

Breiter Konsens, schmales Ergebnis

Das UN Forum zur Entwicklungsfinanzierung 2021

von Bodo Ellmers

Zusammenfassung

Das UN Financing for Development (FfD) Forum 2021 war das erste nach Plan abgehaltene FfD-Forum seit Ausbruch der globalen Coronakrise. Dementsprechend hoch waren die Erwartungen. Die Entwicklungsfinanzierung steht derzeit vor einer dreifachen Herausforderung: Um die humanitäre Katastrophe zu mildern, müssen Mittel zur akuten Krisenbekämpfung mobilisiert werden, zum Beispiel für die COVAX-Impfstofffazilität oder für soziale Absicherung. Um ein weiteres Auseinanderdriften von Nord und Süd zu mildern, müssen Ressourcen für Konjunkturprogramme auch im globalen Süden bereitgestellt werden, die jenen des globalen Nordens gerecht werden. Um das Scheitern der Agenda 2030 zu verhindern, muss die SDG-Finanzierungslücke gefüllt werden, die schon vor der Coronakrise bestand und durch die Krise noch größer geworden ist. Das UN FfD Forum 2021 war ein zentrales Moment auf dem internationalen Politikkalender, um nötige Schritte einzuleiten.

Auf der Agenda stand die gesamte Palette an Themen, die Gegenstand des FfD-Prozesses der UN ist: Von Steuern zu Schulden, und von privaten Investitionen und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA) bis hin zu den systemischen Fragen der internationalen Finanz- und Handelsarchitektur. Der im Vorlauf veröffentlichte Financing Sustainable Development Report hatte die Verhandlungsparteien mit einer Fülle an Politikempfehlungen ausgestattet. Sie bauten zum Teil auf dem Menu of Options der UN-Sonderinitiative „Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond“ auf, die bereits seit fast einem Jahr parallel läuft. Der informelle Friends of Monterrey Retreat im unmittelbaren Vorlauf des Forums diente der Abstimmung fernab des starren UN-Protokolls. Seit langem war kein FfD-Forum so gut vorbereitet.

Der erste Entwurf des Abschlussdokuments enthielt einige bedeutende Beschlüsse, auch wenn kritische Beobachter*innen sie nicht für den derzeitigen Erfordernissen angemessen hielten. Aspekte wie die Verlängerung des laufenden G20-Schuldenmoratoriums und die Allokation von Sonderziehungsrechten seitens des IWF wurden bereits während der Verhandlungen beschlossen, allerdings auf der Frühjahrstagung von IWF und Weltbank.

Zahlreiche andere Vorschläge zur Stärkung des UN Systems – gerade in den Bereichen Schulden und Steuern, die für den globalen Süden Priorität hatten – wurden hart verhandelt, fanden aber nur in stark abgeschwächter Form in das Abschlussdokument Eingang. Ähnlich erging es den Prioritäten der EU, die überwiegend an der Schnittstelle von Finanzen mit Klima und Umwelt lagen. Problematisch hat sich erwiesen, dass im FfD-Prozess alle Beschlüsse im einstimmigen Konsens verabschiedet werden müssen. Hinter den Kulissen der intransparenten virtuellen Verhandlungen hat immer mindestens ein*e Diplomat*in konkretere Fortschritte blockiert.

Im Ergebnis hat das Forum ein umfangreiches Abschlussdokument vereinbart, das zahlreiche bedeutende Innovationen anstößt, aber wenige handfeste Beschlüsse dazu fasst. Damit liegt eine schwere Last auf dem Follow-up Prozess. Eine zunehmende Anzahl der Akteur*innen fordert jetzt die Einberufung einer neuen UN-Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung, als Entscheidungsmoment im Licht der Weltöffentlichkeit und von noch größerem politischen Gewicht.

Einleitung

Die Erwartungen an das UN Financing for Development (FfD) Forum 2021 waren hoch. Es war das **erste FfD Forum** seit Ausbruch der globalen Coronakrise, denn das **letzte FfD Forum** im April 2020 musste aufgrund der Reise- und Versammlungsbeschränkungen zu einer zweistündigen virtuellen Sitzung zusammengestrichen werden.

Daher wurden an das Forum hohe Ansprüche gestellt, vor allem:

- » Wege zu finden, wie auch Länder des globalen Südens mit finanziellem Stimulus auf die Krise reagieren und einen SDG-kompatiblen Wiederaufbau ihrer Wirtschaften im Sinne von „building forward better“ einleiten können.
- » Die Erfahrungen der Krise verarbeiten und in passende Reformen umsetzen, da die Krise die mangelnde Widerstandskraft (Resilienz) gerade der Länder des globalen Südens gegenüber wirtschaftlichen Schocks schonungslos offengelegt hat.
- » Als Moment der Entscheidungsfindung zu dienen, an dem die Implementation von zumindest einigen der 200 Politikoptionen vorangetrieben werde, die 2020 vom UN-Sonderprozess „**Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond**“ entwickelt worden waren.

