

# Die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung in Zeiten von COVID-19 und danach

## Zur aktuellen Debatte in den Vereinten Nationen

von Bodo Ellmers

Die globale COVID-19-Pandemie stellt die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung vor große Herausforderungen. Reiche Länder steuern mit gewaltigen über Verschuldung finanzierten Konjunkturpaketen gegen, ihre Zentralbanken helfen mit billigem Geld nach. Damit federn sie die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise zumindest ab.

Den Ländern des globalen Südens fehlen solche Politikoptionen. Die UN hat bereits zu Beginn der Krise berechnet, dass diese Länder zusätzliche externe Finanzmittel in Höhe von 2,5 Billionen US-Dollar brauchen, wenn eine Entwicklungskrise verhindert werden soll, die jegliche Hoffnung auf die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zunichtemachen würde. Mit konventionellen Methoden ist diese Summe nicht aufzubringen.

Im Mai 2020 hat die UN daher den außerordentlichen Politikprozess zu „Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond“ gestartet. Der Auftakt war ein High-Level Event, bei dem Deutschland durch Bundeskanzlerin Angela Merkel persönlich vertreten wurde. Anschließend haben über den Sommer hinweg sechs thematische Arbeitsgruppen bei den UN virtuell getagt, und schließlich im September ein 132-Seiten starkes *Menu of Options* vorgelegt, das mehr als 200 Politikoptionen für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung enthält.

Zusammen genommen würden die Optionen den Finanzierungsbedarf mehr als decken und auch eine überfällige Reform der internationalen Finanzarchitektur einleiten, die eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Agenda 2030 ist. Die Frage ist nun lediglich, wie die Empfehlungen umgesetzt werden können.

### Entwicklungsfinanzierung in der COVID-19-Krise

Die COVID-19-Krise hat negative Auswirkungen für alle SDGs.<sup>1</sup> Ein wichtige Ursache ist, dass sie zu massiven Engpässen bei der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung geführt hat. Seit den Lockdowns im Frühjahr 2020 ist es zu einem simultanen Austrocknen fast aller Quellen der Entwicklungsfinanzierung gekommen, von dem besonders arme Länder im globalen Süden betroffen waren.<sup>2</sup> Zum ersten Mal seit Jahrzehnten ist die Gruppe der Entwicklungsländer- und Schwellenländer insgesamt

in einer schweren Rezession. Der Internationale Währungsfonds (IWF) prognostiziert für dieses Jahr ein Minus von 5,7 Prozent beim Wirtschaftswachstum.<sup>3</sup> Das wirkt sich einerseits in Job- und Einkommensverlusten direkt auf die Menschen und ihre Lebensbedingungen aus. Andererseits führt es zum Einbruch von Steuereinnahmen und untergräbt damit das Potenzial des Staates, öffentliche Güter bereit zu stellen und nötige Investitionen zu tätigen. Zusammen genommen ist das ein fatales Szenario für die SDGs.

1 Vgl. Jens Martens und Bodo Ellmers (2020): Folgen der COVID-19 Pandemie für die Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele. Bonn (2. aktualisierte Auflage, Juli) ([https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Briefing\\_Corona-SDGs-neu-1.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Briefing_Corona-SDGs-neu-1.pdf)).

2 Vgl. dazu zusammenfassend: <https://www.vicd.org/themen/wirtschaft/covid-19-weltwirtschaftliche-auswirkungen-und-internationale-reaktion>

