

Neue Impulse für die Agenda 2030 – Warum eine vierte Welt- konferenz zur Entwicklungs- finanzierung überfällig ist

Bodo Ellmers

In der anstehenden zweiten Hälfte der Agenda 2030 sind ambitionierte Reformen notwendig, wenn die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) noch erreicht werden sollen. Fehlende finanzielle Mittel sind ein Hauptgrund dafür, dass deren Umsetzung massiv in Rückstand geraten ist. Der jüngste Financing for Sustainable Development Report der UN hat die "financial divide", also den schlechteren Zugang von Ländern des Globalen Südens zu zinsgünstigen Finanzmitteln, als ein zentrales Problem identifiziert. Dieser sorgte dafür, dass sich reiche Länder vergleichsweise schnell vom Schock der Coronakrise erholt haben und in nachhaltige Entwicklung investieren können, während viele arme Länder noch weiter abgehängt wurden.

Die UN hat daher eine Reihe von Verhandlungsformaten geschaffen, die eine neue politische Dynamik entfalten sollen. Diese Reihe beginnt 2023 mit dem SDG-Gipfel und dem „Summit of the Future“ und endet 2025 mit dem Weltsozialgipfel. Es ergibt allerdings wenig Sinn, über politische Ziele zu reden, wenn die Mittel zu deren Umsetzung weitgehend fehlen. Daher wächst der Druck, komplementär zu den genannten Formaten eine neue Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung einzuberufen. Es wäre die vierte ihrer Art, nach den Vorgängern in Monterrey 2002, Doha 2008, und Addis Abeba 2015. Im Oktober dieses Jahres (2022) soll die UN-Generalversammlung dazu ein Mandat verhandeln.

Die Dringlichkeit steht außer Frage, nicht nur weil mehr Mittel für die vereinbarten Entwicklungsziele mobilisiert werden müssen. Es muss auch eine multilaterale Antwort auf die multiplen Krisen gefunden werden, unter denen die Länder des globalen Südens überproportional leiden. Gerade als die Erholung von der Coronakrise an Schwung gewonnen hatte, wurden sie von zwei neuen Schocks getroffen.

Einerseits handelt es sich hierbei um den Zinsschock, den die US-amerikanische Zentralbank durch eine Erhöhung der Leitzinsen im Frühjahr ausgelöst hat. Dieser hat zu Kapitalabflüssen aus Entwicklungsländern geführt, und Investitionen in nachhaltige Entwicklung allgemein verteuert. Wegen der steigenden Zinslast drohen viele Länder unter Schuldenkrisen zusammenzubrechen. Der zweite Schock sind die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine, der zu massiv steigenden Nahrungsmittel- und Energiepreisen geführt hat, die zumindest die Nettoimportländer im Globalen Süden nicht abfedern können.

Bereits die erste Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung vor 20 Jahren war durch die Finanzkrisen in Asien und Lateinamerika bedingt, und die Konferenz hatte den Anspruch, eine entwicklungsfördernde internationale Finanz- und Handelsarchitektur zu schaffen. Diese Herausforderung stellt sich in Anbetracht der neuen Generation von Krisen heute dringlicher denn je.

Der UN Financing for Development Prozess

Der Financing for Development (FfD)-Prozess bei den Vereinten Nationen gilt als der bedeutendste multilaterale Politikprozess, in dem internationale Finanzpolitik im Kontext von Entwicklung behandelt wird. Ein besonderes Merkmal ist, dass er zwar federführend von der UN koordiniert wird, dass

Die Agenda des Prozesses ist komplex, denn Entwicklungsfinanzierung wird hier nicht nur als Entwicklungshilfe (official development assistance, ODA) im engen Sinne verstanden. Er befasst sich mit allen Finanzquellen, die für Entwicklung herangezogen werden können. Dazu gehören:

- die Mobilisierung einheimischer Ressourcen aus Entwicklungsländern selbst, insbesondere von Steuereinnahmen
- die Mobilisierung privater Investitionen und ihre bessere Ausrichtung auf nachhaltige Entwicklung
- außenwirtschaftliche Aspekte wie die Steigerung von Exporteinnahmen und von Heimüberweisungen von Arbeitsmigrant*innen
- Schuldenerlasse, die knappe öffentliche Mittel freisetzen können

aber die internationalen Finanzinstitutionen, also die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF), sowie die Welthandelsorganisation (WTO) als gleichrangige institutionelle Stakeholder gelten. Damit vereint er die Legitimität und Inklusivität der UN mit der Umsetzungsmacht von IWF, Weltbank und WTO.