Wirtschaftlich starke Länder konnten die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Krise abmildern, in dem sie mit staatlich finanzierten Rettungs- und Konjunkturpaketen in bislang unerreichter Höhe gegensteuerten. Das Volumen der Fiskalpakete in reichen Ländern betrug 18 Billionen US-Dollar, ein Vielfaches dessen, was in der globalen Finanzkrise ein Jahrzehnt zuvor eingesetzt wurde. Bekanntlich hat sich auch die Bundesregierung vom Dogma der schwarzen Null verabschiedet, und ihre fiskalischen Spielräume genutzt. Länder des globalen Südens hatten diese Spielräume entweder gar nicht oder, wo sie vom deficit spending Gebrauch machten, sind Staats- und Auslandsverschuldung von kritischen Niveaus aus noch weiter in die Höhe gesprungen.

Eine **Untersuchung von UNCTAD-Expert*innen** ergab auch, dass weder im globalen Norden noch im Süden eine hinreichende Ausrichtung der Konjunkturpakete auf nachhaltige Entwicklung stattfand.

Dem Thema Resilienz wurde dieses Jahr im Vorbereitungsprozess des FfD-Forums besondere Bedeutung beigemessen. Auf Anraten der UN-Mitgliedsstaaten enthielt der diesjährige Financing Sustainable Development Report der Inter-Agency Task Force (IATF) on Financing for Development ein Schwerpunktkapitel zum Thema. Der IATF-Report wird von der UN gemeinsam mit IWF und Weltbank erstellt, und soll die politischen Verhandlungen fachlich vorbereiten. Resilienz stand deshalb im Mittelpunkt, da der **Schock der Coronakrise** im Frühjahr 2020 alle Säulen der Entwicklungsfinanzierung simultan wegbrechen ließ und eine massive Kapitalflucht aus dem globalen Süden in vermeintlich sichere Anlagehäfen ausgelöst hat. Auch wurde deutlich, dass gerade im globalen Süden Gesundheits- und soziale Sicherungssysteme keinen hinreichenden Schutz für die Bevölkerung bieten können.

Was die Policy-Arbeit betrifft, war kein bisheriges FfD-Forum so gut vorbereitet wie dieses. FfD-Expert*innen haben kritisiert, dass die UN zu wenig kontinuierliche FfD-Arbeit zwischen den Foren macht. Das war in diesem Jahr anders. Ab Mai 2020 fand bei der UN der Sonderprozess „**Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond**“ statt, dessen sechs thematische Arbeitsgruppen letzten Herbst ein „**Menu of Options**“ mit gut 200 FfD-Politikoptionen vorgelegt hatten, die auf mittlerweile vier High-Level Events politisch debattiert wurden. Dies unter anderem unter Teilnahme von Bundeskanzlerin Merkel und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen. Doch der Prozess hatte kein Mandat, Beschlüsse zu fassen. Deshalb galt das formell mandatierte FfD-Forum des UN Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) in der Implementationsstrategie als der Moment, bei dem Entscheidungen gefällt und Reformen in der Praxis umgesetzt werden.

Die Vorbereitung des Forums

Der Financing for Sustainable Development Report

Der **Financing for Sustainable Report** wurde am 25. März von der IATF veröffentlicht. Eine **Vorabversion** stand bereits ab dem 3. März zur Verfügung. Einerseits um den Verhandlungsprozess zum Abschlussdokument des FfD-Forums zu informieren, andererseits um mit den Stakeholdern konsultiert zu werden, denn gerade die Politikempfehlungen haben auch eine große politische Relevanz.

Der Analyseteil des gut 200-Seiten starken Reports gilt allgemein als die umfassendste Sammlung von Daten und Fakten zur Entwicklungsfinanzierung. Er orientiert sich an den verschiedenen Themenblöcken oder auch Action Areas der FfD-Agenda (siehe Box).