3 <https://blogs.imf.org/2020/10/13/a-long-uneven-and-uncertain-ascent/>

Das Wegbrechen einheimischer Ressourcen für Entwicklung geht mit einem noch düsteren Szenario bei den externen Ressourcen einher, von denen viele Länder des globalen Südens in besonderem Maße abhängig sind. Besonders zu Beginn der Krise kam es zu einer Rekordkapitalflucht von Auslandskapital in vermeintlich sichere Häfen. In nur einem Monat wurden knapp 100 Milliarden US-Dollar ins Ausland transferiert. Der globale Lockdown hat zu einem vorübergehenden Einbruch der Rohstoffpreise und damit auch der Exporteinnahmen der Länder des globalen Südens geführt. Die durch Lockdowns erhöhte Arbeitslosigkeit in reicheren Ländern wird zu einem Rückgang der Heimatüberweisungen von Migrant\*innen von gut 14 Prozent führen, schätzt die Weltbank.<sup>4</sup> Derartige Überweisungen machen in guten Jahren das Dreifache der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (Official Development Assistance, ODA) aus. Auch die ODA selbst ist betroffen. Einige Geber haben Kürzungen angekündigt, darunter auch das Schwergewicht Großbritannien mit Kürzungen im Milliardenbereich.<sup>5</sup>

Während die Regierungen reicherer Länder immer mehr Geld in die Hand nehmen, um der Krise entgegen zu treten – der IWF schätzt die Gesamtsumme der bisherigen Rettungspakete von Regierungen und Zentralbanken in den so genannten *advanced economies* auf gewaltige 12 Billionen US-Dollar – stehen Regierungen in ärmeren Ländern vor der Herausforderung, überhaupt das bisherige Ausgabenniveau halten zu können. Während die internationale Gemeinschaft noch im Herbst 2019 beim SDG-Sondergipfel<sup>6</sup> die 2020er-Dekade zur „SDG-Aktionsdekade“ erklärt hat, droht sie durch die COVID-19-Krise zu einer verlorenen Dekade zu werden.

## Die Antwort der Vereinten Nationen

Jährlich im April findet im UN Hauptquartier in New York das Forum on Financing for Development Follow-up (FfD Forum) statt. Das diesjährige FfD Forum bot die erste große Gelegenheit, im Rahmen der UN substanzielle Entscheidungen zur Entwicklungsfinanzierung zu treffen. Diese wurde allerdings vertan. Lange Zeit stand nicht fest, ob das Forum überhaupt stattfinden würde, da der schwere

Coronaausbruch in New York und die weltweiten Reisebeschränkungen einen normalen Ablauf unmöglich machten. Die UN stellte ihre Prozesse erst langsam auf virtuell um, als sich herausstellte, dass die Pandemie länger andauern wird.

Das FfD Forum, das normalerweise vier volle Sitzungstage lang dauert, mit Beteiligung aller 193 Mitgliedsstaaten und anderer relevanter Stakeholder, wurde auf eine einstündige virtuelle Sitzung herunter gekürzt. Diese sah zwar starke Statements, unter anderem vom UN-Generalsekretär António Guterres persönlich, zu einem der Situation angemessenen Ergebnis führte sie jedoch nicht. Es gab auch keine interaktive politische Debatte oder Möglichkeiten für die UN Mitgliedsstaaten, sich zu äußern.<sup>7</sup> Ein Abschlussdokument des FfD Forums wurde zwar virtuell – im neuen Stil von „WhatsApp-Diplomatie“ – ausgehandelt und im Konsens von den Mitgliedsstaaten angenommen, doch war es frei von substanziellen Beschlüssen.<sup>8</sup> Gemessen an der Problemstellung, 2,5 Billionen US Dollar mobilisieren zu müssen, war das FfD Forum eine große Enttäuschung.

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

In dieser Situation ergriffen die UN-Mitgliedsstaaten Kanada und Jamaika die Initiative. Diese Länder haben, durch ihre umtriebigen UN-Botschafter, den Vorsitz der sogenannten „Group of Friends of SDG Financing“ inne. Diese informelle Gruppe hält in unregelmäßigen Abständen Treffen in New York auf Botschafterebene ab, um jenseits des starren UN-Protokolls Politikvorschläge für die SDG-Finanzierung zu diskutieren.

