

BITTE WENDEN!

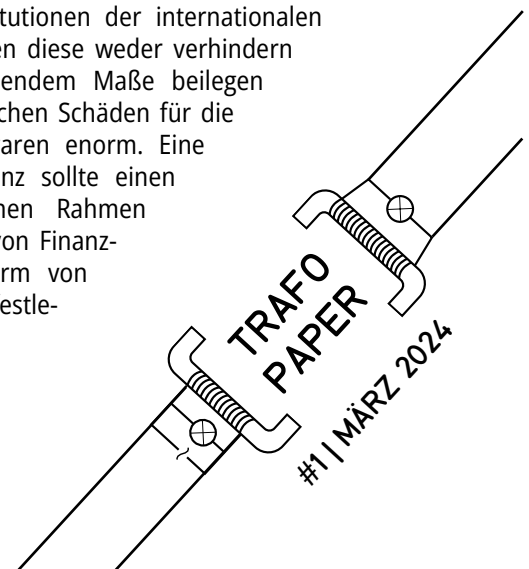
Die 4. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und ihre größten Herausforderungen

von Bodo Ellmers und Wolfgang Oberland

Im Dezember 2023 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen endlich das Mandat zur Einberufung der 4. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD4) erteilt. In einem herausfordernden wirtschafts- und geopolitischen Umfeld werden hohe Erwartungen an die Konferenz gestellt. Einerseits sollen Mittel und Wege gefunden werden, zusätzliche Gelder zu mobilisieren, um die gewaltige Finanzierungslücken bei Klima und Entwicklung zumindest signifikant zu reduzieren. Andererseits soll FfD4 auch ein Meilenstein für die Reform der internationalen Institutionen sein, also dazu beitragen, die internationale Finanz- und Handelsarchitektur fit für die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu machen. Spanien wurde nominiert, die Konferenz als Gastgeberin zu organisieren. Dort soll der eigentliche Weltgipfel im Sommer 2025 stattfinden. Mit der ersten Sitzung des Organisationskomitees am 23. Februar 2024 im UN-Hauptquartier in New York ist der Vorbereitungsprozess in seine heiße Phase gegangen.

Worum es geht

Der Prozess zur Entwicklungsfinanzierung (*financing for development*, FfD) ist ein Kind der Jahrtausendwende. Besonders die Entwicklungsländer bestanden darauf, dass das Thema prominent auf die Agenda der Vereinten Nationen kommt. Dies einerseits, weil in den 1990ern eine ganze Reihe von Weltkonferenzen zu verschiedenen Sachthemen stattgefunden hatten, die umfangreiche Kataloge an Zielen verabschiedeten. An der Umsetzung haperte es allerdings, weil weder Finanzierung gesichert noch die entsprechenden Institutionen geschaffen worden waren. Darüber hinaus war der globale Süden von einer Reihe von schweren Finanzkrisen getroffen worden: Südostasien Ende der 1990er-, Lateinamerika in den frühen 2000er-Jahren. Die bestehenden Institutionen der internationalen Finanzarchitektur hatten diese weder verhindern noch in zufriedenstellendem Maße beilegen können. Die ökonomischen Schäden für die betroffenen Länder waren enorm. Eine internationale Konferenz sollte einen umfassenden politischen Rahmen für die Mobilisierung von Finanzmitteln und die Reform von Finanzinstitutionen festlegen.



Bereits der Vorbereitungsprozess zur 1. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im März 2002 im mexikanischen Monterrey stattfand, etablierte den „holistischen Ansatz“ des FfD-Prozesses. Es sollte hier dezidiert nicht nur um die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance*, ODA) im engeren Sinne gehen, sondern um alle finanziellen und nicht-finanziellen Instrumente, die potenziell zur Verwirklichung von Entwicklungszielen herangezogen werden können. Das Abschlussdokument, der sog. Konsens von Monterrey,¹ gliederte sich entsprechend in sechs Säulen, die mit wenigen Anpassungen bis heute den FfD-Prozess strukturieren:

1. Mobilisierung heimischer finanzieller Ressourcen
2. Ausländische Direktinvestitionen und andere private Finanzflüsse
3. Handel als Entwicklungstreiber
4. Finanzielle und technische Zusammenarbeit
5. Auslandsschulden
6. Systemische Fragen, u.a. Geldpolitik und internationales Finanzsystem.

