

18. Mai 2023

Deutsch
Original: Englisch**Siebenundsiebzigste Tagung**

Tagungsordnungspunkt 126 a)

Stärkung des Systems der Vereinten Nationen:**Stärkung des Systems der Vereinten Nationen****Unsere gemeinsame Agenda****Kurzdossier 6: Reform der internationalen Finanzarchitektur***Zusammenfassung*

Die Herausforderungen, vor denen wir stehen, lassen sich nur durch stärkere internationale Zusammenarbeit bewältigen. Der für 2024 angesetzte Zukunftsgipfel bietet Gelegenheit, multilaterale Lösungen für eine bessere Zukunft zu vereinbaren und die globale Ordnungspolitik für die heutigen und die kommenden Generationen zu stärken (Resolution 76/307 der Generalversammlung). In meiner Eigenschaft als Generalsekretär bin ich gebeten worden, zu den Gipfelvorbereitungen Beiträge in Form von handlungsorientierten Empfehlungen zu leisten, die auf den Vorschlägen in meinem Bericht „Unsere gemeinsame Agenda“ (A/75/982) aufbauen, der seinerseits eine Antwort auf die Erklärung zum fünfundsiebzigsten Jahrestag des Bestehens der Vereinten Nationen (Resolution 75/1 der Generalversammlung) war. Dieses Kurzdossier ist ein solcher Beitrag. Es entwickelt die in Unserer gemeinsamen Agenda erstmals vorgestellten Ideen weiter, berücksichtigt spätere Handlungsanleitungen der Mitgliedstaaten und mehr als ein Jahr zwischenstaatlicher Konsultationen sowie Konsultationen mit einer Vielzahl von Interessenträgern und beruht auf den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Rechtsinstrumenten.



I. Einleitung

1. Die internationale Finanzarchitektur, die 1945 nach dem Zweiten Weltkrieg konzipiert wurde, ist derzeit einer historischen Belastungsprobe ausgesetzt – und droht daran zu scheitern. Geschaffen von den und für die Industrieländer der Nachkriegszeit, zu einer Zeit also, in der weder Klimarisiken noch soziale Ungleichheit, einschließlich der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, als wesentliche Entwicklungshindernisse angesehen wurden, wies die internationale Finanzarchitektur bereits zum Zeitpunkt ihres Entstehens strukturelle Defizite auf. Die Diskrepanzen zur Realität und zu den Bedürfnissen der heutigen Welt wurden mit der Zeit immer größer und führten dazu, dass die internationale Finanzarchitektur ihrer Aufgabe in einer durch unerbittlichen Klimawandel, wachsende systemische Risiken, extreme Ungleichheit, tief verwurzelte geschlechtsspezifische Voreingenommenheit, stark integrierte und für grenzüberschreitende Ansteckungseffekte anfällige Finanzmärkte und dramatische demografische, technologische, wirtschaftliche und geopolitische Veränderungen geprägten Welt nicht länger gewachsen ist.

2. Die bestehende Architektur ist nicht mehr in der Lage, zur Mobilisierung stabiler und langfristiger Finanzmittel einer Größenordnung beizutragen, die zur Bekämpfung der Klimakrise und zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung für eine Weltbevölkerung von heute acht Milliarden Menschen erforderlich ist. Sie ist von tief im System verwurzelten Ungleichheiten, Lücken und Ineffizienzen gezeichnet, unter anderem

a) höhere Kreditkosten für Entwicklungsländer auf den Finanzmärkten, selbst unter Berücksichtigung der Kreditausfallrisiken und der Volatilität der Märkte; viele Regierungen lenken einen großen Teil der Einnahmen in den Schuldendienst, können derweil aber nicht genug in die Sicherung grundlegender Rechte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Sozialschutz investieren;

b) enorme Schwankungen beim Zugang der Länder zu liquiden Mitteln in Krisenzeiten, wobei nur ein geringer Anteil der Sonderziehungsrechte Entwicklungsländern zugewiesen wird; so erhielt beispielsweise der afrikanische Kontinent, auf dem 1,4 Milliarden Menschen und mehr als 60 Prozent der weltweit in extremer Armut lebenden Menschen beheimatet sind, nur 5,2 Prozent der zuletzt aufgelegten Sonderziehungsrechte;

c) drastische Minderinvestitionen in globale öffentliche Güter, einschließlich Pandemievorsorge und Klimamaßnahmen;

d) volatile Finanzmärkte und Kapitalströme, wiederholte globale Finanzkrisen und die wiederkehrende Überschuldung von Staaten mit schweren Folgen für die nachhaltige Entwicklung.

3. Ebenso wenig hat die internationale Steuerarchitektur mit einer Welt im Wandel Schritt gehalten. Zwar müssen sich die Länder zur Finanzierung von Investitionen in ihre nachhaltige und ausgewogene Entwicklung letztlich auf nationale Ressourcen stützen, doch wird ihnen dies durch globale Steuerhinterziehung und -umgehung erschwert.

4. Eine zweigeteilte Welt der Vermögenden und der Besitzlosen birgt klare und offensichtliche Gefahren, die über die Weltwirtschaft hinausgehen. Ohne dringende ambitionierte Maßnahmen für einen Kurswechsel wird diese Zweiteilung zu dauerhafter Spaltung, wirtschaftlicher Fragmentierung und geopolitischen Verwerfungen führen. Es liegt im Interesse aller entwickelten Länder und Entwicklungsländer, die internationale Finanzarchitektur zu reformieren, um das Vertrauen in das System wiederherzustellen und ein weiteres Auseinanderdriften und letztlich die Fragmentierung der internationalen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen zu verhindern. Wir müssen ein neues Regelwerk und neue Institutionen schaffen, die eine Wiederannäherung für das 21. Jahrhundert unterstützen und alle Länder befähigen, nachhaltige, alle Seiten einschließende und gerechte Transformationen zu vollziehen. Die internationale Finanzarchitektur sollte so strukturiert sein, dass sie die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte proaktiv unterstützt. Eine solche Struktur lässt sich nur durch ambitionierte Reformen erreichen, an deren Anfang eine inklusivere, repräsentativere und letzten Endes wirksamere globale wirtschaftliche Ordnungspolitik steht.

5. Dieses Kurzdossier enthält handlungsorientierte Empfehlungen zur Reform der internationalen Finanz- und Steuerarchitektur in den folgenden sechs Bereichen:

- a) globale wirtschaftliche Ordnungspolitik;
- b) Entschuldung und die Kosten staatlicher Kreditaufnahme;
- c) internationale öffentliche Finanzierung;
- d) das globale Finanzsicherheitsnetz;
- e) politische und regulatorische Rahmen, die dem Kurzzeitdenken der Kapitalmärkte entgegenwirken, die Rentabilität des Privatsektors besser mit einer nachhaltigen Entwicklung und den Nachhaltigkeitszielen verknüpfen und die finanzielle Integrität stärken;
- f) globale Steuerarchitektur zugunsten einer ausgewogenen und alle einschließenden nachhaltigen Entwicklung.