Nicht zuletzt beschäftigt sich der Prozess auch mit der Reform internationaler Institutionen und Regelwerke. Dies stellt eine zentrale Voraussetzung dafür dar, dass Finanzmittel in hinreichender Quantität mobilisiert und nach den Bedürfnissen der Länder des Globalen Südens eingesetzt werden können. Tatsächlich haben viele Entwicklungsländer den FfD-Prozess besonders deshalb gestützt, weil es für sie im Rahmen der UN einfacher ist, über notwendige Reformen von IWF und Weltbank zu diskutieren, als in deren eigenen Führungsgremien.

Als politische Vereinbarungen haben die Ergebnisdokumente der FfD-Konferenzen bedeutende Anstöße gegeben. Die Relevanz des FfD-Prozesses wird dadurch deutlich, dass die G77 (die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer in den Vereinten Nationen) im Vorlauf des Dreigipfeljahrs 2015 darauf bestanden haben, dass die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung vor dem Nachhaltigkeits-

gipfel und dem Klimagipfel stattfinden muss. Die nicht von der Hand zuweisende Argumentation war, dass die Ziele, die die internationale Gemeinschaft erreichen kann, direkt abhängig sind von den Mitteln, die sie zu mobilisieren bereit ist. Seither gelten die Elemente der Aktionsagenda von Addis Abeba als zentraler Umsetzungsmechanismus sowohl für die Agenda 2030 und die SDGs als auch das Pariser Klimaabkommen.

Allerdings blieb das Ergebnis der Konferenz 2015 hinter den Erwartungen zurück und erntete insbesondere von zivilgesellschaftlichen Organisationen Kritik. Institutionelle Innovationen wie die Aufwertung des UN Tax Committee oder die Schaffung eines multilateralen Staateninsolvenzregimes waren schon damals auf der Agenda und erhielten von G77 und der Zivilgesellschaft breite Unterstützung, fanden aber nicht den nötigen Konsens. Für viele Kritiker sind die Rückstände bei der Umsetzung der SDGs eine logische Konsequenz der Tatsache, dass von Anfang an keine Umsetzungsmechanismen geschaffen wurden, die dem Ambitionsniveau der Agenda 2030 gerecht werden. Das gilt insbesondere für den Finanzbereich.

Ein weiteres Problem des FfD-Prozesses ist, dass die Abkommen zwar eine hohe politische Verbindlichkeit haben, jedoch kaum durchsetzbar (enforceable) sind. Sie sind nicht völkerrechtlich verbindlich, und es gibt weder einen systematischen Monitoring-Prozess, der den Stand der Implementation einzelner Vereinbarungen für jedes Land offenlegen würde, noch Sanktionsmechanismen. Dementsprechend harren zahlreiche Vereinbarungen der vergangenen drei Gipfel weiterhin ihrer praktischen Realisierung. Beispielhaft sei hier die Aufforderung an alle Länder genannt, wirksame Gesetze gegen aggressive Hedgefonds zu schaffen, die die Lösung von Schuldenkrisen sabotieren.

Seit dem Gipfel von Addis Abeba finden daher jährliche FfD-Foren unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats der UN statt. Sie sollten die politische Dynamik zwischen den Gipfeln aufrechterhalten. Allerdings haben sie nie ein hohes Maß an politischer Relevanz erreicht. Während ein zweitägiges Ministerial Segment formell Teil des Formats ist, lässt sich die Zahl der Minister*innen, die tatsächlich teilnehmen, an einer Hand abzählen. Die nötige politische Schlagkraft, um die Umsetzung der Aktionsagenda von Addis Abeba sicherzustellen, hat keines der FfD-Foren je entfaltet.

Zu den wichtigsten Gründen hierfür gehört, dass der UN-Prozess zu Finanzen viel Konkurrenz hat. Während die UN bei Politikfeldern wie Sicherheit oder Klima ein Quasimonopol hat, konkurriert sie bei Finanzen mit Foren wie G7 und G20, bei bestimmten Sektorthemen auch mit den Entscheidungsgremien von IWF, Weltbank, OECD und WTO. Hinzu kommt, dass die FfD-Foren primär ein rückwärtsgewandtes Mandat zu „review und follow-up“ haben,

und weniger die Rolle, sich aktuellen Fragen und Zukunftsthemen zu widmen. Dazu bedürfte es einer neuen Weltkonferenz.

Der Weg zur vierten UN-Finanzierungskonferenz

Eine vierte Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FfD4) ist seit mehreren Jahren überfällig. Bereits die Aktionsagenda von Addis Abeba peilte die Vorbereitung einer Nachfolgekonzferenz ab 2019 an. Seitdem steht die Frage bei jedem FfD-Forum erneut im Raum, eine Entscheidung wurde jedoch immer wieder vertagt. 2020 und 2021 konnte die Konferenz wegen den Beschränkungen der Coronapandemie nicht stattfinden.