Anfang Mai riefen die Premierminister Kanadas und Jamaikas, gemeinsam mit UN-Generalsekretär António Guterres, weltweit Staats- und Regierungschefs auf, unter dem Dach der UN Politikoptionen zum zentralen Problem „Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond“ zu entwickeln. Das hochrangige Event (High-Level Event, HLE) vom 28. Mai 2020 war – trotz seiner Kurzfristigkeit – das am besten besuchte Politik-event der UN zum Themenkomplex seit der ersten Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in

4 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/29/covid-19-remittance-flows-to-shrink-14-by-2021>

5 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/corona-rezession-grossbritannien-rechnet-erst-in-zwei-jahren-mit-erholung-a-1790d648-4ec2-4936-8618-677b24f7a636>

6 Vgl. Jens Martens (2019): Der SDG-Gipfel der Vereinten Nationen 2019. Ergebnisse – Konflikte – Perspektiven. Bonn ([https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Briefing\\_1019\\_SDG\\_Gipfel.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/images/pdfs/Briefing_1019_SDG_Gipfel.pdf)).

7 <https://www.un.org/development/desa/financing/events/ecosoc-forum-financing-development-informal-virtual-meeting>

8 <https://undocs.org/E/FFDF/2020/3>

Monterrey 2002. Deutschland wurde durch Bundeskanzlerin Merkel persönlich vertreten.

Alle fünf großen EU-Mitgliedsstaaten waren durch ihre Regierungschefs vertreten. Dazu kamen EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen, zahlreiche Regierungschefs aus Ländern des globalen Südens, und die Direktor\*innen des IWF, der Weltbank, und der Organisationen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Der Schock der globalen COVID-19-Krise hat eine neue politische Dynamik ausgelöst und damit den FfD-Prozess bei den UN massiv aufgewertet. Jenseits der Rhetorik wurden auf dem ersten HLE im Mai allerdings keine konkreten Beschlüsse gefällt.

Bundeskanzlerin Merkel betonte in ihrem Beitrag, dass die Krise nur gelöst werden kann, wenn die internationale Gemeinschaft zusammenarbeitet. Vom UN-Prozess müsse ein klares Signal der Solidarität ausgehen. An konkreten Politikmaßnahmen listete sie auf, dass Deutschland das von der G20 angebotene Schuldenerlassmoratorium<sup>9</sup> unterstütze, und eine Einbeziehung privater Gläubiger für nötig halte. Um schnell Liquidität zu schaffen, setzt sich Deutschland auch für eine schnelle Ausschüttung und wo nötig Reallokation von Mitteln aus Töpfen von Weltbank und UN ein. Der IWF könne zusätzliche Schritte in Betracht ziehen, darunter auch eine zusätzliche Allokation von Sonderziehungsrechten (welche seit längerem im IWF-Vorstand diskutiert, aber von den USA als de facto Vetomacht im IWF bislang politisch blockiert wird). Die SDGs müssten im Blick behalten wer-

den – alle Programme sollen mit der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen im Einklang stehen. Mit diesen Punkten präsentierte Merkel beim HLE allerdings nichts Neues, sondern lediglich den Stand deutscher Politik.

Anhand der Statements der Staats- und Regierungschefs ließ sich ablesen, welche konkreten Probleme die verschiedenen Mitgliedsstaaten prioritär angehen wollen. Nicht überraschend: Für die Vertreter des globalen Südens ging es ums nackte finanzielle Überleben. Ihre Priorität war, schnell und kurzfristig frische Liquidität zu mobilisieren, fiskalische Spielräume zu schaffen, um weiterhin essenzielle Staatsausgaben tätigen zu können, und den Ausbruch einer systemischen Finanz- und Schuldenkrise zu verhindern oder zumindest zu mindern. Die Länder des globalen Nordens hatten dagegen eher langfristige Fragen der strukturellen Transformation im Blick, also ob und wie die Krise und die gewaltigen finanziellen und politischen Eingriffe zum „Building Back Better“ genutzt werden können – für einen Wiederaufbau, der kompatibel ist mit den SDGs und der Agenda 2030.<sup>10</sup>

### Der Discussion Group Prozess

Durch das HLE war der politische und thematische Rahmen für die zukünftige Arbeit des UN-Prozesses gelegt: Sechs thematische Arbeitsgruppen (Discussion Groups, DGs) wurden gegründet, zu den Themenkomplexen, die sich beim HLE als relevant herauskristallisiert hatten (siehe Tabelle).