II. Was ist die internationale Finanzarchitektur?

6. Die internationale Finanzarchitektur bezeichnet die Lenkungsmechanismen, die die Stabilität und Funktionsfähigkeit des globalen Währungs- und Finanzsystems gewährleisten. Sie hat sich nach und nach, häufig ad hoc und in Abhängigkeit von den politischen Präferenzen großer Volkswirtschaften und als Reaktion auf wirtschaftliche und finanzielle Schocks und Krisen entwickelt. Bisweilen wird der Begriff „Nicht-System“¹ verwendet, um das bestehende Konglomerat internationaler Finanzrahmen, -regelungen, -institutionen und -märkte zu beschreiben, das in seiner Gesamtheit die internationale Finanzarchitektur bildet. Zur internationalen Finanzarchitektur zählen

- a) die Lenkungsstrukturen öffentlicher internationaler Finanzinstitutionen, beispielsweise der multilateralen Entwicklungsbanken und des Internationalen Währungsfonds (IWF), sowie anderer internationaler öffentlicher Entwicklungsbanken und globaler Fonds (etwa des Grünen Klimafonds);
- b) die Normsetzungsorgane im Finanzbereich, die die Normen für die Lenkung und Beaufsichtigung der Finanzbranche festlegen, so beispielsweise der Rat für Finanzstabilität, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, die Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden, der Rat für internationale Rechnungslegungsstandards und die Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen“;
- c) Währungsvereinbarungen, so etwa regionale Finanzvereinbarungen und das Netzwerk bilateraler Devisenswap-Vereinbarungen;
- d) informelle Ländergruppierungen, die normsetzend wirken, beispielsweise die Gruppe der Sieben (G7) und die Gruppe der 20 (G20);
- e) formelle, jedoch nicht universelle Normsetzungsorgane, insbesondere die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD);
- f) Gläubigergruppen, die sich mit Fragen der Staatsverschuldung befassen, darunter der Pariser Club, der Londoner Club, der von den Ländern der G20 und des Pariser Clubs vereinbarte Gemeinsame Rahmen zum Umgang mit Schulden über die Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes hinaus, der Internationale Kapitalmarktverband (eine private Institution, die Musterklauseln für Schuldinstrumente veröffentlicht) sowie globale Ratingagenturen;
- g) die Vereinten Nationen als Normsetzungs- und Vollzugsinstanz.

7. Die internationale Finanzarchitektur umfasst zwar nicht sämtliche Aktionsbereiche der Aktionsagenda von Addis Abeba der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, muss jedoch mit den Regeln in den Bereichen Handel, Steuern, Finanzintegrität, Technologie, ökologische Nachhaltigkeit und Klimamaßnahmen sowie mit anderen Entwicklungsaspekten im Einklang stehen und durch diese ergänzt werden. Reformen der internationalen Architektur (siehe Abbildung I) werden dann die größtmögliche Wirkung entfalten, wenn sie von einer gestärkten nationalen Finanzpolitik und entsprechend höheren Kapazitäten begleitet sind, beispielsweise durch integrierte nationale

¹ Siehe beispielsweise José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System* (Oxford University Press, 2017).

Finanzierungsrahmen, die einen erheblichen Kapazitätsausbau mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erfordern.

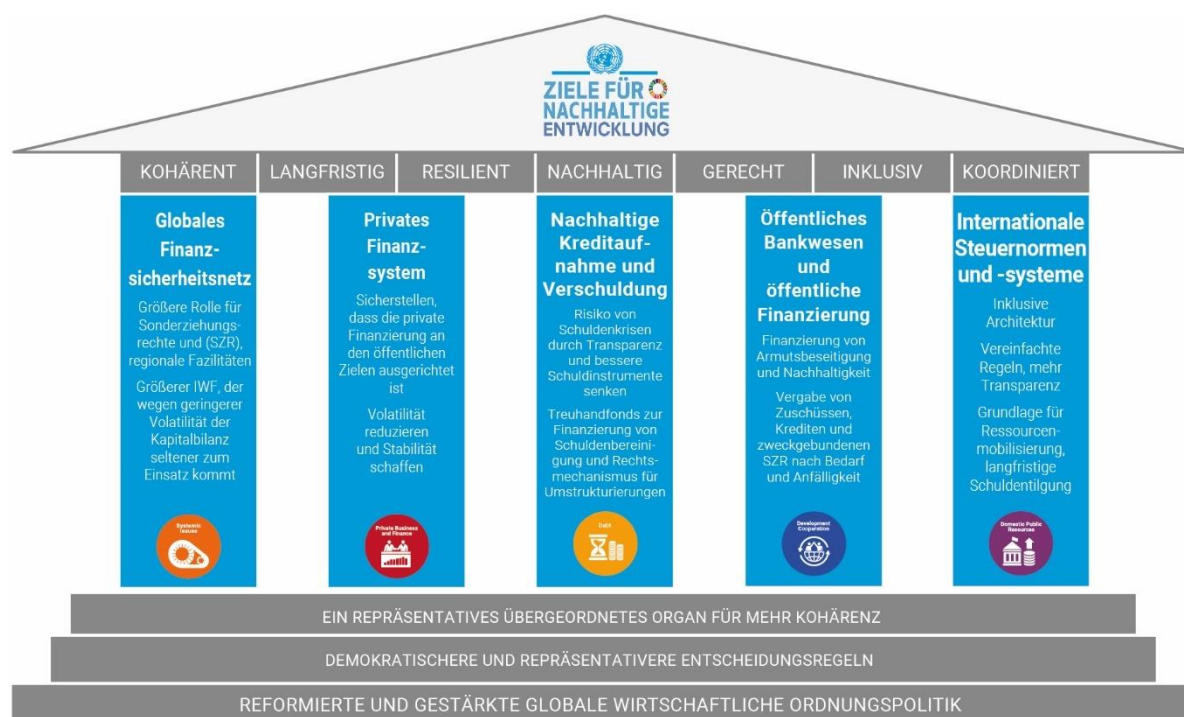
III. Reform und Stärkung der globalen wirtschaftlichen Ordnungspolitik

Argumente für eine Reform

8. Die globale wirtschaftliche Ordnungspolitik hat mit den Veränderungen in der Weltwirtschaft, dem Aufstieg des globalen Südens und anderen geopolitischen Veränderungen (darunter das Ende des Kolonialismus und die Anerkennung des Menschenrechts auf Selbstbestimmung) nicht Schritt gehalten. Das derzeitige Regelwerk und die Lenkungs- und Aufsichtsstrukturen der internationalen Finanzinstitutionen wurden vor fast 80 Jahren auf einer Konferenz der Vereinten Nationen geschaffen, bei der nur 44 Delegationen (gegenüber heute 190 Mitgliedstaaten des IWF und der Weltbank) anwesend waren. Trotz wiederholter Zusagen, das System konstruktiv anzupassen, und ungeachtet einiger Verbesserungen zwischen 2005 und 2015 blieb die Vertretung der Entwicklungsländer in den internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Entwicklungsbanken und Normsetzungsorganen in den letzten Jahren weitgehend unverändert. Die Regierungen der größten entwickelten Länder verfügen weiter über Vetorechte in den Entscheidungsgremien dieser Institutionen, und Änderungen der Stimmrechte in den internationalen Finanzinstitutionen gehören zu den mit am stärksten umstrittenen Reformen der globalen Ordnungspolitik.