Im Vorlauf des diesjährigen Forums wurde das Jahr 2024 als Termin für die FfD4-Konferenz genannt. Allerdings schaffte es das Datum nicht bis in die letzte Fassung des Abschlussdokuments. Stattdessen wurde die UN-Generalversammlung mandatiert, sich mit dem Thema zu befassen, was voraussichtlich im Oktober dieses Jahres geschehen wird. Hierbei ist auch zu klären, wo die FfD4 stattfinden soll, da sich bisher noch kein Land bereit erklärt hat, die Konferenz auszurichten.

Aufgrund des langen Zeitraums seit FfD3 und der stark veränderten Rahmenbedingungen gibt es eine große Dringlichkeit, grundlegende Lösungen zu finden. Gerade von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wird daher ein früher Termin für FfD4 gefordert. Die privilegierten Länder der internationalen Gemeinschaft, die selbst zum Höhepunkt der Coronakrise unbegrenzt Zugang zu Kapitalmärkten hatten und damit gewaltige Konjunkturprogramme und generöse Sozialleistungen finanzieren konnten, müssen die Länder des Globalen Südens beim Aufbau einer entwicklungsfördernden Finanzarchitektur unterstützen.

Aufgaben für FfD4

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Aufgaben, derer sich die FfD4 annehmen müsste. Prinzipiell kristallisieren sich drei Punkte heraus:

1. Entwicklungsfinanzierung auf die Höhe der Zeit bringen

Seit 2015 haben eine ganze Reihe neuer Entwicklungen stattgefunden, die das internationale Rahmenwerk reflektieren müsste, um auf der Höhe der Zeit zu sein. Es hat sich ein erheblicher Innovationsstau aufgebaut, der von einem zeitgemäßen internationalen Rahmenwerk aufgelöst werden müsste. So haben wir es in der neuen Schuldenkrise im Globalen Süden mit einem gänzlich neuen Typus von

Schuldenkrise zu tun, da hier Kreditinstrumente wie Staatsanleihen oder neue bilaterale Gläubiger wie China eine bedeutendere Rolle spielen als noch bei der letzten Krisenwelle in den 1990er-Jahren. Es fehlt in der internationalen Finanzarchitektur weiterhin an multilateralen Institutionen zur Lösung solcher Krisen, wie etwa ein Staateninsolvenzregime.

Zusätzlich haben gerade die letzten Jahre gezeigt, dass Krisen zur neuen Normalität geworden sind und häufige Schocks in die Planung der Entwicklungsfinanzierung einbezogen werden müssen. Dazu müssten Finanzinstrumente und -institutionen entwickelt werden, die krisenresilient sind bzw. die Krisenresilienz der Staaten erhöhen.

Die Pandemie und zunehmend häufige Naturkatastrophen haben auch klar gemacht, dass Finanzhilfen meist zu spät und mit zu hohen bürokratischen Anforderungen bereitgestellt werden. Es braucht finanzielle Instrumente, die schnell und bedarfsgerecht Finanzmittel an Länder und Menschen ausschütten, die von Schocks betroffen sind, ohne diese dabei mit weiteren Schulden zu belasten.

Seit 2015 hat es einen gehörigen Digitalisierungsschub gegeben. *Cryptocurrencies* und andere Aspekte der Digitalisierung spielten in Addis Abeba noch keine Rolle. Sie bergen Chancen im Bereich der finanziellen Integration und Effizienz, aber auch Risiken für die finanzielle Stabilität oder können Geldwäsche befördern. Der Aufbau eines multilateralen Regimes zur deren Regulierung sollte dringend vorangetrieben werden.

Schließlich ist auch das Thema Wiederaufbau wieder auf der Agenda. Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine wird im Westen verstärkt darüber nachgedacht, wie und von wem Wiederaufbau finanziert werden kann. Global gesehen ist die Ukraine nur ein Fall unter vielen, und mangelnde Institutionen zum Wiederaufbau sind ein Grund dafür, dass die Entwicklung betroffener Länder noch Jahrzehnte unter Konfliktfolgen leidet. Während die Weltbank einst als Wiederaufbaubank gegründet wurde, mittlerweile aber primär als Entwicklungsbank agiert, fehlen heute effektive Institutionen in diesem Bereich.

2. Ziele der Agenda 2030 und Umsetzungsmechanismen in Einklang bringen

Wenn die Chance zur Erreichung der SDGs noch genutzt werden soll, dann muss zur Halbzeit der Agenda 2030 eine fundierte Evaluierung der Umsetzungsmechanismen stattfinden, von denen FfD vielleicht der Wichtigste ist. Auf Basis der Ergebnisse der Evaluierung müssen die nötigen Reformen vereinbart und anschließend umgesetzt werden.