### Arbeitsgruppen bei den Vereinten Nationen

Discussion Group	Ko-Vorsitz	Sekretariat
1. External finance and remittances, jobs and inclusive growth	Ägypten, Bangladesch, Japan, Spanien	UNCTAD
2. Recovering better for sustainability	Europäische Union, Fidschi, Großbritannien, Ruanda	UNDP
3. Global liquidity and financial stability	Costa Rica, Maldiven	UNECA
4. Debt vulnerability	Afrikanische Union, Niederlande, Pakistan	DESA und UNCTAD
5. Private sector creditors engagement	Antigua und Barbuda, Senegal	DESA
6. Illicit financial flows	Barbados, Nigeria	DESA

<sup>9</sup> Die G20 Debt Service Suspension Initiative (DSSI)

<sup>10</sup> Die Dokumentation des HLE, inklusive eines Webstreams, befindet sich auf: <https://www.un.org/en/coronavirus/hle-financing-development>

Eine Besonderheit dieses UN-Prozesses war seine Informalität.<sup>11</sup> Die Modalitäten eines UN-Prozesses werden normalerweise mühsam zwischen den UN-Mitgliedsstaaten ausgehandelt, folgen strikten Protokollvorschriften der UN, und werden formell in einer UN-Resolution verabschiedet. Nichts dergleichen galt für diesen Prozess. Das hatte einerseits den Vorteil, dass der Prozess sofort in substanzielle Politikdebatten einsteigen konnte, wo sonst erst monatelang über die Modalitäten gestritten wird. Dies war absolut angemessen angesichts der Dringlichkeit, schnell auf die COVID-19-Krise zu reagieren. Andererseits war der Prozess nicht formell dazu legitimiert, Beschlüsse zu fassen, die eine hohe politische Verbindlichkeit oder gar eine Bedeutung nach internationalem Recht hatten. Trotzdem wurde auf der Webseite angegeben, dass das Ergebnis des Prozesses eine „Decision“ sein sollte.<sup>12</sup>

Die sechs DGs operierten schließlich als Multi-Akteurs-Gruppen. Das heißt, neben Vertreter\*innen der Regierungen der UN-Mitgliedstaaten nahmen auch solche von internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Privatsektor und Wissenschaft an den Debatten teil.<sup>13</sup> Jede der Gruppen tagte unter dem Ko-Vorsitz von zwei oder mehr UN-Mitgliedsstaaten. Unterstützung erhielten die Gruppen vom Personal verschiedener Institutionen des UN-Systems.

Jede der Gruppen hielt von Juni bis August 2020 drei virtuelle Diskussionsrunden ab. In der Praxis stellte sich schnell heraus, dass die Abgrenzung der Themen unscharf war. So befassten sich etwa DG1 und DG2 mit sehr ähnlichem Themenkomplexen, was sich auch in denen von den beiden Gruppen unabhängig voneinander entwickelten Politikoptionen widerspiegelt. Die DG3 (zu Liquidität) sowie 4 und 5 (zu Schulden) hatten ebenfalls starke Überschneidungen, weshalb ihr erstes Treffen gemeinsam stattfand. DG6 zu illegitimen Finanzflüssen hatte zwar ein klar abgegrenztes Thema, stand aber vor der Herausforderung, dass parallel zur Arbeitsgruppe auch ein Expertenpanel bei den UN zum selben Thema arbeitete, das sogenannte FACTI-Panel.<sup>14</sup>