Abbildung I

Eine reformierte internationale Finanzarchitektur, die ihren Aufgaben im 21. Jahrhundert gerecht werden kann



9. Zudem haben die mangelnde Kohärenz und Koordinierung der globalen Wirtschaftslenkung zu planlosen Reaktionen auf Wirtschafts-, Finanz-, Nahrungsmittel-, Energie- und damit zusammenhängende Krisen sowie auf Katastrophen und konfliktbedingte Notlagen geführt. Die von Finanz- und Wirtschaftskrisen, Konflikten, Naturkatastrophen und Krankheitsausbrüchen ausgehenden Schocks breiten sich in unserer stark vernetzten Welt schnell aus. Das Ende des Wechselkurssystems von Bretton Woods in den 1970er-Jahren kippte auch die in den 1940er-Jahren vereinbarten Koordinationsmechanismen, die ihrerseits unbefriedigend waren. Auf diese Änderung folgte eine Vielzahl neu formierter Clubs und informeller Institutionen (angefangen von der Gruppe

der 5, der 6, 7, 8 und 10 bis hin zum Zwanziger-Ausschuss und der G20), es entstanden aber auch formellere Institutionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft (so zum Beispiel der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, die Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden, die Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen“, der Rat für Finanzstabilität, der Internationale Währungs- und Finanzausschuss und der Entwicklungsausschuss), jedoch ohne eine wirksame Vertretung der Entwicklungsländer und ohne ausreichende globale Abstimmung in wirtschaftlichen und damit zusammenhängenden Fragen.

Maßnahme 1: Umgestaltung der Lenkungsstrukturen der internationalen Finanzinstitutionen

- Die Berechnung der IWF-Quoten so aktualisieren, dass sie die veränderte Weltlage abbilden.
- Stimmrechte sowie Regeln für die Beschlussfassung reformieren, um sie demokratischer zu machen, beispielsweise durch eine Regel der doppelten Mehrheit.
- Mittelzugang und Quoten entkoppeln und den Zugang stattdessen anhand des Einkommens und der Vulnerabilitäten bestimmen (durch einen mehrdimensionalen Vulnerabilitätsindex oder mittels Indikatoren, die „über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hinausgehen“).
- die Stimme und die Vertretung der Entwicklungsländer in Aufsichtsorganen stärken und die institutionelle Transparenz verbessern.
- eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in allen Lenkungsstrukturen dieser Institutionen, insbesondere auf der Führungsebene, anstreben.

Reform der Lenkungsstruktur des Internationalen Währungsfonds

10. Die sechzehnte Allgemeine Überprüfung der Quoten beim IWF, die bis Mitte Dezember 2023 abgeschlossen sein soll, bietet die Chance, die Finanzierung des IWF zu stärken und seine Kreditvergabekapazität auszuweiten und zugleich auch die Stimme und die Vertretung der Entwicklungsländer zu stärken.

11. IWF-Quoten haben mehrere Funktionen. Unter anderem bestimmen sie die Beiträge der Länder zu den Basismitteln des Fonds und das Gros der Stimmrechte, geben den nominalen Kreditplafond vor, bei dessen Überschreiten ein Land höhere Gebühren zahlt und die IWF-Programme stärkerer politischer Aufsicht unterliegen, und bestimmen die Anteile der Mitgliedstaaten bei der Zuteilung von Sonderziehungsrechten. Die 2008 vereinbarte Berechnungsformel für die Zuteilung der IWF-Quoten (beruhend zu 50 Prozent auf dem BIP, zu 30 Prozent auf der Handelsoffenheit, zu 15 Prozent auf der Volatilität der Kapitalströme und zu 5 Prozent auf dem Umfang der Rücklagen) trägt diesen unterschiedlichen Funktionen dadurch Rechnung, dass sie einen Ausgleich zwischen zwei potenziell gegensätzlichen Konzepten herzustellen sucht – der Zahlungsfähigkeit eines Landes und der Wahrscheinlichkeit, dass dieses Land Ressourcen benötigt.²

12. Die Mitgliedstaaten des IWF sollten die Zahlungsfähigkeit von den Stimmrechten und Zuteilungen trennen und unterschiedliche Instrumente für unterschiedliche Zwecke entwickeln. Erstens sollte das Verfahren zur Festlegung der Beiträge auf der Grundlage der Zahlungsfähigkeit unkompliziert sein und auf dem Nationaleinkommen beruhen, gegebenenfalls mit Anpassungen und Beschränkungen, wie dies bei den Vereinten Nationen regelmäßig praktiziert wird (siehe Abbildung II für einen Vergleich der verschiedenen Formeln zur Quotenberechnung). Die Beitragsberechnungsformel sollte auch eine automatische Anpassung des Gesamtumfang der Quoten enthalten, damit Entwicklungen im Zeitverlauf berücksichtigt werden, ohne dass durch mehrjährige politische Verhandlungen Verzögerungen entstehen.

13. Zweitens sollte, ähnlich wie in den Abstimmungsregeln vieler gesetzgebender Körperschaften, der Beschlussfassung beim IWF eine Regel der doppelten Mehrheit zugrunde liegen. Der Wert dessen, breites Einvernehmen über Reformen herzustellen, wird bereits im Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds anerkannt, dessen

² Zudem sind Handelsdaten als Indikator für die Offenheit eines Landes in einem stark globalisierten und finanzialisierten Wirtschaftssystem weniger aussagekräftig, da angesichts der übergroßen Rolle von Kapitalströmen nur wenige Zahlungsbilanzkrisen durch anhaltende Handelsdefizite ausgelöst werden.

