

Bericht des Zwischenstaatlichen Expertenkomitees zur
Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung



Zusammenfassung der Ko-Vorsitzenden



Vereinte Nationen

Zusammenfassung der Ko-Vorsitzenden

Im September 2015 wird die Staatengemeinschaft eine neue Entwicklungsagenda verabschieden, die die Armut beseitigen und nachhaltige Entwicklung sicherstellen soll – weltweit und in allen Ländern. Diese gewaltige Herausforderung ist nur mit ausreichenden Finanzmitteln zu bewältigen. Das Zwischenstaatliche Expertenkomitee zur Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung hatte den Auftrag, Vorschläge für die Gestaltung einer Finanzierungsstrategie zu erarbeiten, die die Mobilisierung von Ressourcen und ihre wirksame Nutzung zur Verwirklichung der Ziele nachhaltiger Entwicklung fördern.⁴

Zur Erfüllung dieses Beitrags trägt der Bericht in dreifacher Weise bei: Er enthält (a) einen umfassenden analytischen Rahmen, (b) einen Katalog mit mehr als 115 Politikoptionen, aus dem Entscheidungsträger wählen können, und (c) eine Liste mit Bereichen, in denen die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung weiter ausgebaut werden sollte, darunter: Handel, Steuern, Finanzmarktstabilität, Schulden und Entwicklungszusammenarbeit.

Wir empfehlen, dass alle Länder eigene Strategien zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung umsetzen, ergänzt durch nationale und internationale förderliche politische Rahmenbedingungen. Diese Strategien sollten alle Finanzierungsquellen einschließen, öffentliche und private, nationale wie internationale. Dabei erfüllt jede Quelle, abhängig von den jeweiligen Merkmalen, eine spezifische Aufgabe. Wir sind der Auffassung, dass die internationale Gemeinschaft mit dem notwendigen politischen Willen den Finanzierungsbedarf einer transformativen Agenda für nachhaltige Entwicklung decken kann. Die Herausforderung ist gewaltig, gemeinsam aber durchaus zu bewältigen.

Der Finanzierungsbedarf

Wir begannen unsere Analyse mit der Einschätzung des Bedarfs an nachhaltiger Finanzierung, der aktuellen Finanzierungsströme und ihrer Wirksamkeit sowie der potenziellen Finanzierungsquellen. Seit der Verabschiedung der Millenniums-Erklärung im Jahr 2000 verzeichnen viele Entwicklungsländer ein beachtliches Wirtschaftswachstum, und die Zahl verfügbarer Finanzierungsformen nimmt zu. Trotz dieser Erfolge bestehen Unterschiede zwischen und innerhalb von Ländern, und die erzielten Fortschritte reichen nicht für die Verwirklichung aller Millenniums-Entwicklungsziele. Krisenanfälligkeit und Risiken wie Umweltzerstörung, Klimawandel und mit dem internationalen Finanzsystem verbundene Risiken sind deutlicher zutage getreten.

⁴ A/CONE.216/16, Kapitel I, Resolution 1.

Vor diesem Hintergrund schätzten wir Größenordnungen des Finanzierungsbedarfs für nachhaltige Entwicklung ab. Natürlich ist die Ermittlung des Finanzierungsbedarfs ein komplexes und naturgemäß ungenaues Unterfangen, denn Schätzungen hängen von einer Vielzahl von Annahmen und vom makroökonomischen und politischen Umfeld ab. Demzufolge variieren sie stark. Außerdem kann das einfache Addieren von Anforderungen aufgrund von sektorübergreifenden Synergien in die Irre führen. Gleichwohl zeigen alle Untersuchungen, dass der Bedarf enorm ist. So wird die Größenordnung von zusätzlich für klimaverträgliche, nachhaltige Entwicklungsszenarien benötigten Investitionen auf mehrere Billionen Dollar pro Jahr veranschlagt, die für Infrastrukturmaßnahmen zusätzlich benötigten Mittel auf 5 bis 7 Billionen Dollar jährlich.