Vor allem der sechste Themenbereich stand im Zentrum des Interesses, weil es hier um Querschnittsthemen wie die Reform der internationalen Finanz- und Handelsarchitektur ging, also um die Reform jener Institutionen, die Finanzflüsse regulieren können.

Die zweite FfD-Konferenz fand 2008 in Doha statt. Sie war geprägt von der globalen Finanzkrise, die durch faule Kredite auf dem US-Immobilienmarkt ausgelöst worden war, und sich von dort auf das Bankensystem weltweit ausgebreitet hatte. Brisanz erhielt die Konferenz, weil sie in direkter Konkurrenz zum gleichzeitig enorm an politischer Bedeutung gewinnenden Clubformat der G20 vorbereitet wurde. Die Frage, wer am Tische sitzen sollte, wenn grundsätzliche Fragen der internationalen Wirtschaft- und Finanzpolitik geklärt werden, wurde von den großen und mächtigen

Ländern exklusiv beantwortet: Sie tagten 2008 erstmals auf Ebene der Staats- und Regierungschef:innen. Die Mehrheit der Länder des globalen Südens blieb damit außen vor.

Die dritte FfD-Konferenz fand 2015 im „Drei-Gipfel-Jahr“ statt, in dem auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung angenommen wurde und die UN-Klimakonferenz das wegweisende Pariser Abkommen verabschiedete. Auf Drängen der Entwicklungsländer wurde FfD3 den anderen Konferenzen zeitlich vorangestellt. Als Lehre aus den 90er-Jahren sollte vermieden werden, dass ein weiteres Mal umfassende Kataloge an Entwicklungszielen vereinbart werden, ohne dass vorher die entsprechenden finanziellen und institutionellen Umsetzungsmittel sichergestellt sind. Das Resultat von FfD3 war die Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA), die bis heute den Finanzierungsrahmen für die Agenda 2030 und für nachhaltige Entwicklung allgemein darstellt.²

Zu den Erfolgen des FfD-Prozesses zählt sicherlich, dass gewisse Themen über viele Jahre hinweg auf der Agenda gehalten werden konnten, bis das politische Klima für eine Umsetzung reif war. Nur ein Beispiel hierfür sind die internationale Steuerpolitik und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung. Schon im Vorlauf der Konferenz in Monterrey 2002 hatte eine Expertenkommission die Schaffung einer Internationalen Steuerorganisation vorgeschlagen. Bei FfD3 war das am härtesten verhandelte Thema, ob ein mit Regierungsvertreter:innen besetztes Gremium zu Steuern bei den Vereinten Nationen eingerichtet werden sollte. Ende 2022 ergriff die Afrikgaruppe bei den Vereinten Nationen die Initiative und schlug mittels eines Entwurfs für eine Resolution der UN-Generalversammlung die Schaffung einer UN-Steuerkonvention vor. Im Februar 2024 traten die UN-Mitglieder zusammen, um die Verhandlungen zur Konvention einzuleiten.

1 https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf

2 https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

Warum eine vierte Konferenz?

Eigentlich hätte bereits 2019 über eine Nachfolgekonferenz entschieden werden sollen. Das politische Zögern der Akteure und die Corona-Pandemie verzögerte ihre Einberufung. Dass es Bedarf gab, globale Finanz- und Wirtschaftspolitik kontinuierlich weiterzuentwickeln, war allerdings unbestritten. Das zeigt sich schon alleine daran, dass die G20 seit 2008 jährlich auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, und sogar mehrfach pro Jahr auf Ebene der Finanzminister – allerdings unter weitgehender Ausklammerung der Mehrheit der Entwicklungsländer. Wenig überraschend entsprechen die getroffenen Vereinbarungen nicht (primär) deren Interessen und Bedürfnissen. Das soll sich bei FfD4 ändern. Die Gastgeber haben bereits klargemacht, dass sie ein Format schaffen wollen, bei dem alle Länder am Tisch sitzen und auf Augenhöhe verhandeln können.