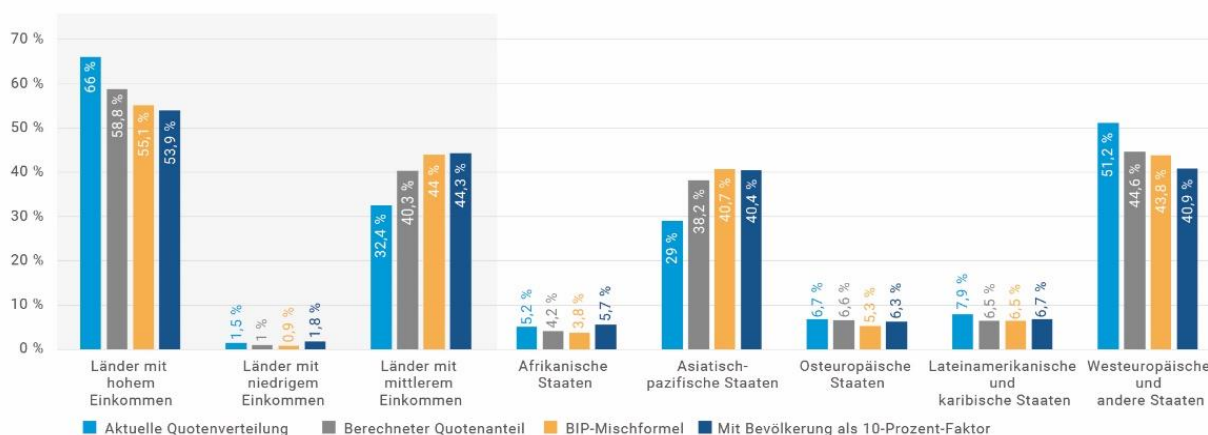
Änderung eine doppelte qualifizierte Mehrheit erfordert (85 Prozent der Stimmrechte, 60 Prozent der Mitgliedstaaten). Für die Beschlussfassung des IWF sollte eine doppelte Mehrheit erforderlich sein. Dieses Verfahren bietet zusätzliche Anreize für Konsensentscheidungen und stärkt das Vertrauen in die Institution.

14. Derzeit sind die Stimmrechte eine Kombination aus Quoten und aus Basisstimmen, deren Zahl für alle Länder gleich ist. Die Basisstimmen machen jedoch inzwischen nur noch 5,5 Prozent der gesamten Stimmrechte aus und damit weniger als halb so viel wie zum Zeitpunkt der Gründung des IWF. Zumindest sollte der Anteil der Basisstimmen wieder auf den ursprünglichen Stand von einem Neuntel der gesamten Stimmrechte gebracht werden. Ein Vorschlag für die übrigen acht Neuntel lautet, die Berechnungsformel für die Quote um eine Bevölkerungskomponente zu ergänzen (siehe Abbildung II). Eine Änderung der Regeln für die Beschlussfassung, sodass eine doppelte Mehrheit erforderlich ist, macht jedoch die Quotenverteilung an sich in diesem Bereich weniger wichtig.

15. Drittens sollten Beschränkungen bei dem Zugang zu IWF-Krediten und Zuteilungen von Sonderziehungsrechten von den Quoten abgekoppelt werden, damit beide größere Wirkung entfalten können. Im Einklang mit den laufenden Erörterungen bei den Vereinten Nationen sollte die Bedarfsermittlung an Einkommen und Vulnerabilität geknüpft werden (mittels eines mehrdimensionalen Vulnerabilitätsindex oder Indikatoren, die „über das BIP hinausgehen“).

Abbildung II

Modelle für die Quotenverteilung beim Internationalen Währungsfonds



Anmerkung: IWF-Quoten sind die Grundbausteine der Finanz- und Lenkungsstruktur des Fonds, anhand deren Beiträge, Zugangsbeschränkungen und fast 95 Prozent der Stimmrechte festgelegt werden. Die Länderenteilung erfolgt nach den Einkommensgruppen der Weltbank und den politischen Gruppierungen der Vereinten Nationen. Der „errechnete Quotenanteil“ zeigt die zu erwartende Quotenverteilung bei Anwendung der vereinbarten Quotenberechnungsformel nach den Vorgaben des Exekutivdirektoriums des IWF und unter Heranziehung der Daten von 2021 für Bruttoinlandsprodukt (BIP), Leistungsbilanzsaldo und Rücklagen. Die „BIP-Mischformel“ ist ein Bestandteil der vereinbarten Berechnungsformel für die IWF-Quoten und errechnet die BIP-Anteile der Länder aus dem BIP nach Marktwchselkursen (mit 60 Prozent gewichtet) und dem BIP nach Kaufkraftparität (mit 40 Prozent gewichtet). „Mit Bevölkerung als 10-Prozent-Faktor“ simuliert die Ergänzung der aktuell geltenden Berechnungsformel um den Faktor Bevölkerung mit einer Gewichtung von 10 Prozent bei Reduzierung der Gewichtung des Faktors Handelsoffenheit auf 25 Prozent und des Variabilitätsfaktors auf 10 Prozent und unter Beibehaltung der sonstigen Faktoren und der Kompression.

Reform der Lenkungsstruktur der Weltbank

16. In der Vergangenheit waren Reformen der Lenkungsstrukturen von Weltbank und IWF bis zur Jahrestagung des IWF und der Weltbankgruppe 2015 in Lima häufig aufeinander abgestimmt. Auf der genannten Tagung verständigten sich die Anteilseigner der Weltbank auf die Grundsätze von Lima für Anteilseigner, die eine dynamische Formel für die Prüfung der Kapitalanteile enthielten. Diese dynamische Formel ist ein gutes Maß für die Fähigkeit, Beiträge zu leisten, wurde jedoch nicht wirksam umgesetzt. Die Weltbank bewertet 43 Länder weiter als unterrepräsentiert, 10 davon extrem. Kapitalerhöhungen bei den multilateralen Entwicklungsbanken, die erforderlich sind, um verstärkt

kostengünstige Entwicklungsfinanzierung bereitzustellen (siehe Abschnitt V), bieten Gelegenheit, die Stimmrechtsanteile von Entwicklungsländern zu erhöhen. Kapitalerhöhungen sollten dazu genutzt werden, die vereinbarte dynamische Formel vollständig umzusetzen, sodass selektive Kapitalerhöhungen zu einem Kernelement der Aufstockung des Kapitals der Weltbank werden. Das Direktorium der Weltbank sollte außerdem Verfahren zur Umsetzung der doppelten Mehrheit in der Beschlussfassung erarbeiten.