Zwar würden die weltweiten Ersparnisse in Höhe von etwa 22 Billionen US-Dollar jährlich diesen Bedarf decken. Doch die Ressourcenallokation erfolgt derzeit nicht bedarfsgerecht. Für die Politik besteht die Herausforderung darin, höhere Investitionen aus verstreuten Finanzierungsströmen in Bereiche globalen Bedarfs zu fördern und die Qualität aktueller Politiken, Konzepte und Instrumente zu verbessern. Dabei müssen ineffiziente und schädliche Subventionen, Korruption, Steuerhinterziehung, illegale Mittelabflüsse und Untätigkeit bekämpft werden, Letztere vor allem im Umweltsektor, wo sie oft höhere Kosten verursacht als korrigierende Maßnahmen. Dies zu verwirklichen wird nicht leicht: Nur durch einen transformativen Wandel der öffentlichen wie auch der privaten Finanzierungslandschaft kann es gelingen.

Strategischer Ansatz

Um diesen Wandel herbeizuführen, entwickelte das Komitee einen strategischen Ansatz. Abgeleitet wurde er aus einer umfassenden Analyse der Finanzströme von der Quelle bis zur Nutzung sowie der Intermediäre, die diese Ströme steuern. Dieser Bezugsrahmen basiert auf dem Konsens von Monterrey, fügt aber auch neue Elemente hinzu, die aktuelle Probleme reflektieren: So integriert er neue Herausforderungen wie den Kampf gegen den Klimawandel in das inhaltliche Konzept, betrachtet die ökonomische, ökologische und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung aus einer ganzheitlichen Perspektive und behandelt die Frage, wie sich gezielt neue Investitionsanreize schaffen lassen. Dies alles geschieht unter Beachtung der komplementären Natur der Quellen und der dem Handeln der Intermediäre zugrunde liegenden Aufgaben und Anreize.

Diese Analyse stützt sich auf neun zentrale Grundsätze: Erstens ist jedes Land für seine Entwicklung selbst verantwortlich, während die internationale Gemeinschaft die Aufgabe hat, förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen und internationale Unterstützung zu leisten. Das ist wichtig, weil der zweite Grundsatz besagt, dass wirksame staatliche Maßnahmen der Dreh- und Angelpunkt der Strategie zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung sind. Alle Akteure, auch der Privatsektor, agieren unter Rahmenbedingungen, die von der öffentlichen Politik geschaffen werden. Das unterstreicht die Bedeutung von Transparenz, einer zielführenden Politikgestaltung und guter Regierungsführung.

Drittens müssen unterschiedliche Finanzierungsformen, die einander ergänzen, nicht ersetzen, auf ganzheitliche Weise genutzt werden. Während private Finanzen gewinnorientiert sind und sich besonders für produktive Investitionen eignen, sind die zu erwartenden Renditen aus Investitionen in nachhaltige Entwicklung, vor allem auf kurze Sicht, häufig weniger attraktiv. Aus diesem Grund sind öffentliche Mittel zur Finanzierung sozialer Leistungen und öffentlicher Güter unverzichtbar. Strategien zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung müssen so gestaltet sein, dass sie die Synergien verschiedener Finanzierungsströme maximieren. Dabei müssen sie das Zusammenspiel der Finanzierungsquellen, -mechanismen und -instrumente und deren Stärken und Schwächen im Hinblick auf landesspezifische Lösungen berücksichtigen.

Viertens müssen Finanzierungsinstrumente an den Bedarf und geeignete Verwendungszwecke angepasst werden. Die Qualität der Mittel spielt eine große Rolle. So sollten Investitionen in nachhaltige Entwicklung mit langfristigen Mitteln finanziert werden, da kurzfristige Gelder in diesem Kontext eher ungeeignet sind. Fünftens sind internationale öffentliche Mittel nach wie vor besonders für die Länder von Bedeutung, die den größten Bedarf und die geringsten Kapazitäten haben, Ressourcen zu mobilisieren. Ihre Wirkung muss maximiert werden.