Die Situation stellt sich heute ähnlich dar wie Ende der 90er-Jahre. Der enorme Rückstand bei der Umsetzung der Agenda 2030 zeigt, dass wieder einmal nicht genügend finanzielle und nicht-finanzielle Umsetzungsinstrumente zur Verfügung stehen, um international vereinbarte Entwicklungsziele auch tatsächlich zu erreichen. Die Härte, mit der die Coronakrise den globalen Süden wirtschaftlich und finanziell getroffen hat, zeigt, dass auch weiterhin effektive internationale Finanzinstitutionen fehlen, die weniger resiliente Länder vor Schocks schützen und ihnen in Krisenzeiten Zugang zu Finanzmitteln zu erschwinglichen Bedingungen gewährleisten können. In der Folge sind eine ganze Reihe von Ländern in tiefe Staatsschuldenkrisen geraten, für deren nachhaltige und rasche Behebung auch im G20 Kontext noch kein effektives Instrumentarium bereitgestellt werden konnte.

Die Herausforderungen für FfD4

Die Themen, die bei FfD4 voraussichtlich im Zentrum der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit stehen werden, ergeben sich aus den großen Herausforderungen, vor denen die globale Ökonomie momentan steht und die durch eine mehr als angespannte multilaterale Großwetterlage weiter befeuert werden:

- » Angetrieben durch das insgesamt inflationäre Umfeld – und zumindest teilweise selbst gewählte Sparzwänge – hat sich die Finanzierungssituation weltweit verschlechtert. Kredite werden teurer, Haushalte schmalere, und das sowohl auf Seite der traditionellen Geber als auch bei den Empfängern von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Situation wird noch verschärft durch sprunghaft steigende Verteidigungsbudgets.
- » In vielen Ländern hat dieses Umfeld gepaart mit den sehr handfesten ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie zu veritablen Schuldenkrisen geführt. Neben akuten Zahlungsschwierigkeiten – wie in Ghana, Sambia, Sri Lanka – führt dies dazu, dass der Schuldendienst, der sowohl inländische als auch ausländische Schuldzahlungen umfasst, im globalen Süden stark gestiegen ist und mittlerweile durchschnittlich 38 Prozent der Haushaltseinkommen verschlingt.³
- » Gleichzeitig ist der internationale Finanzierungsbedarf wohl so groß wie nie. Die dreifache ökologische Krise – Klimaerhitzung, Artensterben und Verschmutzung – verlangt nach immer größeren (staatlichen) Interventionen und internationaler finanzieller Solidarität. Das führt auch zu einer stärker werdenden Diskussion um umweltschädliche Subventionen sowie Umweltsteuern auf der Einnahmenseite.
- » Globale und inter-regionale Handelsströme stoßen immer stärker an Grenzen. Geopolitische Erwägungen und der Zugang zu als kritisch eingeschätzten Rohstoffen dominieren internationale Zusammenhänge. Die Welthandelsorganisation scheint zumindest in ihrer gegenwärtigen Konfiguration nicht in der Lage, dieser Situation zu begegnen.

³ <https://ptf.forumue.de/schulden/die-schlimmste-schuldenkrise-aller-zeiten/>

- » In dieser Gemengelage richtet sich das Augenmerk der Politik zunehmend auf institutionelle und strukturelle Reformen. Eine stärkere Zusammenarbeit der Staaten in Sachen Steuern hat jüngst eine Heimat in einem neuen UN-Prozess gefunden. Reformprozesse zur Steigerung von Effizienz und Effektivität der internationalen Finanzinstitutionen sind angestoßen worden.

Der Verhandlungsprozess

Das Mandat für FfD4 wurde von der UN-Generalversammlung per Resolution im Dezember 2024 erteilt.⁴ Eine erste Sitzung des Vorbereitungskomitees fand am 23. Februar 2024 in New York statt. Dabei wurden die wichtigsten Rahmendaten für den Verhandlungsprozess festgelegt:

Die eigentliche FfD-4 Konferenz wird vom 30. Juni bis 3. Juli 2025 in Spanien und aller Voraussicht nach in Madrid stattfinden. Vorgeschaltet werden bis zu fünf Vorbereitungs- bzw. Verhandlungsrunden von bis zu fünf Tagen Länge. Das erste Treffen wird vom 22. bis 26. Juli 2024 in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba stattfinden und vor allem Bilanz des seit FfD3 Erreichten ziehen. Die eigentlichen Verhandlungen sollen im Dezember 2024 in New York beginnen und im Februar 2025 in Mexiko-Stadt fortgeführt werden. Zwei möglicherweise zusätzlich nötige Verhandlungsrunden, bei denen dann ein Abschlussdokument für FfD4 festgezurrert werden soll, sollen in New York im ersten Halbjahr 2025 stattfinden.