Zusätzliche Reformen

17. Zusätzliche Reformen der Lenkungsstrukturen internationaler Finanzinstitutionen spielen ebenfalls eine wichtige Rolle für eine ausgewogene Reformagenda. Die aktuelle Struktur der Leitungsgremien ist weniger repräsentativ als die ursprünglich geplante. Das Exekutivdirektorium umfasste ursprünglich 12 Direktorinnen und Direktoren für 44 Mitgliedstaaten. Heute vertreten 24 Direktoriumsmitglieder beim IWF beziehungsweise 25 Direktoriumsmitglieder bei der Weltbank die jeweils 190 Mitgliedstaaten. Um das ursprüngliche Verhältnis von Direktoriumsmitgliedern zu Mitgliedstaaten zu wahren, sollte das Exekutivdirektorium aus rund 52 Mitgliedern bestehen. Die Leitungsgremien stehen vor dem Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Vertretung, doch ließe sich eine Erweiterung der Gremien, um mehr Stimmen einen Platz am Tisch zu geben, ohne Weiteres bewerkstelligen. Transparenz und Rechenschaftspflicht sollten als Eckpfeiler moderner Institutionen angesehen werden. Entscheidungsprozesse in öffentlichen Institutionen sollten transparent ablaufen, und Beschlüsse sollten auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Materialien getroffen werden, um Vertrauen in das multilaterale System aufzubauen.

18. Schließlich müssen auch die vielen weiteren normsetzenden Institutionen (beispielsweise die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich oder der Rat für Finanzstabilität) ihre Lenkungsstrukturen neu gewichten, um ihre Legitimität zu erhöhen und sicherzustellen, dass Universalität und Inklusion keine heiklen Punkte der Lenkungsstrukturen in den Bereichen Finanzen, Steuern und Bekämpfung von Geldwäsche bleiben.

Maßnahme 2: Einrichtung einer repräsentativen Dachorganisation, um die Kohärenz des internationalen Systems systematisch zu erhöhen

19. Die Mitgliedstaaten sollten die sich mit dem Zukunftsgipfel bietende Gelegenheit nutzen, um sich auf ein Koordinierungsorgan für die Beschlussfassung im Wirtschaftsbereich zu verständigen, das die Form eines Zweijährlichen Gipfeltreffens auf der Ebene der Staats- und Regierungsoberhäupter annimmt und an dem Mitglieder der G20 und des Wirtschafts- und Sozialrats sowie der Generalsekretär und die Leiterinnen und Leiter der internationalen Finanzinstitutionen teilnehmen, um auf eine nachhaltigere, inklusivere und resilientere Weltwirtschaft hinzuwirken.

20. Wie in Unserer gemeinsamen Agenda vermerkt, wäre ein Koordinierungsorgan in Form eines Zweijährlichen Gipfeltreffens im Sinne früherer Vorschläge, einen „Rat für Wirtschaftssicherheit“ einzurichten, ein logisches Forum für die Behandlung dringlicher Fragen, darunter die Förderung ultralangfristiger Finanzierung für eine nachhaltige Entwicklung und eines Stimulus für die Nachhaltigkeitsziele für alle Länder mit entsprechendem Bedarf, sowie langfristigerer Fragen wie die Erhöhung der Zwecktauglichkeit und der Widerstandsfähigkeit der internationalen Finanzarchitektur gegenüber globalen Krisen, darunter Nahrungsmittel-, Energie- und Finanzkrisen. Das Zweijährliche Gipfeltreffen könnte auch als Forum fungieren, das dazu dient, die Regeln in den Bereichen Handel, Entwicklungshilfe, Verschuldung, Steuern, Finanzen, ökologische Nachhaltigkeit und Klimamaßnahmen sowie andere Entwicklungsfragen kohärenter zu machen. Überdies sollte es zur Verringerung oder Auflösung informeller Gruppierungen beitragen.

IV. Verringerung der Kosten staatlicher Kreditaufnahme und Schaffung einer dauerhaften Lösung für überschuldungsgefährdete Länder

Argumente für eine Reform

21. Die staatliche Kreditaufnahme ermöglicht es den Ländern, in die Zukunft zu investieren. Produktive Investitionen, unter anderem in widerstandsfähige Infrastruktur, können auf lange Sicht die Schuldentragfähigkeit verbessern: Eine wachsende Wirtschaft trägt dazu bei, das nationale Steueraufkommen anzuheben und damit die Schuldendienstkapazitäten langfristig auszubauen. Fremdfinanzierung ist auch für die Finanzierung von Krisenabwehrmaßnahmen entscheidend. Solche positiven Ergebnisse lassen sich jedoch nur erzielen, wenn die Entscheidungen über Kreditaufnahme und -vergabe verantwortungsbewusst getroffen und Ressourcen wirksam eingesetzt werden, ein gutes Risikomanagement stattfindet und Kredite erschwinglich sind. Schulden können selbst bei gutem Management untragbar werden, wenn externe Schocks greifen, beispielsweise Katastrophen, Pandemien oder globale Finanz- und Liquiditätskrisen, in deren Folge die Kosten der Umschuldung auf ein nicht tragfähiges Niveau ansteigen.

22. Heute hat die Verschuldung in vielen Ländern erneut einen kritischen Stand erreicht. Die Staatsverschuldung ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich angestiegen, doch das Zusammentreffen globaler Schocks seit 2020 hat viele Länder aus der Bahn geworfen: Derzeit sind neun am wenigsten entwickelte Länder und andere Länder mit niedrigem Einkommen überschuldet; weitere 27 sind stark überschuldungsgefährdet.³ Knapp 40 Prozent aller Entwicklungsländer (insgesamt 52 Länder) haben mit schweren Verschuldungsproblemen und extrem teurer Kreditfinanzierung zu Marktbedingungen zu kämpfen.⁴ Zwar haben diese Länder nur einen Anteil von 2,5 Prozent an der Weltwirtschaft, doch sind dort 15 Prozent der Weltbevölkerung und 40 Prozent aller in extremer Armut lebenden Menschen beheimatet. Zu ihnen zählen mehr als die Hälfte der 50 am stärksten durch den Klimawandel gefährdeten Länder.