Die übrigen Grundsätze fordern die Verankerung der Kriterien nachhaltiger Entwicklung in Finanzierungsstrategien, auch in öffentlichen Haushalten und privaten Investitionsentscheidungen, ferner die Nutzung von Synergien aus den drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, die Anwendung eines inklusiven, auf die Menschen ausgerichteten Multi-Stakeholder-Ansatzes und die Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflicht der Finanzierung auf allen Ebenen.

Grundsätze des strategischen Ansatzes des Komitees

Die Übernahme von Führungs- und Eigenverantwortung der Länder bei der Umsetzung nationaler Strategien zur nachhaltigen Entwicklung sicherstellen und internationale förderliche Rahmenbedingungen schaffen	1
Wirksame staatliche Maßnahmen als Dreh- und Angelpunkt einer Finanzierungsstrategie für nachhaltige Entwicklung verabschieden	2
Alle Finanzierungsströme ganzheitlich nutzen	3
Finanzierungsströme an den Bedarf und geeignete Verwendungszwecke anpassen	4
Die Wirkung internationaler öffentlicher Finanzierung maximieren	5
In nationalen Finanzierungsstrategien und Haushalten und bei privaten Investitionsentscheidungen Kriterien nachhaltiger Entwicklung berücksichtigen	6
Die Synergien der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung nutzen	7
Einen inklusiven, auf die Menschen ausgerichteten Multi-Stakeholder-Ansatz nutzen, um greifbare Ergebnisse vor Ort zu erzielen	8
Transparenz und Rechenschaftspflicht der Finanzierung auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene sicherstellen	9

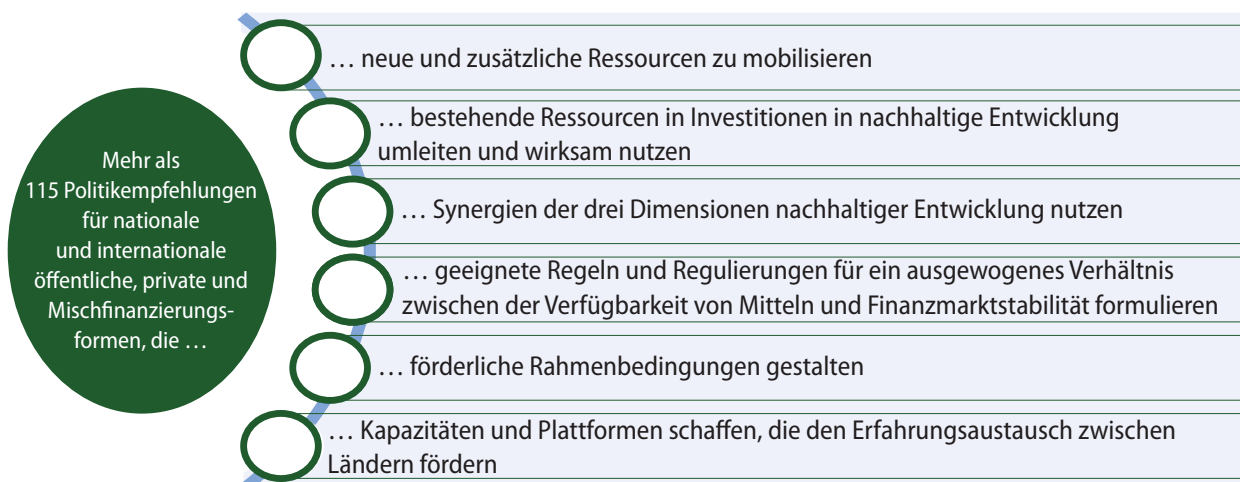
Optionen für eine integrierte Strategie zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung

Dieser strategische Ansatz unterstützt mehr als 115 konkrete Politikempfehlungen. Das Komitee kam zu dem Ergebnis, dass die anstehenden Aufgaben nicht mit einer politischen „Universallösung“, sondern nur mit einem Katalog politischer Maßnahmen zu bewältigen sind. Der Bericht ist nicht präskriptiv. Vielmehr bietet er Ländern ein Menü mit Optionen, aus denen sie auswählen können. Unserer Ansicht nach können Maßnahmenbündel, die Mittelflüsse so umlenken, dass sie der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung dienen, eine außerordentliche Wirkung entfalten.