Daneben läuft der reguläre Follow-up-Prozess zur Aktionsagenda von Addis Abeba weiter. Ende März/Anfang April erscheinen traditionellerweise der Financing for Sustainable Development Report der Interagency Taskforce on Financing for Development, einer Arbeitsgruppe von mehr als 70 internationalen Organisationen, zum Umsetzungsstand der AAAA. Ende März trifft sich außerdem die sog. Group of Friends of Monterrey – eine Runde von „FfD-Champions“ unter den UN-Mitgliedsstaaten unter dem Ko-Vorsitz der Regierungen Mexikos, Deutschlands und der Schweiz – zu einem informellen Austausch in geschützter Runde. Im April treffen sich dann die UN-Mitglieder im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen zum Forum on Financing for Development follow-up,

das im Rahmen eines verhandelten Abschlussdokuments die Fortschritte und Probleme bei der Verwirklichung der AAAA festhält.

Wann wäre FfD4 erfolgreich

Schon der Beschluss für FfD4 an sich war in kleiner Erfolg. Nach langen Jahren der primär technischen Diskussionen auf Arbeitsebene wird der FfD-Prozess so wieder auf das nötige politische Niveau gehoben. Außerdem gibt es nun für die Mehrheit der UN-Mitglieder, die entweder in den exklusiven Clubformaten wie G7 oder G20 gar nicht, bzw. nicht gleichberechtigt agieren können, wie bei OECD oder den Bretton-Woods-Institutionen, die Möglichkeit, über die zentralen Fragen der internationalen Finanz- und Wirtschaftsarchitektur mitzuentcheiden. Besonders für die am wenigsten entwickelten Länder, die den größten Aufholbedarf haben, und für kleine Inselstaaten, die als besonders vulnerabel für Schocks wie den Klimawandel gelten, ist das ein Erfolg. Auch für zivilgesellschaftliche Akteure bietet der FfD-Prozess größere Mitwirkungsmöglichkeiten. Er ist deutlich transparenter und partizipativer als vergleichbare Prozesse. Zivilgesellschaft – und damit auch die Vertreter:innen vulnerabler Bevölkerungsgruppen, Gewerkschafter:innen usw. – sitzen bei FfD mit im Raum und nicht in telegenen, aber wenig einflussreichen Parallelveranstaltungen, wie sie bei G7/G20 und jüngst auch wieder bei den Vereinten Nationen (bspw. im Vorbereitungsprozess für den Summit of the Future) beliebt werden.

Aber selbstverständlich muss FfD4 Ergebnisse produzieren, damit die Konferenz und der ihr nachgeschaltete Umsetzungsprozess als Erfolg bezeichnet werden kann. Vorstellbar wären bspw. unter anderem folgende Ergebnisse:

- » Ein echtes, regelbasiertes Staatsinsolvenzregime, um aktuelle Schuldenkrisen schneller und mit weniger Kollateralschäden für Entwicklung zu lösen, und zukünftige Schuldenkrisen zu vermeiden.⁵
- » Die Schaffung frischer, nicht schuldengenerierender Liquidität für die Entwicklungsländer. Komplementär zur Verwirklichung bereits gemachter

4 <https://documents.un.org/symbol-explorer?s=A/RES/78/231>

5 <https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/SR23-Vom-Common-Frame-work-zum-Staateninsolvenzverfahren.pdf>

Finanzzusagen aus dem globalen Norden könnte eine Reform des Sonderziehungsrechte-Regimes des IWF Abhilfe schaffen.⁶