23. Selbst für Länder, die nicht unmittelbar überschuldungsgefährdet sind, können die hohen Kreditkosten auf den Kapitalmärkten den Spielraum für Investitionen in wirtschaftliche Erholung und nachhaltige Entwicklung empfindlich einschränken. Die Verschuldung hat Auswirkungen auf die Fähigkeit des jeweiligen Landes, im Einklang mit seinen Verpflichtungen innerhalb der internationalen Rechtsrahmen für Menschenrechte, Arbeit und Umwelt Ungleichheiten zu vermindern und in Klimamaßnahmen, die Umwelt und die Grundversorgung zu investieren. So lag beispielsweise Anfang 2023 die Rendite der Staatsanleihen von 14 Ländern um mehr als zehn Prozentpunkte über der Rendite der vom Finanzministerium der Vereinigten Staaten von Amerika ausgegebenen Anleihen (US-Schatzanweisungen). Bei weiteren 21 Ländern lag diese Rendite um mehr als sechs Prozentpunkte über derjenigen der US-Schatzanweisungen.⁵ Die hohen Kreditkosten hemmen nicht nur die Investitionen in die Nachhaltigkeitsziele, sondern erhöhen auch das Risiko für zukünftige Schuldenkrisen. Aus neueren Analysen geht hervor, dass die meisten Länder, die in der Vergangenheit Schuldenkrisen mit hohen Folgekosten erlebten, solvent geblieben wären, hätten sie durchgehend Zugang zu zinsgünstiger Finanzierung (vergleichbar den Kreditkosten der reichen Länder) gehabt.⁶

³ Bewertung des Risikos untragbarer Auslandsverschuldung für am wenigsten entwickelte Länder und andere Länder mit niedrigem Einkommen auf der Grundlage der Rahmenleitlinien des IWF und der Weltbank zur Schuldentragfähigkeit von Ländern mit niedrigem Einkommen, verfügbar unter www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

⁴ Die Summe aller Entwicklungsländer, deren Bonität als „hochriskant“, „extrem spekulativ“ oder „Zahlungsverzug oder -ausfall“ eingestuft ist, die nach einer Schuldentragfähigkeitsanalyse als „überschuldet“ oder „stark überschuldungsgefährdet“ eingestuft sind und/oder die eine Renditedifferenz von mehr als 1.000 Basispunkten aufweisen; siehe *Financing for Sustainable Development Report 2023* (Veröffentlichung der Vereinten Nationen).

⁵ Stand: 13. Januar 2023.

⁶ Ugo Panizza, „Long-term debt sustainability in emerging market economies: a counterfactual analysis“, Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department Working Paper Series, April 2022 (Working Paper Nr. HEIDWP07-2022).

24. Die Prävention von Schuldenkrisen und die faire und wirksame Lösung von Staatsschuldenkrisen, wenn sie denn entstehen, sind der internationalen Gemeinschaft schon lange ein Anliegen. Die Schuldentragfähigkeit wird sowohl im Konsens von Monterrey der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (2002) als auch in der Aktionsagenda von Addis Abeba (2015) angesprochen, worin festgehalten ist, dass sowohl Schuldner als auch Gläubiger gemeinsam dafür verantwortlich sind, untragbare Verschuldungssituationen zu vermeiden und zu lösen.

25. In den Grundsätzen zur Förderung einer verantwortungsvollen staatlichen Kreditvergabe und -aufnahme sind drei gemeinsame Bereiche aufgeführt, die dafür sorgen sollen, dass Schuldenkrisen gar nicht erst entstehen: Verantwortungsbewusstsein in Bezug auf Ausgabenpolitik und Schuldenmanagement auf Seiten der Schuldner, Transparenz auf Seiten der Schuldner wie der Gläubiger und Erfüllung der Sorgfaltspflicht sowie erweitertes Risikomanagement auf Seiten der Gläubiger. In diesem Bereich spielen die von Ratingagenturen und dem IWF/der Weltbank vorgenommenen Schuldentragfähigkeitsanalysen, die den Gläubigern Informationen und Analysen bieten, eine wichtige Rolle.

26. Für den Fall, dass Schuldenkrisen auftreten, machen es sowohl der Konsens von Monterrey als auch die Aktionsagenda von Addis Abeba zur Auflage, dass der Schuldenabbau rechtzeitig, geregelt, wirksam und gerecht abläuft und nach Treu und Glauben ausgehandelt wird. Da jedoch eine regelgestützte internationale Architektur fehlt, setzt Schuldenabbau in der Regel zu spät ein und ist nicht umfangreich genug. Die Umschuldung geht häufig nicht tief genug, um einen Neuanfang zu ermöglichen und weitere Krisen zu vermeiden; häufig greift sie auch zu spät und führt zu einer Verschleppung von Krisen und zu hohen sozialen Kosten. Im heutigen, noch komplexeren Schuldenumfeld ist diese Herausforderung nur noch gewachsen.

27. In Reaktion auf die jüngsten Krisen hat die internationale Gemeinschaft Schritte unternommen, um die globale Staatsschuldenarchitektur zu stärken – in erster Linie durch die Einrichtung des Gemeinsamen Rahmens zum Umgang mit Schulden über die Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes hinaus, mit dem sich die bilateralen Gläubiger des Pariser Clubs und der G20 erstmals darauf verständigten, den Umgang mit Schulden zu koordinieren und in dieser Frage zusammenzuarbeiten. Diese Schritte führten jedoch nicht zum gewünschten Ergebnis. Die Umsetzung des Gemeinsamen Rahmens wurde durch fortwährende Probleme bei der Abstimmung zwischen den Gläubigern stark gebremst, womit Vertrauen verspielt wurde und die Beteiligung auf niedrigem Niveau verharrte. Überschuldete Länder mit mittlerem Einkommen sind nicht teilnahmeberechtigt, und groß angelegte Umschuldungen außerhalb des Gemeinsamen Rahmens sind ebenfalls stark im Verzug, was langfristige Schuldenkrisen auslöst, die den Entwicklungsfortschritt drastisch zurückwerfen.

28. Die wiederkehrende zyklische Überschuldung von Staaten spricht für eine effektivere Staatsschuldenarchitektur, die Schuldenkrisen verhüten, die Bereitstellung erschwinglicher Finanzierung für Investitionen in die Nachhaltigkeitsziele unterstützen und bei Bedarf wirksamere und fairere Umschuldungen ermöglichen helfen soll. Zum Stimulus für die Ziele für nachhaltige Entwicklung gehörte eine bessere multilaterale Lösung für Schuldenerleichterungen. Dieses Kurzdossier enthält konkrete Empfehlungen zu diesem Vorschlag und zu langfristigen strukturellen Lösungen, unter anderem a) die Schaffung von Märkten für Staatsanleihen, die die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele unterstützen, und b) einen wirksamen, effizienten und ausgewogenen zweistufigen Prozess für die leichtere Bereinigung von Staatsschulden.

Maßnahme 3: Minderung von Schuldenrisiken und Ausweitung der Märkte für Staatsanleihen zur Förderung der Ziele für nachhaltige Entwicklung

- Die Grundsätze zur Förderung einer verantwortungsvollen staatlichen Kreditvergabe und -aufnahme aktualisieren, um dem veränderlichen globalen Umfeld und den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten Rechnung zu tragen.
- Das Schuldenmanagement intensivieren und die Transparenz erhöhen.
- Die Analyse der Schuldentragfähigkeit und die Bonitätsbewertungen verbessern.
- Die Verträge über öffentliche Schulden verbessern, unter anderem durch die Aufnahme von Klauseln zur Schuldendienstaussetzung in Notfällen.