Aber auch ohne Evaluierung ist offensichtlich, dass es seit Anbeginn der Agenda 2030 eine SDG-Finanzierungslücke gibt, die anfangs von UNCTAD und

anderen auf 2,5 Billionen US-Dollar pro Jahr geschätzt wurde. Seither wurde sie nicht geschlossen, sondern ist durch Coronakrise und Implementationsstau auf über 4 Billionen jährlich angewachsen. Es muss also mehr getan werden, um zusätzliche Mittel zu mobilisieren – und zwar sowohl was die Mobilisierung einheimischer Ressourcen angeht, als auch die externe Finanzierung. Außerdem müssen bestehende private und öffentliche Finanzmittel global koordiniert und stärker auf den Finanzierungsbedarf der Agenda 2030 ausgerichtet werden.

Zudem müssen Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, ausreichend Steuereinnahmen zu generieren. Dafür braucht es wirksame Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Steuerflucht und schädlichen Steuerwettbewerb, aber auch eine faire Verteilung von Besteuerungsrechten. Seit einigen Jahren wird eine umfassende UN Tax Convention (Steuerkonvention) diskutiert, um solche Probleme anzugehen. Der politische Prozess dazu steht noch am Anfang, könnte aber durch FfD4 befördert werden.

Komplementär dazu muss auch die Quantität und Qualität externer Finanzierung verbessert werden. Die Gebergemeinschaft erreicht auch weiterhin nur die Hälfte des 0,7%-Ziels bei den ODA-Mitteln. Wegen der derzeitigen geopolitischen Spannungen macht die Allokation nach SDG-Kriterien derzeit eher Rück- als Fortschritte. Multilaterale Entwicklungsbanken schöpfen ihr Kreditvergabepotenzial quantitativ nicht aus und haben ein Projektportfolio, das nur bedingt SDG-kompatibel ist. Innovative Finanzierungsinstrumente wie die Emission von Sonderziehungsrechten seitens des IWF wurden in der Coronakrise ad hoc verwendet, aber noch nicht systematisch in den Dienst der Entwicklungsfinanzierung gestellt.

Alle diese Aspekte könnten auf die Agenda von FfD4 gesetzt werden. Hierbei handelt es sich zweifellos um tiefgreifende Reformen und Innovationen, sowohl der internationalen Finanzarchitektur als auch der Politik der einzelnen UN-Mitgliedsstaaten. Daher ist das *Commitment* der höchsten politischen Ebene nötig.

3. Politische Relevanz erzeugen

Der dritte Aspekt ist daher auch schlichtweg, dass ein Verhandlungsformat auf höchster politischer Ebene geschaffen werden muss, wenn substanzielle Beschlüsse getroffen werden sollen. Zu FfD4

würden, wie bei den Vorgängerkonferenzen auch, die Staats- und Regierungschef*innen eingeladen. Damit hat das Format ungleich mehr Gewicht als die jährlichen FfD-Foren. Die Erfahrung mit den G7 und G20-Prozessen zeigt, dass die Gipfel selbst deutlich mehr Aufmerksamkeit erhalten als die Treffen der Fachminister*innen. Auch für die Zivilgesellschaft ist es nur dann möglich, politischen Druck aufzubauen, wenn der Prozess hinreichend öffentliche Aufmerksamkeit erregt.

FfD4 hat gegenüber den G7 oder G20-Gipfeln den entscheidenden Vorteil, dass die „G193“ eingeladen sind, also die Staats- und Regierungschef*innen aller 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Damit ist das FfD4-Format ungleich inklusiver und legitimer als die G-Gipfel und das einzige Format, in dem die Reformen mit globaler Reichweite und universaler Akzeptanz vorangebracht werden können, die jetzt so dringend nötig sind.

Autor

Bodo Ellmers | ist Direktor des Programmbereichs Finanzierung für nachhaltige Entwicklung beim Global Policy Forum (GPF). Er hat als NGO-Vertreter an den FfD-Konferenzen in Doha und Addis Abeba teilgenommen.

Literatur

United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development (2022): Financing for Sustainable Development Report 2022. (New York: United Nations), <https://developmentfinance.un.org/fsdr2022>.

Ellmers, Bodo (2022): Monterrey+20. Der Financing for Development Prozess der Vereinten Nationen im Lichte aktueller Herausforderungen der Entwicklungsfinanzierung (Bonn: Brot für die Welt, Global Policy Forum, MISEREOR), <https://www.globalpolicy.org/de/publication/monterrey20>.

Herman, Barry (2022): The United Nations should start preparing for the Fourth International Conference on Financing for Development. (New York: UN DESA), <https://www.un.org/development/desa/financing/document/united-nations-should-start-preparing-fourth-international-conference-financing>.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](https://www.twitter.com/sefbonn)
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Marcus Kaplan
Ingo Nordmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873 (print)
ISSN 2566-6258 (online)

© sef: 2022