- » Die Einleitung echter institutioneller Reformen des Internationalen Währungsfonds. Dazu gehören eine Reform der Stimmrechte ebenso wie bspw. die Abschaffung der kontraproduktiven, weil krisenverschärfenden Strafzinsen für Kreditnehmer, die sog. Surcharges.⁷
- » Die Wiederaufnahme der Diskussionen über global abgestimmte Steuern. Die Idee einer Finanztransaktionssteuer, von global abgestimmten CO₂-sensiblen Vermögensteuern, Flugticketabgaben uvm. werden momentan gerade in der Klimapolitik neu aufgegriffen und könnten mit den Verhandlungen über eine UN-Steuerkonvention verknüpft werden, die aktuell bei der UN geführt werden.
- » Natürlich braucht gerade eine Finanzierungskonferenz auch echte Finanzierungszusagen. Auch in einem schwierigen inflationären Umfeld und bei knapper werdenden Haushaltsmitteln müssen die Industrieländer hier in Vorleistung gehen. Das erfordern allein die zusätzlichen nötigen Mittel zur Begegnung des Klimawandels und der Biodiversitätskrise.

Gerade der Follow-up Prozess der 3. FfD-Konferenz von Addis Abeba hat außerdem gezeigt, dass dessen Ausgestaltung von zentraler Bedeutung für ein Nachhalten bzw. die Verwirklichung der Konferenzergebnisse

ist. Ein wie auch immer benanntes Nachfolgegremium für das FfD-Forum sollte dazu befähigt werden, die Beschlussumsetzung zu überprüfen, Arbeitsaufträge auszuführen, neu auftretende Themen zu bearbeiten, und v. a. politisch verbindliche Verabredungen zu treffen.

Vor allem die Überprüfung der Beschlussumsetzung war in den letzten acht Jahren ausbaufähig. Hier könnte ein Blick auf die Überprüfungsmechanismen im Menschenrechtsbereich mit seinen Peer Reviews hilfreich sein. Außerdem gilt es, Wechselbeziehungen stärker zu berücksichtigen, bspw. zwischen der Geldpolitik in den Finanzzentren des Nordens und der Verschuldungssituation in den Entwicklungsländern. In diesem Sinne könnten die nach FfD3 eingeführten sog. Integrated National Financing Frameworks weiterentwickelt werden, die momentan alle Last bei den Entwicklungsländern abladen und sog. Spill-Over Analysen weitgehend ausschließen, d. h. die Verantwortlichkeiten der finanzmächtigen Länder.

Die erschreckende Halbzeitbilanz bei der Agenda 2030 hat gezeigt, dass die nötigen Mittel und Institutionen für die praktische Realisierung nachhaltiger Entwicklung fehlen. Genau hier setzt die FfD4-Konferenz an. Es kommt jetzt darauf an, dass die UN-Mitgliedstaaten im Vorbereitungsprozess und in Spanien selbst konstruktiv zusammenzuarbeiten. Dann kann FfD4 einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die eklatanten institutionellen und finanziellen Lücken zu schließen und die Agenda 2030 wieder zurück in positivere Bahnen zu leiten.

6 <https://ptf.forumue.de/systemische-fragen/iwf-sonderziehungsrechte-und-ihre-weiterleitung/>

7 <https://link.springer.com/article/10.1057/s41301-022-00340-5>

Impressum

Bitte wenden!

Die 4. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und ihre größten Herausforderungen

von Bodo Ellmers und Wolfgang Oberland

Herausgeber



Forum Umwelt & Entwicklung

Marienstr. 19-20, 10117 Berlin

info@forumue.de | <https://ptf.forumue.de>

Kontakt: Wolfgang Oberland

Berlin/Bonn, März 2024



Global Policy Forum Europe

Königstr. 37a, 53115 Bonn

europe@globalpolicy.org | www.globalpolicy.org

Kontakt: Bodo Ellmers

Diese Publikation ist Teil des Projekts „Transformative Finanzpolitik in Krisenzeiten“ des Forum Umwelt & Entwicklung, gefördert von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).



Für die Inhalte dieser Publikation sind allein die Autoren verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht zwingend den Standpunkt von GIZ und BMZ, des Forum Umwelt & Entwicklung oder seiner Mitglieder wieder.