29. Erstens sollte die internationale Gemeinschaft ihre seit langem bestehende Zusage erfüllen, auf einen globalen Konsens über Leitlinien für die Verantwortlichkeiten von staatlichen Schuldnern und Gläubigern hinzuarbeiten. Wie in der Aktionsagenda von Addis Abeba vermerkt, kann dieses Bestreben auf bestehenden Initiativen aufbauen und die vorhandenen Grundsätze zur Förderung einer verantwortungsvollen staatlichen Kreditvergabe und -aufnahme zusammenführen und aktualisieren, sodass sie die Nachhaltigkeitsziele einbeziehen und das veränderliche globale Umfeld widerspiegeln.

30. Zweitens sollten das Schuldenmanagement unter anderem durch Kapazitätsaufbau verbessert und die Schuldentransparenz erhöht werden. Zur Förderung der Transparenz sollte die internationale Gemeinschaft ein öffentlich zugängliches Register von Schuldendaten für Entwicklungsländer anlegen und pflegen, um bestehende Initiativen zur Datenerhebung zu stärken und zu koordinieren. Um die Inanspruchnahme und die Datenpflege zu fördern, könnten die multilateralen Entwicklungsbanken im Rahmen ihrer Tätigkeit Anreize einführen, und sowohl Gläubiger- als auch Schuldnerländer könnten förderliche Gesetze oder sonstige Vorschriften erlassen.

31. Drittens sollten die Analyse der Schuldentragfähigkeit und die Bonitätsbewertungen einschließlich ihrer Methodik rascher und automatischer öffentlich zugänglich gemacht, vertieft und aktualisiert werden, um Veränderungen auf den Märkten für Staatsanleihen Rechnung zu tragen, mit dem Ziel, die Nachhaltigkeitsziele zu unterstützen, unter anderem durch die Unterscheidung zwischen Liquiditätskrisen und Solvenzkrisen, die Erstellung von Analysen für die langfristige Schuldentragfähigkeit und die Eröffnung fiskalischer Spielräume für Investitionen in Klimaschutz und Nachhaltigkeitsziele im Rahmen von Schuldentragfähigkeitsanalysen.

32. Bislang sind Schuldentragfähigkeitsanalysen und Bonitätsbewertungen im Allgemeinen auf kurzfristige finanzielle Risiken ausgerichtet. Steigen die Zinssätze während einer Liquiditätskrise sprunghaft an, werden viele Länder – auch solche, die bei der vorher geringeren Kreditspanne noch als zahlungsfähig angesehen wurden – als hochgradig ausfallgefährdet eingestuft, was die Kreditkosten weiter in die Höhe treibt und einen Teufelskreis auslöst. Auf Solvenz konzentrierte Analysen der Schuldentragfähigkeit würden klar zwischen Liquiditätskrisen (bei denen eine langfristige, erschwingliche Finanzierung die Lösung sein kann) und Solvenzkrisen (bei denen Schuldenerlass erforderlich sein kann) differenzieren. Dies ist im Kontext der Aufstockung öffentlicher Kredite als Teil des Stimulus für die Ziele für nachhaltige Entwicklung besonders wichtig. Die „Solvenz“ ließe sich in solchen Schuldentragfähigkeitsanalysen vereinfacht errechnen, wenn in den bestehenden Modellen für die Kosten der Refinanzierung nicht die (höheren) marktüblichen Zinssätze, sondern die von den Entwicklungsbanken verwendeten Zinssätze angesetzt würden. Ein Vergleich des über den Solvenzansatz errechneten Ergebnisses mit dem der herkömmlichen Schuldentragfähigkeitsanalyse ließe erkennen, ab welchem Punkt ein Land grundsätzlich solvent wäre, wenn es Zugang zu besseren Finanzierungsbedingungen erhielte. Eine systematische und transparente Veröffentlichung dieser Ergebnisse als Vergleich zu den herkömmlichen Schuldentragfähigkeitsanalysen lieferte den Märkten wertvolle Informationen und könnte die Kreditkosten für Länder, die sich nicht in einer Solvenzkrise befinden, verringern.

33. Langfristige Schuldentragfähigkeitsanalysen sollten überdies sowohl Klimarisiken als auch die Auswirkungen von Investitionen im Rahmen von Langzeitprognosen berücksichtigen, um die positiven Effekte von Investitionen in Produktivität und Resilienz auf die Schuldentragfähigkeit zu messen. Des Weiteren sollten Schuldentragfähigkeitsanalysen den Finanzierungsbedarf des jeweiligen Landes für die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigen und zu diesem Zweck Haushaltsspielraum für Investitionen in diese Ziele ansetzen (im Wesentlichen bedeutet dies den Wechsel von einem Schuldenhierarchiesystem, das Zahlungen an externe Gläubiger Vorrang einräumt, hin zu einem System, bei dem Sozialschutzverpflichtungen und Zahlungen zur Deckung anderweitigen innerstaatlichen Bedarfs Vorrang haben). Durch diese Änderung würde zwar das Zahlungsausfallrisiko höher eingeschätzt, aber auch der Umfang des Schuldenerlasses genauer wiedergegeben, der bei Zahlungsausfall erforderlich wäre.

34. Ergänzende Reformen sind auch bei den von privaten Ratingagenturen durchgeführten Bonitätsprüfungen erforderlich. Die internationale Gemeinschaft sollte in regelmäßigen Abständen die Transparenz der für das Länderrating angewandten Methodik überprüfen und aktualisieren und im Rahmen von Vorschriften noch weniger auf

Bonitätsbewertungen zurückgreifen, aufbauend auf der vom Rat für Finanzstabilität 2014 veröffentlichten unabhängigen Begutachtung seiner Grundsätze für die verminderte Inanspruchnahme der Bonitätsbewertungen von Ratingagenturen. Ratingagenturen sollten zudem langfristige Bewertungen veröffentlichen und klar zwischen den modellbasierten und den ermessensabhängigen Teilen des Länderratings unterscheiden, damit Investoren die Objektivität solcher Bewertungen besser einschätzen können. Parallel dazu sollten öffentliche Institutionen vergleichbare Schuldentragfähigkeitsanalysen für sämtliche Emittenten von Staatsanleihen in transparenter Weise veröffentlichen, die Investoren dann als Maßstab nutzen könnten, um zwischen modellbasierten Bewertungen und den Werturteilen der Ratingagenturen zu differenzieren.⁷