Aufgabe der Gruppen war es, Politikoptionen zu entwickeln, die den politischen Entscheidungsträger\*innen beim Finanzministertreffen am 8. September 2020 bzw. den Staats- und Regierungschefs beim neuerlichen High-Level Event am 29. September 2020 vorgelegt werden sollten. Anfang August veröffentlichten die UN dazu das „Menu of Options“. Hierbei handelt es sich um das wohl bisher umfangreichste Konzeptpapier der Vereinten Nationen zum Thema Entwicklungsfinanzierung überhaupt. Auf 132 Seiten enthält es mehr als 200 Politikoptionen.<sup>15</sup>

## Zentrale Politikoptionen

Das Spektrum der erfassten Politikoptionen ist enorm und reicht von einer neuen UN-Steuerkonvention (UN Tax Convention), mit welcher schädlicher Steuerwettbewerb und Steuerhinterziehung weltweit gestoppt werden sollen, bis hin zu komplexen Anreizsystemen, um privates Kapital in die SDG- und Klimafinanzierung zu lenken. Nur exemplarisch sollen hier einige der Politikoptionen vorgestellt werden. Die genannten Optionen haben entweder ein besonders hohes Potential, große Mengen an finanziellen Ressourcen zu mobilisieren und/oder waren besonders prägnant in der politischen Debatte der letzten Monate.

### » IWF-Sonderziehungsrechte

Der IWF kann – ähnlich wie nationale Zentralbanken – neues Geld schaffen. Seine „Währung“ sind die sogenannten Sonderziehungsrechte (Special Drawing Rights, SDRs), die auf einem Währungskorb der bedeutendsten Weltwährungen wie dem US-Dollar und dem Euro beruhen, und auch in diese getauscht werden können. Auf Beschluss des IWF-Vorstands können neue SDR ausgegeben und allen 190 Mitgliedsstaaten gemäß ihrer Quote beim IWF zugeteilt werden. Wirtschaftlich starke Länder, die nicht unter Devisenknappheit leiden, könnten anschließend ihren Anteil an Entwicklungsländer umverteilen. Bereits in der letzten großen Finanzkrise intervenierte der IWF mit der Emission von SDRs im Wert von 250 Milliarden US-Dollar. Die UN hat diesmal eine Emission im

11 Genau genommen war es kein UN-Prozess, sondern ein Prozess bei den UN, da nicht formell von einem UN Gremium legitimiert, sondern informell von zwei UN-Mitgliedsstaaten (Kanada und Jamaika) sowie dem UN-Generalsekretär initiiert.

12 Der Prozess ist dokumentiert auf: <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>

13 Von Seiten des Privatsektors nahmen nur wenige Vertreter\*innen teil, z.B. von Rating-Agenturen und des Bankenverbandes Institute of International Finance (IIF) teil. Global Policy Forum beteiligte sich an der Arbeit von DG4 und DG5 zu Fragen der Lösung von Schuldenkrisen.

14 FACTI Panel steht für "High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda". Es wurde Anfang 2020 durch eine gemeinsame Initiative des Präsidenten der UN-Generalversammlung und der Präsidentin des Wirtschafts- und Sozialrats der UN eingesetzt.

15 [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/part\\_ii\\_-\\_detailed\\_menu\\_of\\_options\\_financing\\_for\\_development\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/part_ii_-_detailed_menu_of_options_financing_for_development_covid19.pdf)

Wert von einer Billionen US-Dollar vorgeschlagen.<sup>16</sup> Die meisten IWF-Mitglieder unterstützen diese Option, darunter auch Deutschland. Die USA hatten sich bislang dagegen gesperrt.