Diese Optionen orientieren sich an den unterschiedlichen Finanzierungsströmen nationaler öffentlicher, nationaler privater, internationaler öffentlicher und internationaler privater Finanzierung sowie an Mischfinanzierung. In allen Bereichen wurden Finanzierungshindernisse analysiert und Lösungen und Empfehlungen zu ihrer Überwindung ermittelt. Die Empfehlungen beziehen sich auf Fragen wie: Auf welche Weise lassen sich (1) neue und zusätzliche Ressourcen mobilisieren, (2) bestehende Ressourcen in Investitionen in nachhaltige Entwicklung umleiten und wirksam nutzen, (3) Synergien aus den drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung nutzen, (4) geeignete Regeln und Regulierungen formulieren, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Verfügbarkeit von Mitteln und Finanzmarktstabilität gewährleisten, (5) förderliche Rahmenbedingungen gestalten und (6) Kapazitäten und Plattformen schaffen, die den Erfahrungsaustausch zwischen Ländern fördern.

Nationale öffentliche Finanzierung

- Für die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung spielt die Mobilisierung nationaler öffentlicher Finanzmittel eine entscheidende Rolle. Der Bericht hebt sowohl nationale Steuerreformen als auch eine Vertiefung internationaler Zusammenarbeit hervor. Steuersysteme



sollten fair, effizient und transparent sein. Steuerhinterziehung und illegale Finanzströme lassen sich jedoch nur unterbinden, wenn nationale Anstrengungen und internationale Zusammenarbeit Hand in Hand gehen. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) kann eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Kompetenzen und Potenzialen für die Mobilisierung nationaler Ressourcen spielen; Dialogplattformen können den Erfahrungsaustausch erleichtern.

- Das Komitee fordert ferner *Good Financial Governance* – ein ordnungsgemäßes Finanzmanagement. Eine effektive öffentliche Haushaltspolitik ist ohne Korruptionsbekämpfung und Transparenz kaum möglich. Kriterien für nachhaltige Entwicklung sollten an jedem Punkt der Haushaltsplanung berücksichtigt werden, etwa durch nachhaltige Beschaffung. Schädliche Subventionen sollten abgeschafft werden, arme Bevölkerungsgruppen Ausgleichszahlungen erhalten.
- Darüber hinaus mahnt das Komitee größere Anstrengungen an, die Leistungsfähigkeit im Bereich Schuldenmanagement zu stärken, und ermuntert die Politik, die Gründung nationaler Entwicklungsbanken zu prüfen, die private Finanzmittel und Langzeitfinanzierungen für nachhaltige Entwicklung mobilisieren können.

Nationale private Finanzierung

- Im Bereich der nationalen privaten Finanzen verfolgt das Komitee einen „Bottom-up“-Ansatz. Untersucht wurden Maßnahmen, die eine inklusive Finanzierung, den Zugang privater Haushalte sowie kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zu Finanzprodukten wie auch die Entwicklung des Kapitalmarkts unterstützen. Ein breites Spektrum von Finanzinstitutionen sollte hier eine Rolle spielen, von Mikrofinanzinstitutionen über Post-, Genossenschafts- und Entwicklungsbanken bis zum traditionellen Bankensystem. Das Komitee empfiehlt, innovative Ansätze zur KMU-Finanzierung umzusetzen, darunter Mechanismen wie Bündelung und Absicherung durch Verbriefung bei gleichzeitiger sorgfältiger Risikoüberwachung.
- Auch förderliche Rahmenbedingungen sind von zentraler Bedeutung. Die Stärkung nationaler politischer, rechtlicher, regulatorischer wie auch institutioneller Rahmenbedingungen ist ein bewährtes Mittel für Regierungen, die private Investitionsbereitschaft zu erhöhen. Generell müssen Regulierungen und politische Handlungskonzepte für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Zugang zu Kredit- und anderen Finanzdienstleistungen auf der einen Seite und einem Risikomanagement und der Förderung der Finanzmarktstabilität auf der anderen Seite sorgen. Alle Bestimmungen, selbst solche, die in erster Linie auf die Förderung von Stabilität abzielen, haben Einfluss auf die Anreize für Investitionsentscheidungen.