Quelle: Addis Abeba Action Agenda ([deutsche Fassung](#))

Die **Politikempfehlungen der IATF** gruppieren sich dieses Jahr in drei Blöcke. Im ersten zu „Immediate Action“ geht es vor allem um Maßnahmen die kurzfristig neue Liquidität schaffen, zum Beispiel eine Verlängerung des Schuldenmoratoriums der G20 zugunsten der Low Income Countries, eine neue Allokation von Sonderziehungsrechten seitens des IWF, oder auch eine Steigerung der ODA seitens der OECD-Länder hin zum 0.7%-Ziel. Der zweite Teil zu „Recovering Better“ fordert progressivere Steuersysteme, die Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Gelder, unter anderem durch neue Kreditfazilitäten und Schuldenumwandlungen. Private Investitionen sollen durch die Entwicklung global einheitlicher Standards für nachhaltige Investitionen nützlicher für die Agenda 2030 werden.

Es gab jedoch auch kritische Stimmen zum FfD-Report. So haben sich zum Beispiel NROs in den informellen Konsultationen gegen das Schwerpunktthema „Risks and Resilience“ gewandt. Man hätte sich mitten in der Krise besser damit beschäftigen sollen, wie FfD den Milliarden zum Teil lebensbedrohlich betroffenen Menschen besonders im globalen Süden konkret helfen könne. Auch wurde kritisiert, dass die Institutionen in der IATF sich nicht darauf einigen konnten, derzeit diskutierte fundamentalere Reformen der Finanzarchitektur, wie ein Staateninsolvenzregime oder eine UN Tax Convention, explizit zu unterstützen.

Der Friends of Monterrey Retreat

Die informelle Gruppe „Friends of Monterrey“ hielt dieses Jahr **zum fünften Mal ihren Retreat** zur Vorbereitung des FfD Forums ab. Benannt nach der mexikanischen Stadt, in der 2002 die erste Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung stattfand, bietet die Gruppe ein informelles Forum in dem jenseits des starren UN-Protokolls und unter Chattham House-Regeln neue Politikoptionen zur Entwicklungsfinanzierung diskutiert werden können. Sie wird von Deutschland gemeinsam mit Mexiko und der Schweiz koordiniert, und tagt normalerweise im Vorlauf des FfD-Forums in Mexiko, dieses Jahr jedoch nur virtuell.

Das Treffen am 17. und 18. März zog 130 geladene Teilnehmer*innen an. Darunter ein breiter Mix von FfD-Stakeholdern inklusive Vertreter*innen der Regierungen von UN-Mitgliedsstaaten aus Nord und Süd, UN-Organisationen, Privatsektor, NRO und Think Tanks (darunter auch Global Policy Forum). Die Agenda befasste sich, neben den traditionellen Action Areas des FfD-Prozesses, dieses Jahr in einer Schwerpunktsitzung mit „Green & Sustainable Recovery“. Aus gegebenem Anlass wurde auch dem Thema Schuldentragfähigkeit und Schuldenkrisen mit einer gut besuchten Break-out Gruppe viel Platz eingeräumt.

Um den Link zur FfD-Sonderinitiative der UN zu machen, wurden auch die Botschafter Jamaikas und Kanadas eingeladen, da diese Länder als Co-Chairs den Sonderprozess führend gestaltet haben. Die deutsche Delegation wurde durch Jürgen Zattler, Abteilungsleiter im BMZ, geleitet. Marcelo Ebrard, Außenminister des virtuellen Gastgebers Mexiko, eröffnete das Treffen. Die Diskussionen waren von einer gewissen Aufbruchsstimmung geprägt, da die Coronakrise der politischen Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung auf der internationalen Agenda einen gewaltigen Schub gegeben hat, und

den FfD-Prozess aus seinem Dornröschenschlaf geweckt hat. Das Protokoll des Treffens spiegelt die Reichhaltigkeit der Ideen wider, die beim Retreat präsentiert würde. Es wäre es Wert, veröffentlicht zu werden.

Die politischen Verhandlungen zum Abschlussdokument

Dies insbesondere, weil wenige dieser Ideen in das Abschlussdokument Eingang gefunden haben. Die Verhandlungen wurden dieses Jahr von Fidschi und den Niederlanden als Co-Chairs geleitet, vertreten durch ihre UN-Botschafter*innen Satyendra Prasad und Yoka Brandt. Beide Länder hatten bereits in der FfD-Sonderinitiative letztes Jahr führende Rollen als Co-Chairs von Arbeitsgruppen gespielt.

Der erste Entwurf (**Zero Draft**) des Abschlussdokuments wurde auf Basis von Inputs der UN-Mitgliedsstaaten erstellt und am 19. März veröffentlicht. Bereits der erste Entwurf enthielt jedoch zu wenig Substantielles. Zwar wurde eine breite Reihe von Themen angesprochen, doch an konkreten institutionellen Innovationen waren lediglich folgende enthalten:

- a) “We decide to **establish an inclusive and legitimate global coordination mechanism at United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)** to address financial integrity on a systemic level.”
- b) “We **call on the international community** to initiate dialogue with a view to establishing a global forum on sovereign debt as an inclusive platform.”