### » Schuldenmoratorien

Bereits im April 2020 haben die G20 die Debt Service Suspension Initiative (DSSI) vereinbart, die es Ländern niedrigen Einkommens (Low Income Countries, LICs) erlaubt, die Bedienung ihrer bilateralen Schulden bis zum Ende des Jahres auszusetzen. Allerdings machen bilaterale Schulden weniger als die Hälfte des Schuldendienstes aus. Also wurde im UN-Prozess diskutiert, auch multilaterale Gläubiger wie die Weltbank und private Gläubiger in die Moratorien mit einzubeziehen. Die Weltbank weigerte sich mit der Begründung, dass dies ihr Kreditrating gefährden würde, verpflichtete sich aber alternativ zu positiven Nettozahlungen – also mehr neue Kredite auszugeben, als alte abbezahlt werden. Auch private Gläubiger verweigern die Teilnahme, was unter anderem von der Bundesregierung heftig kritisiert wurde. Ein weiteres Problem ist, dass nicht nur LICs sondern auch Länder mittleren Einkommens vielfach überschuldet sind. Auch sie bräuchten ein Moratorium.

### » Schuldenerlasse

Bei einigen Ländern ist die Schuldenlast so erdrückend, dass ein vorübergehender Zahlungsstopp nicht ausreicht, sondern echte Schuldenerlasse bzw. Schuldenstreichungen nötig sind. Im UN-Prozess wurden verschiedene Optionen von *Debt Swaps* diskutiert, zum Beispiel *Debt-for-Climate* oder *Debt-for-SDG Swaps*. Bei derartigen Swaps verpflichten sich Länder, durch Schuldenerlass frei gesetzte Mittel für einen bestimmten Zweck einzusetzen. Auch neue Schuldenerlassinitiativen nach dem Vorbild der *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative* der 1990er-Jahre wurden vorgeschlagen. Viele Gläubigerregierungen sind immerhin bereit, auf Fallbasis Schulden zu erlassen, oder zumindest die Zahlungsbedingungen zu verbessern. Die G20 haben dazu im November 2020 ein gemeinsames Rahmenwerk („Common Framework“) verabschiedet, das allerdings als unzureichend kritisiert wurde.<sup>17</sup> Der IWF hat über einen Treuhandfonds eine Möglichkeit geschaffen, dass reichere Mitglieder die IWF-Schulden der ärmeren abzahlen. Die EU ist der größte Geber dieses Fonds.<sup>18</sup>

Das große Problem ist auch hier die Einbindung der privaten Gläubiger. Sie wurde im UN-Prozess von einer eigens dazu eingerichteten Discussion Group behandelt. Die G20 erwarten von den Schuldnerländern, auch mit privaten Gläubigern über Reduktionen zu verhandeln. Gläubiger sind jedoch selten freiwillig dazu bereit, und sogenannte Geierfonds gehen sogar mit aggressiven Rechtsmitteln dagegen vor. Da es bislang kein internationales Insolvenzrecht für Staaten gibt, wäre die einzige Option nach internationalem Recht eine Resolution des UN-Sicherheitsrates. Dies ist eine Option, die 2003 zugunsten des Irak angewendet wurde. Eine andere Option ist der Bailout, also privaten Gläubigern die Kredite oder Anleihen – womöglich mit einem Preisabschlag – mit Steuergeldern abkaufen, was politisch heikel ist.

### » Neue Fonds und Fazilitäten

Die COVID-19-Krise hat erneut klargemacht, dass Länder des globalen Südens zu hohe Finanzierungskosten haben. Mehrfach wurde im UN-Prozess explizit der Vergleich zu Deutschland gezogen: Während die Bundesregierung zu Null- oder sogar Negativzinsen Kredite auf Kapitalmärkten aufnehmen kann, um ihre Konjunkturprogramme zu finanzieren, zahlen afrikanische Länder bei privaten Gläubigern häufig zehn Prozent Zinsen und mehr, wenn sie Entwicklungsprojekte finanzieren wollen.