- Des Weiteren ruft das Komitee dazu auf, im Kontext nationaler Investitionen Aspekte und Kriterien nachhaltiger Entwicklung zu berücksichtigen, und verweist auf die Notwendigkeit, gegebenenfalls über bestehende, vielfach freiwillige Standards hinauszugehen.

Internationale öffentliche Finanzierung

- Internationale öffentliche Finanzmittel wie Mittel zur Klimafinanzierung, Entwicklungszusammenarbeit und andere Formen der Unterstützung werden bei der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung auch weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten ihre Verpflichtungen umfassend und fristgerecht erfüllen.
- Das Komitee empfiehlt, bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen die Konzessionalität von Finanzströmen an den Investitionstyp und den Entwicklungsstand eines Landes anzupassen. So würden grundlegende öffentliche Leistungen in den bedürftigsten Ländern angemessen unterstützt, und darüber hinaus wären Mittel für Infrastrukturprojekte, Klimafinanzierung und andere Bedarfsbereiche verfügbar. Der Bericht unterstreicht, dass es unerlässlich ist, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, auch durch die Verringerung der Fragmentierung der Landschaft der Entwicklungszusammenarbeit.
- Untersucht wurde auch das Potenzial innovativer Finanzierungsmaßnahmen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und die Süd-Süd-Kooperation als Ergänzung der traditionellen Entwicklungsfinanzierung.

Internationale private Finanzierung

- Internationale private Finanzmittel spielen eine wichtige Rolle. Nötig sind politische Konzepte zur Überwindung von Hindernissen für private Investitionen, auch solche langfristig ausgerichteter institutioneller Anleger wie Pensionsfonds und staatliche Vermögensfonds. Daneben müssen die mit manchen Arten privater Mittelflüsse verbundenen Risiken beachtet werden.
- Private Kapitalströme sollten so behandelt werden, dass Investoren mehr langfristige Investitionen tätigen, was sich gut mit staatlichen Maßnahmen fördern ließe. Der Bericht unterstreicht zudem, dass stark schwankende Kapitalströme überwacht und globale Liquidität durch mehr internationale Abstimmung stärker gesteuert werden sollte.
- Das Komitee ruft dazu auf, private Finanzmittel in langfristige Investitionen in nachhaltige Entwicklung zu leiten. Investoren empfiehlt es, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zu erfüllen, über ökonomische, ökologische, soziale

und Governance-Indikatoren zu berichten und in ihren Strategien Kriterien nachhaltiger Entwicklung zu verankern.

Mischfinanzierung

- Weder der private noch der öffentliche Sektor werden alle Finanzierungslücken allein schließen können. Bei der Mischfinanzierung werden öffentliche und private Ressourcen und Fachkenntnisse gebündelt und im Rahmen innovativer Partnerschaften genutzt. Das Komitee würdigt das große Potenzial von Partnerschaften, weist aber auch darauf hin, dass in der Vergangenheit oft der öffentliche Sektor die Risiken trug, während die Privatwirtschaft die Gewinne einstrich. Insofern betont es die Bedeutung einer angemessenen Ausgestaltung und Nutzung von Mechanismen einer fairen Risikoteilung.
- Das Komitee schlägt des Weiteren vor, dass der Ausbau von Kompetenzen und Ressourcen vor allem die Stärkung lokaler Qualifikationen zum Ziel haben sollte. Erfolge und weniger erfolgreiche Erfahrungen sollten länderübergreifend ausgetauscht werden.
- Zu den vielen Politikoptionen, die das Komitee empfiehlt, zählen innovative Anreize für langfristige Investitionen, vor allem in Infrastruktur. Beispiele sind nationale und regionale Infrastrukturfonds und Plattformen, die öffentliche und private Ressourcen bündeln und Risiken teilen. Auch nationale Entwicklungsbanken spielen hier eine wichtige Rolle.