Die erste Innovation, der Koordinationsmechanismus zu financial integrity beim ECOSOC, ist dem **FACTI-Report** entnommen, der im Februar erschienen war. Der Report war vom **FACTI-Panel** entworfen worden, einer UN-Expert*innengruppe, die über das Jahr 2020 hinweg getagt hatte, und der auch die ehemalige Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul angehört hatte. Sie war von der damals amtierenden Präsidentin des ECOSOC und des Präsidenten der UN Generalversammlung einberufen worden, um Lösungen für das Problem der illegitimen Finanzflüsse zu finden, durch die der Entwicklungsfinanzierung jährlich Beträge im dreistelligen Milliardenbereich verloren gehen.

Die zweite Innovation, das Sovereign Debt Forum, könnte sowohl der Entwicklung besserer Politiken und Institutionen zur Prävention und Lösung von Schuldenkrisen dienen, als auch ganz konkret der besseren Koordination der Akteure in Schuldenumstrukturierungen. In der Coronakrise ist bislang besonders die Einbindung von privaten Gläubiger*innen gescheitert. Lediglich die bilateralen Gläubiger*innen haben sich bei G20 und Pariser Klub auf ein gemeinsames Schuldenmoratorium geeinigt. Weder G20 noch Pariser Klub sind inklusiv im Sinne der UN, da sie die meisten UN-Mitgliedsstaaten außen vor lassen. Daher die Notwendigkeit, ein inklusives Forum zu schaffen.

Weniger konkret, enthielt das Zero Draft eine ganze Reihe von Aufrufen (Calls) an die Mitgliedsstaaten, insbesondere:

- » Sonderziehungsrechte im Wert von 500 Milliarden USD auszugeben, und für reichere Länder ihren Anteil freiwillig umzuverteilen.
- » Die Erweiterung des DSSI-Schuldenmoratoriums, so dass auch Länder mittleren Einkommens davon profitieren können, und die Verlängerung über das Jahr 2021 hinaus.
- » An Geberländer, ihre ODA auf 0,7% des BNE aufzustocken, und stärker an den Prioritäten der Partnerländer auszurichten.
- » An die UN, Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, die digitale Ökonomie besser zu steuern.
- » Auch an die UN, Open Source Initiativen zu unterstützen, um neue Technologien schneller zu verbreiten.

Außerdem bekannte man sich im Zero Draft auch zur Schaffung einer neuen Liquidity and Sustainability (LSF) Facility, die die Kreditkosten für Staaten im globalen Süden senken sollte, sowie dazu Emissionspreise für Kohlendioxid (carbon pricing) einzuführen. Im Schlusssatz enthielt das Zero Draft das Bekenntnis dazu, eine neue Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung zu veranstalten, die damit zur Monterrey+20 Konferenz geworden wäre. Das war insofern wichtig, als für bedeutende Reformen größerer politischer Druck notwendig wäre, als die FfD Foren aufzubauen imstande sind. Außerdem ist die Aktionsagenda von Addis Abeba, die Vereinbarung der letzten UN-Weltkonferenz in der äthiopischen Hauptstadt in 2015, in Teilen veraltet und den Herausforderungen in Zeiten von

Corona und danach nur bedingt gewachsen. Auch CSOs hatten die **Einberufung der Monterrey+20 Konferenz** im Vorlauf des FfD-Forums gefordert.

Bereits das Zero Draft wurde nach Meinungen vieler den Anforderungen der Coronakrise nicht gerecht. Im Bereich Steuern wurde zum Beispiel lediglich die Karbonsteuer explizit angesprochen. Nicht aber andere Steuertypen, die derzeit diskutiert werden, um auf progressive Weise mehr Ressourcen zu mobilisieren, besonders Vermögens-, Digitalsteuern und die excessive profit tax, um die Profite der Krisengewinner*innen abzuschöpfen. Im Bereich Steuer-Governance wurde die Forderung nach einer UN Tax Convention nicht aufgenommen. Abgesehen vom ECOSOC-Mechanismus wurde keine der 14 Empfehlungen des FACTI-Panels übernommen, womit die erste Chance zur Implementation verstrich.

Im Bereich Schulden wurden weitergehende Vorschläge für einen Debt Workout Mechanism bzw. ein Staateninsolvenzregime beiseitegelassen. Auch fehlte ein klares Bekenntnis dazu, Schulden wo nötig zu streichen, und nicht deren Zahlung per Moratorium auf die lange Bank zu schieben. Die Liste ließe sich endlos fortführen. Von den 200 Politikoptionen der UN-Sonderinitiative des letzten Jahres, fand nur ein Bruchteil Eingang in das Zero Draft, und davon nur ein Bruchteil in eine Formulierung, die Verbindlichkeit suggeriert.