Zahlreiche Optionen wurden diskutiert, wie durch Entwicklungsbanken mehr Mittel zu besseren Konditionen bereitgestellt werden können. Vorgeschlagen wurden unter anderem ein riesiger *Fund to Alleviate COVID-Economics (FACE)*, der den Ländern des globalen Südens große Mengen an zinsgünstigen Krediten zur Verfügung stellen würde. Vorbild hierfür ist der Marshall-Plan nach dem Zweiten Weltkrieg, von dem insbesondere auch Deutschland profitiert hat. Auch eine *Liquidity and Sustainability Facility* wurde in die Diskussion eingebracht, besonders von afrikanischen Ländern. Diese würde mithilfe von Garantien der Zentralbanken wirtschaftlich starker Länder Zinskosten in Afrika senken. Nicht zuletzt wurde ein neuer *Global Fund for Social Protection* diskutiert, da die COVID-Krise offengelegt hat, dass soziale Sicherungsnetze in vielen Ländern hoffnungslos unterfinanziert sind und vielen Menschen keinen Schutz bieten können. Besonders der Internationale Gewerkschaftsbund hat

<sup>16</sup> Vgl. <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060612>

<sup>17</sup> Vgl. <https://erlassjahr.de/news/ein-schwarzer-freitag-der-13-fuer-verschuldete-laender/>

<sup>18</sup> Vgl. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/23/pr20354-the-eu-boosts-imfs-catastrophe-containment-and-relief-trust-with-183-million-euros>

sich im UN-Prozess massiv für einen solchen Fonds eingesetzt.<sup>19</sup> Das Menu of Options der UN schlägt vor, ihn aus neuen Finanztransaktionssteuern oder Digitalsteuern zu finanzieren.

### Das Finanzministertreffen vom 8. September 2020

Das Menu of Options wurde *just in time* von den verschiedenen Arbeitsgruppen zusammengestellt und nur wenige Tage vor dem Finanzministertreffen am 8. September an die Mitgliedsstaaten verschickt. Dieses Event im Rahmen des UN-Prozess war erneut ein großer Erfolg der UN, zumindest was die Mobilisierung angeht. Es war das größte Finanzministertreffen, das jemals im Rahmen der UN stattgefunden hat, mit mehr als 40 Minister\*innen oder Vizeminister\*innen und zahlreichen anderen hohen Beamt\*innen und Vertreter\*innen internationaler Organisationen. Damit haben die UN gezeigt, dass sie auch bei finanzpolitischen Themen eine Rolle spielen können.

Allerdings blieb es bei dem Treffen bei großen Reden und unverbindlichen Erklärungen. Dies war einerseits bedingt dadurch, dass die Vorbereitungszeit in Anbetracht der Komplexität des Menu of Options unzureichend war. Andererseits sollte das Treffen nur zur Vorbereitung des zweiten High-Level Events der Staats- und Regierungschefs später im Monat dienen. Deutschland wurde auf dem Treffen durch Jakob von Weizsäcker vertreten, dem Chefökonom des Bundesfinanzministeriums. Weizsäcker fokussierte in seiner kurzen Intervention (jede\*r Redner\*in hatte maximal drei Minuten Zeit) auf die Notwendigkeit, Schuldenerlasse auszuweiten. Er kritisierte die mangelnde Teilnahme privater Gläubiger. In dieser Situation würde das Schuldenmoratorium der G20 keine neuen fiskalischen Spielräume schaffen, sondern lediglich die Zahlungen an die Privaten subventionieren.<sup>20</sup>

### Das Treffen der Staats- und Regierungschef vom 29. September 2020

Das zweite Treffen der Staats- und Regierungschefs am 29. September wurde von den drei Initiatoren des Prozesses eröffnet.

Kanadas Premierminister Justin Trudeau betonte den Doppelcharakter des UN-Prozesses, der so-

wohl dazu beitragen sollte, Finanzmittel zum unmittelbaren Krisenmanagement zu mobilisieren, als auch grundlegende Strukturreformen voranzubringen: „Right now, we have to fix urgent problems, but in the long run we also have to fix the system“.

