.