Der Verlauf der Verhandlungen

Zwei Punkte wurden teilweise in anderen Foren abgehakt, während bei der UN zum Abschlussdokument verhandelt wurde: Als eine Woche vor dem FfD-Forum die Frühjahrstagung von IWF und Weltbank stattfand, wurde dort eine Allokation von SDRs in Höhe von 650 Milliarden US-Dollar beschlossen, jedoch keine konkreten Schritte zur Umverteilung. Auch eine Verlängerung der DSSI bis Ende 2021 wurde dort beschlossen, jedoch keine Ausweitung auf Länder mittleren Einkommens oder über das Jahr 2021 hinaus.

Am 30. März 2021 wurde das First Draft veröffentlicht. Die Änderungen basieren auf Kommentaren der UN-Mitgliedsstaaten, die nicht veröffentlicht wurden. Auch die informellen – dieses Jahr virtuellen – Verhandlungen selbst waren diesmal komplett außer Reichweite von Beobachter*innen. Gewöhnlich sind die Sitzungsräume in New York, wo die Verhandlungen stattfinden, für Beobachter*innen mit ECOSOC-Akkreditierung zugänglich, was auch von den Expert*innen des Global

Policy Forums genutzt wird. Durch diesen Mangel an Transparenz gibt es dieses Jahr weniger Klarheit darüber, welche Positionen einzelne Parteien im Verhandlungsprozess bezogen haben.

Die EU hat wie üblich als Gruppe teilgenommen und sich intern koordiniert. Es wurde seitens Deutschlands also keine separate Position an die UN übermittelt. Prioritäten der EU in den Verhandlungen waren überwiegend im Bereich Umwelt zu finden: vor allem relativ starke Bekenntnisse zu Themen wie der Entwicklung globaler Standards für nachhaltige Investitionen, zur Einführung von Karbonsteuern und Abschaffung von Subventionen auf fossile Rohstoffe. Dazu kam die Forderung, Institutionen anzuerkennen, die von der EU, ihren Mitgliedsstaaten, oder von Organisationen, in denen die EU eine starke Rolle spielt, entwickelt wurden. Das waren zum Beispiel:

- » Die **Addis Tax Initiative** (ATI), deren neue Phase dieses Jahr beginnt, und deren Sekretariat in Bonn sitzt.
- » **Total Official Support for Sustainable Development** (TOSSD), eine neue Berechnungsmethode der OECD, die jene zur Berechnung der Official Development Assistance (ODA) ergänzen soll.
- » Die **Financial Action Task Force** (FATF), die einst von den G7 gegründet wurde und derzeit unter deutschem Vorsitz steht, und vor allem Geldwäsche bekämpfen soll.
- » Das „**Common Framework** for Debt Treatments“ des Pariser Klubs, mit dem versucht wird, China ins vom französischen Finanzministerium orchestrierte Schuldenkrisenmanagement einzubinden.

Gleichzeitig wandte sich die EU jedoch gegen institutionelle Aufwertung der UN im Wirtschafts- und Finanzbereich, also in diesem Falle konkret gegen den ECOSOC-Mechanismus zu Financial Integrity, zum Sovereign Debt Forum und allem im Bereich Schulden was darüber hinaus oder am Pariser Klub vorbeigehen könnte. Auch der Mehrwert einer Monterrey+20 Konferenz wurde von Seiten der EU nicht unbedingt gesehen. Unterstützung erhielt die EU dabei von anderen Staaten des globalen Nordens, die in exklusiveren Parallelforen der internationalen Finanzarchitektur wie der G20, der OECD oder den Bretton Woods Institutionen IWF und Weltbank gut vertreten sind.

Andere Staaten hatten andere Prioritäten: So setzten sich zum Beispiel die kleinen Inselstaaten dafür ein, dass „Vulnerabilität“ als Kriterium für konzessionäre Finanzierung und Schuldenerlasse anerkannt wurde, da sie häufig von Schocks wie Hurricanes und jetzt der Tourismuskrise betroffen sind. Karbonsteuern und Abbau von Subventionen auf fossile Energieträger stießen bei ihnen auf weniger Begeisterung, da erschwinglicher Luft- und Seetransport für sie überlebenswichtig ist.