Andrew Holness, Premierminister Jamaikas, wies auf die gewaltige Dimension der Problematik hin: „We need a global plan as effective as the Marshall Plan“.<sup>21</sup>

Auch der UN-Generalsekretär betonte die Notwendigkeit schnell und massiv zu handeln: „We are suffering the largest economic contraction since the Second World War.“ Die UN beobachtete einen gewaltigen Anstieg von Armut, Hunger und Arbeitslosigkeit, der Regierungen weltweit vor gewaltige Herausforderungen stelle: „Government expenditures have sky-rocketed while revenues have plummeted,“ so Guterres. IWF-Chefin Kristalina Georgieva wies darauf hin, dass reiche Länder durch schnelle staatliche Interventionen im Umfang von 12 Billionen US-Dollar Schlimmeres verhindert hätten – wovon ärmere Länder bestenfalls indirekt profitieren: „Advanced economies do whatever it takes, developing countries are much more constrained.“

Auch das zweite High-Level Event war ein Mobilisierungserfolg, allerdings mit stark abnehmender Beteiligung der großen Wirtschaftsmächte. Viele Länder wie Frankreich und Großbritannien hatten ihre Beteiligung auf Ministerebene heruntersgesetzt. Andere wie USA und Deutschland hatten gar keine Vertreter\*innen gesandt bzw. eingewählt, da auch das zweite HLE virtuell stattfand. Eine „Decision“ wurde beim HLE nicht gefällt, womit dem Prozess sein krönender Abschluss genommen wurde. Einige Länder machten bilaterale Pledges (Zusagen), aber ein Durchbruch hin zu substanziellen multilateralen Vereinbarungen konnte nicht geschaffen werden.

### Die nächsten Schritte

Kanadas Botschafter Bob Rae beschrieb den UN-Prozess im Schlusswort des HLE als nur einen Baustein in einem multilateralen Puzzle, das auch andere Institutionen umfasse. Schon zur Eröffnung hatte Justin Trudeau angekündigt, dass die Politioptionen nun zur weiteren Verhandlung an IWF,

19 <https://www.ituc-csi.org/global-social-protection-fund?lang=en>

20 Vgl. die Videodokumentation des Finanzministertreffens: <https://www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers>

21 Alle Zitate im Kapitel sind der Videodokumentation des HLE entnommen: <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development/heads-of-state-and-government-meeting>

Weltbank und G20 gingen, und die Staats- und Regierungschefs sich später wieder im Rahmen der UN versammeln sollten, um die Fortschritte zu überprüfen.

Auch die UN bleiben im Rennen. Pakistans UN-Botschafter Munir Akram, der derzeitige Vorsitzende des Wirtschafts- und Sozialrates der UN, will durchsetzen, dass sich auch die drei großen regulären Foren des Rates der Umsetzung des Menu of Options annehmen. Damit gibt es zumindest

hinreichend Verhandlungsmasse für die 2021er-Foren: für das High-Level Political Forum (HLPF), das UN Development Co-operation Forum und nicht zuletzt für das Financing for Development Forum Mitte April 2021. Zum Abschluss des HLE im September 2020 forderte Bob Rae: „The key thing to achieve is not to repeat recommendations but to get them actually implemented.“ In Anbetracht der dramatischen Auswirkungen der COVID-19-Krise ist sein Appell von besonderer Dringlichkeit.

## Impressum

### Die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung in Zeiten von COVID-19 und danach

Zur aktuellen Debatte in den Vereinten Nationen

#### Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.  
Königstraße 37a  
53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510  
europe@globalpolicy.org  
www.globalpolicy.org  
Kontakt: Bodo Ellmers

**Autor:** Bodo Ellmers

**Redaktion:** Jens Martens

**Gestaltung und Druck:** www.kalinski.media

Bonn, Dezember 2020

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „**Weichenstellung 2020**“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.