Die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung

Als eine dritte und gleichermaßen wichtige Säule empfiehlt das Komitee Bereiche, in denen die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung gefördert und systemische Probleme behandelt werden sollten: die globale Wirtschaftspolitik, Handels- und Investitionsregime, die fair sind und nachhaltige Entwicklung stärker unterstützen, ein stabiles internationales Finanzsystem, regulatorische Reformen, verstärkte internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen Steuerhinterziehung und illegale Finanzströme, verstärkte Anstrengungen zur Vermeidung und Bewältigung von Staatsschuldenkrisen, regionale Zusammenarbeit, harmonisierte Kontroll- und Buchführungsmechanismen und eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit.

Um die Systemkohärenz und die globale Wirtschaftspolitik zu stärken, können die Vereinten Nationen die Rolle eines globalen Forums übernehmen, das die spezialisierten internationalen Institutionen und Behörden zusammenbringt, ohne ihre jeweiligen Mandate und Steuerungsprozesse zu stören. Innerhalb des UN-Systems sollten zudem die Finanzierungsrahmen kohärenter gestaltet werden, die aus den zwei großen Strängen der Entwicklungsdebatte hervorgegangen sind: den Diskussionen um die Mittel zur Umsetzung nach Monterrey und nach Rio+20. Allgemeiner gesprochen müssen die bestehenden internationalen

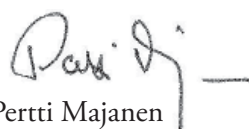
Mechanismen, Bezugsrahmen und Instrumente der Vereinten Nationen stärker integriert und aufeinander abgestimmt werden.

Das Komitee ruft zu einer engeren Zusammenarbeit im Steuerwesen auf durch einen automatischen Datenaustausch, Berichterstattung auf Länderebene, Verrechnungspreisregeln, Listen mit Steueroasen und Standards für die nicht-wirtschaftliche Berichterstattung. Zu diesem Zweck sollte ein breit angelegter, partizipativer Diskurs über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen gefördert werden. Zur Eindämmung illegaler Finanzströme bedarf es sowohl nationaler Maßnahmen, die den Mittelabfluss in Steueroasen reduzieren, als auch einer internationalen Zusammenarbeit für mehr Transparenz im Finanzsektor.

Das Komitee betont darüber hinaus die gravierenden nachteiligen Auswirkungen von Staatsschuldenkrisen auf die Anstrengungen der Länder, nachhaltige Entwicklung zu finanzieren, wie auch auf die Stabilität des internationalen Finanzsystems an sich. Ferner mahnt das Komitee ein wirksames Schuldenmanagement zur Krisenprävention an und hebt hervor, dass die internationale Gemeinschaft ihre Bemühungen, die bestehende Architektur für die Umstrukturierung von Staatsschulden zu stärken, fortsetzen muss.

Ausblick

Wir sind überzeugt, mit der Vielzahl der im Folgenden vorgestellten Politikoptionen, dem strategischen Ansatz, auf dem unsere Arbeit basiert, und den Empfehlungen für eine Stärkung der globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung eine Grundlage für die künftige Debatte über die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung gelegt zu haben. Außerdem werden die Ergebnisse unserer Arbeit, zusammen mit dem Bericht der OWG, in die zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Post-2015-Entwicklungsagenda und in die dritte Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung einfließen.



Pertti Majanen



Mansur Muhtar

*Ko-Vorsitzende des Zwischenstaatlichen Expertenkomitees
zur Finanzierung Nachhaltiger Entwicklung*