Impfstoffe und ihre Finanzierung bleiben der „elephant in the room“ in UN-Verhandlungen, auch beim diesjährigen FfD-Forum. Besonders die in der G77 und China vereinigten Länder des globalen Südens setzten sich dafür ein, dass Impfstoffe als „globale öffentliche Güter“ bestimmt werden. Die Frage, ob die Patente durch einen TRIPS-Waiver aufgehoben werden sollen, wurde jedoch auf diesem Forum nicht offen ausgefochten. Hier ging es eher darum, die Finanzierungslücke der Impfstofffazilität COVAX zu füllen. Die G77 setzte sich auch für die neuen Innovationen ein, die in **jüngerer Zeit aus dem Süden** kamen, insbesondere die Liquidity and Sustainability Facility, und der Fund to Alleviate COVID-Economics (FACE), eine innovative konzessionäre Finanzierungsfazilität großen Volumens.

Da der FfD-Prozess bei der UN ein konsensbasierter Prozess ist, reicht bereits der Einspruch eines einzigen Mitgliedsstaates, um eine Innovation zu blockieren. Die Einwendungen der Mitgliedsstaaten bedeuteten daher, dass das Abschlussdokument auf dem Weg vom Zero Draft zum First Draft erheblich an Verbindlichkeit verlor, da einige Elemente komplett gestrichen, andere ins Unverbindliche umgeschrieben wurden.

So ist zum Beispiel der ECOSOC-Koordinationsmechanismus im First Draft komplett gestrichen. Statt einem Sovereign Debt Forum steht das Unverbindliche „initiate dialogue towards an inclusive platform on sovereign debt“. Hinzugefügt wurden immerhin unverbindliche Aufrufe an Geberländer, Wege zur SDR-Umverteilung zu finden, sowie ein Bezug auf die FACE-Fazilität. Auch ATI, FATF, und TOSSD werden im First Draft erwähnt. Dagegen ist auch der Aufruf an die UN, den Wandel zu Open Source-Technologien zu fördern, gestrichen worden.

Anders als beabsichtigt, konnten die Verhandlungen zum Abschlussdokument nicht vor Beginn des eigentlichen Forums beendet werden. Zwar wurde kurz vor dem Forum ein Final Draft zir-

kuliert, jedoch wurde die Silence Procedure von mehreren UN-Mitgliedsstaaten gebrochen, die also von ihrem Einspruchsrecht Gebrauch machten. Die Verhandlungen zogen sich buchstäblich bis zur letzten Minute hin. Erst kurz vor der letzten Sitzung des Forums, an der das Dokument formell angenommen werden muss, konnte ein vereinbarter Text zirkuliert werden. Und selbst dann gab es auf der Abschlussitzung noch zahlreiche Interventionen von UN-Mitgliedsstaaten, die Klärungen vortragen oder sich gar von einzelnen Punkten distanzieren wollten.

Auch auf dem Weg vom First zum Final Draft, gab es noch einige substanzielle Änderungen. Beispielsweise werden jetzt auch private Financiers aufgefordert, zur Finanzierung der COVAX-Fazilität beizutragen. Hinzugefügt wurde auch ein positiver Bezug zu Integrated National Financing Frameworks (INFFs), ein neues Planungsinstrument, das die SDG-Finanzierung erleichtern soll. Der Passus zu FATF wurde noch gestärkt. Dafür wurde auch die letzte handfeste institutionelle Innovation gestrichen: der Aufruf an UNODC und die Weltbank, noch vor dem nächsten FfD-Forum einen Vorschlag für einen „multilateral mediation mechanism for asset recovery and return“ zu präsentieren. Der Abschnitt zum Sovereign Debt Forum wurde so umgeschrieben, dass er keinen Handlungsbedarf erfordert, oder sogar schlicht eine Aufwertung des Pariser Klubs bedeuten könnte. Passagen zu Umweltaspekten wurden durchwegs abgeschwächt. Aus prozeduraler Sicht vielleicht am bedeutendsten: heraus genommen wurde auch die Festlegung, dass 2022 die nächste Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung stattfinden wird.

Im Ergebnis bleibt ein **Abschlussdokument**, das zwar zahlreiche wichtige Aspekte anspricht, aber mangels Verbindlichkeit keinen einzigen handfesten Beschluss enthält. Es sagt einiges, dass der ECOSOC-Vorsitzende Munir Akram auf der Abschlussitzung verkünden musste, der Outcome des 2021 Financing for Development Forum „has no budget implications“ für die UN, was in der Praxis bedeutet, dass keine neuen Institutionen geschaffen wurden, und keine Mittel bewegt wurden. Die Verhandlungsparteien haben sich vom Geist der Verhinderungspolitik, nicht von dem der Gestaltungspolitik leiten lassen. Leider ein Hinweis darauf, dass die Krise des Multilateralismus nicht alleine der Person Donald Trump im Weißen Haus geschuldet war, sondern sich fortsetzt.

Die EU und andere Akteure des globalen Nordens haben in der ersten Runde der Verhandlungen

die institutionellen Innovationen im Finanz- und Wirtschaftsbereich verhindert, die den Ländern des globalen Südens wichtig waren. Jene haben sich revanchiert, in dem sie die Umweltthemen blockiert haben, die der EU Priorität waren. Hier kam auch der unterschwellige Konflikt zutage, welche Rolle die UN einnehmen sollte: Für die EU offenbar bevorzugt ein Gremium zur Diskussion internationaler Umweltpolitik, für den globalen Süden auch und gerade eine Institution zur Beschlussfassung in Angelegenheiten internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die Debatten beim Financing for Development Forum

Das **eigentliche Forum** war natürlich auch dieses Jahr noch von den Reise- und Versammlungsbeschränkungen in der Corona-Pandemie betroffen. Immerhin konnte es nun wieder über einen Zeitraum von vier Tagen im Plenarformat stattfinden. Die Sitzungen fanden im Hybridformat statt, die Diplomaten*innen aus New York waren physisch präsent, die Delegationen aus den Hauptstädten wurden per Video zugeschaltet. Die einzelnen Sitzungen wurden auch per **UN Web TV** übertragen, und sind weiterhin im Archiv einsehbar. Das Programm startete mit einem eintägigen High-Level Segment. Dieses sollte die besondere Relevanz des diesjährigen Forums durch die Coronakrise hervorheben.

Der pakistanische Präsident Imran Khan – Pakistan hat den Vorsitz des ECOSOC inne – fokussierte in seinem Eröffnungsstatement auf die Impfstoffproblematik: „The vaccine must be available to everyone, everywhere“. Er forderte die Aufhebung der Patente, und dass Länder Impfstoffe nicht außenpolitisch instrumentalisieren. Dieses Forum solle dazu beitragen, dass auch Entwicklungsländer hinreichend Ressourcen zur Krisenbekämpfung haben. Er betonte unter anderem die Notwendigkeit von Schuldenerlassen, auch seitens privater Gläubiger, und globale Mindeststeuern für Unternehmen. Da Pakistan in jüngerer Zeit zahlreiche Klagen ausländischer Konzerne und Investitionen ausgesetzt war, fehlte auch nicht der Hinweis, dass unfaire Investitionsabkommen reformiert werden sollen.

António Guterres forderte mehr Solidarität in der schweren Krise: „The crisis is putting multilateralism to a test, and so far we have failed.“ Während einige Länder die Krise bei sich zu Hause mit billionenschweren Fiskalpaketen bekämpfen, mangelt es an Unterstützung von Entwicklungsländern. Die Finanzierungslücke der COVAX-Fazilitäten müsse

dringend geschlossen werden. Geberländer müssten mehr konzessionäre Mittel bereitstellen, und Schuldenerlassinitiativen ausgeweitet werden. Die internationale Schuldenarchitektur müsse in einem inklusiven Prozess ausgebaut werden. Er merkte auch an, dass die Milliardäre der Welt durch die Krise noch reicher geworden sind, und forderte eine Solidaritäts-Vermögenssteuer. Eine Forderung, die auch von den deutschen Medien in mehreren Artikeln aufgenommen wurde.

Deutschland wurde durch Maria Flachsbarth vertreten, die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ. In ihrem Statement warnte sie eindringlich vor dem Risiko einer neuen verlorenen Dekade durch die Krise, präsentierte allerdings wenig Neues oder Überraschendes. Sie bezog sich positiv auf die COVAX-Fazilität, schilderte das Deutschland zur DSSI und zum Common Framework beitrage, die Allokation der SDR unterstütze, und dass das Mandat der Addis Tax Initiative erneuert worden sei. Sie bezog sich auch auf „recover forward“ und betonte, dass der Wiederaufbau nach der Krise „carbon-neutral (and) socially inclusive (and) governed by transparent and accountable institutions“ sein müsse.

Harsche Kritik an der Blockadehaltung des institution building seitens der Akteure des globalen Nordens kam beim Forum vom diesjährigen Co-chair des Prozesses, dem UN-Botschafter Fidschis Satyendra Prasad: Er sprach im Namen der Small Island Development States (SIDS). Im Kontext der mangelnden Solidarität und des Impfstoffnationalismus der reichen Länder stellte er fest: „We are at the backend of global recovery“. Mit Seitenhieb auf exklusive Foren wie G20 und andere betonte er: „We want to shape the recovery, rather than having recovery frameworks designed for us.“

Ansonsten waren Impfstoffe und Schuldenerlasse wiederkehrende Themen in den zahlreichen Statements des High-Level Events. Zu letzteren wurde von Ländern mittleren Einkommens und SIDS häufig gefordert, dass auch Länder mittleren Einkommens berechtigt sein müssten. Jamaica forderte vehement weitergehende Schritte, einen Sovereign Debt Workout Mechanism. Malawi, als Sprecher der Least Developed Countries (LDCs), forderte eine vollständige Streichung der Schulden für LDCs.

EU Kommissarin Jutta Urpilainen argumentierte, dass sowohl mehr private als auch öffentliche, und sowohl mehr ausländische als auch einheimische Ressourcen benötigt würden. Sie betonte, dass die

Erreichung der Agenda 2030 „almost out of reach“ sei, aber präsentierte wenig Konkretes, wie das geändert werden könnte, außer einem Bezug auf den „global recovery plan“, der schon im Mai 2020 von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen angedeutet worden war. Offenbar war selbst innerhalb der Untergruppe der EU kein breiter Konsens zu finden.

An den folgenden drei Tagen fanden **thematische Panels** zu einigen der derzeit bedeutendsten Themen der Entwicklungsfinanzierung statt:

- » Zur Finanzierung von Investitionen für nachhaltige Entwicklung.
- » Zu dauerhaften Lösungen von Schuldenkrisen.
- » Zur Einbindung von privaten Gläubigern und der Regulierung von Rating-Agenturen.
- » Zur Mobilisierung von Liquidität für Entwicklungsländer.
- » Zu konkreten Aktionen zu illegitimen Finanzflüssen.
- » Zur Umgestaltung der Wirtschaft im Sinne der Agenda 2030 und Klimaabkommen.

Jedes der Panels war mit Vertreter*innen von Regierungen und internationalen Institutionen sowie teilweise mit Akademiker*innen besetzt. Zivilgesellschaft wurde insofern beteiligt, als zu jedem Panel ein*e NRO-Vertreter*in als First Respondent auftreten konnte und weitere mit Interventionen an den nachfolgenden Debatten teilnehmen konnten. CSOs haben diese Möglichkeiten intensiv genutzt, **ihre Statements** stehen auch online auf der Webseite der Civil Society Financing for Development Group zur Verfügung.

Zusätzlich zu den Plenarveranstaltungen wurden mehrere Dutzend **Side-Events** zu einer breiten Reihe von Themen veranstaltet, wie Debt-for-Climate Swaps, der Rolle des Privatsektors beim Wiederaufbau nach der Krise, der Addis Tax Initiative, der Zukunft des FfD-Prozesses bei den Vereinten Nationen, und vieles mehr.

Auf der letzten Sitzung am 15. April nutzten einige Mitgliedsstaaten nochmals ihr Rederecht, um zu bekräftigen, welche Aspekte sie im Abschlussdokument gestärkt hätten, oder wovon sie sich distanzieren. Amina Mohammed, die stellvertretende UN-Generalsekretärin betonte, dass die derzeitige Unterstützung nicht hinreichend ist, um eine neue verlorene Entwicklungsdekade im globalen Süden zu verhindern: „The diverging world is a catastrophe for all of us“. Sie betonte als dringendste Schritte, zunächst die Impfstoffversorgung zu sichern und genügend Liquidität für alle Länder bereitzustellen.

Letztendlich endete das Forum mit der Annahme des **Abschlussdokuments** im Konsens seitens der UN-Mitgliedsstaaten. Es stellt zwar eine umfassende politische Erklärung dar, die zahlreiche bedeutende Aspekte der Entwicklungsfinanzierung anspricht, doch mangelt es durchwegs an Schärfe und Verbindlichkeit. In Anbetracht der Krise und dem Rückstau bei der Implementation Agenda 2030 ist das doppelt bedauerlich.

Leider gilt auch nach dem 2021 Financing for Development Forum immer noch, was der UN-Generalsekretär vorher sagte: „Financing for sustainable development is at a crossroads. Either we close the yawning gap between political ambition and development financing, or we will fail to deliver the SDGs by the deadline of 2030.“ Die Einberufung einer Monterrey+20 Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung hat damit nochmals an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen.

Impressum **Breiter Konsens, schmales Ergebnis** Das UN Forum zur Entwicklungsfinanzierung 2021

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a, 53115 Bonn
Tel. 0228 9650510

europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Bodo Ellmers

Autor: Bodo Ellmers

Redaktion: Tobias Gerhartsreiter, Lea Kammler
Layout: www.kalinski.media
Bonn, April 2021

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



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