35. Viertens sollten die Verträge über öffentliche Schulden verbessert werden. Finanzinstrumente, die den Schuldendienst an die wirtschaftlichen Bedingungen und an wirtschaftsexterne Schocks knüpfen, könnten die Wahrscheinlichkeit künftiger Krisen senken. Kreditgeber sollten durchgängig Klauseln für Höhere Gewalt und für die Schuldendienstaussetzung in Notfällen aufnehmen, die eine automatische Erleichterung des Schuldendienstes bei externen Schocks wie Katastrophen oder Pandemien vorsehen. Hierbei sollten öffentliche Kreditgeber die Führung übernehmen und sich dabei auf bestehende Initiativen (so etwa der französischen Agentur für Entwicklung (Agence Française de Développement), der Interamerikanischen Entwicklungsbank und einiger Export-Import-Banken) stützen. Derartige Klauseln können kapitalwertneutral gestaltet werden, so dass sie keine oder nur geringfügige Preisauswirkungen haben. Solvenzprobleme größeren Ausmaßes lassen sich damit jedoch nicht beheben, und manche Länder können nach wie vor der Umschuldung bedürfen. Für die Überwindung von Schuldenkrisen kommt es auch darauf an, erweiterte Kollektivklauseln in Anleiheverträge sowie Mehrheitsregelungen für Abstimmungen in Kreditverträge aufzunehmen, ergänzt durch die im Folgenden erörterten weiteren Maßnahmen.

36. Darüber hinaus sollte die internationale Gemeinschaft eine breitere Anwendung von Schuldenumwandlungen zugunsten der Ziele für nachhaltige Entwicklung und zugunsten des Klimas fördern, insbesondere für die Anpassung an den Klimawandel, wobei der Schwerpunkt darauf liegen sollte, Schulden tragfähiger zu machen und Einsparungen in die Klimaresilienz und die Nachhaltigkeitsziele zu investieren, beispielsweise durch die Entwicklung eines Referenzrahmens für die Umwandlung von Schulden in Investitionen in die Nachhaltigkeitsziele.

Maßnahme 4: Bessere Bewältigung von Schuldenkrisen durch einen zweistufigen Prozess: einen Schuldenbereinigungsmechanismus zur Unterstützung des Gemeinsamen Rahmens und mittelfristig eine Staatsschuldenbehörde

- Die Teilnahmeberechtigung am Gemeinsamen Rahmen auf Länder der mittleren Einkommensgruppe mit erheblicher Staatsverschuldung und Umschuldungsbedarf ausweiten.
- Einen Schuldenbereinigungsmechanismus einrichten, beispielsweise bei einer multilateralen Entwicklungsbank, um zögerliche Fortschritte im Gemeinsamen Rahmen zu beheben, die durch Koordinierungsprobleme zwischen und unter staatlichen und privatwirtschaftlichen Gläubigern entstehen.
- Eine alle Seiten einschließende und repräsentative Staatsschuldenbehörde einrichten, die einen multilateralen Rechtsrahmen für die Umstrukturierung von Staatsschulden erarbeiten und umsetzen soll.

37. Die allgemein bekannten Mängel des Gemeinsamen Rahmens, darunter die Teilnahmeberechtigung, die Reaktionsgeschwindigkeit und die Vergleichbarkeit des Umgangs mit den Schulden, müssen dringend systematisch angegangen werden. So verfügt der Gemeinsame Rahmen über keinen Mechanismus, der sich mit der Vergleichbarkeit des Umgangs mit Schulden durch unterschiedliche Kategorien von Gläubigern (staatliche und private Gläubiger) befasst. Um dies zu beheben, sollte ein Schuldenbereinigungsmechanismus eingerichtet werden. Der Gemeinsame Rahmen und der Mechanismus

⁷ Siehe Department of Economic and Social Affairs, „Credit rating agencies and sovereign debt: four proposals to support achievement of the SDGs“, Kurzdossier Nr. 131 (März 2022).

müssen auch für Länder mit mittlerem Einkommen zugänglich sein, die Schuldenerleichterungen benötigen.

38. Der Mechanismus könnte beispielsweise bei einer multilateralen Entwicklungsbank angesiedelt werden und hätte das Ziel, die innerhalb des Gemeinsamen Rahmens getroffenen Umschuldungsmaßnahmen zu beschleunigen. Schulden würden dem Mechanismus überschrieben, und der Umgang mit den Schulden würde – wie bisher auf Einzelfallbasis – von einem Sachverständigengremium durchgeführt.⁸ Der Mechanismus würde anhand einer Reihe vorab festgelegter Grundsätze den Umgang mit den Schulden aushandeln und dabei auf Vergleichbarkeit zwischen allen Gruppen von staatlichen und privatwirtschaftlichen Gläubigern hinwirken. Zu diesem Zweck könnte der Mechanismus private Gläubiger durch Anreize und Sanktionen zur Teilnahme an einer Umschuldung ermutigen, die gewährleistet, dass ihr Umgang mit den Schulden mit dem staatlicher Gläubiger vergleichbar ist.⁹ Letztlich könnte der Mechanismus in den Verhandlungen zwischen Schuldnern und Gläubigern als unparteiischer Berater und „ehrlicher Mittler“ auftreten, sei es unmittelbar, sei es durch ein System unabhängiger Sachverständigengruppen, die als Vermittler in den Verhandlungen zwischen Schuldnern und privatwirtschaftlichen Gläubigern fungieren könnten.

39. Ein deutlich gestärkter Gemeinsamer Rahmen sollte durch eine alle Seiten einschließende und repräsentative Staatsschuldenbehörde ergänzt werden, die unabhängig von den Interessen der Gläubiger und der Schuldner in einem zunehmend komplexen Schuldenumfeld eine zeitnahe, geordnete, wirksame und faire Schuldenregelung gewährleistet. Ebenso wie formelle Insolvenzregelungen – und nicht freiwillige Prozesse – zur Abwicklung von Unternehmensinsolvenzen dienen, wird letztlich auch ein effizientes System für Staatsinsolvenzen erforderlich sein, das bei Zahlungsunfähigkeit eines Staates Auffangmechanismen bietet und vermittelt. Das Fehlen eines solchen regelgestützten Systems führt zu Ineffizienz (Umschuldungen, die nicht weit genug gehen und zu spät erfolgen), verbunden mit hohen sozialen Kosten, sowie zu Marktunsicherheit, die zu hohen Risikoprämien beiträgt. Das Nichtvorhandensein eines Verfahrens zum Umgang mit Insolvenzen spielt renitenten Gläubigern in die Hände und benachteiligt andere Menschen mit Anspruch auf staatliche Ressourcen, beispielsweise Menschen im Ruhestand und Erwerbstätige.

40. Eine Staatsschuldenbehörde sollte diese und andere durch den derzeitigen Regelungsmangel bedingten Schwächen beheben. Sie sollte auf den bestehenden Grundsätzen, darunter die 2015 verabschiedete Resolution 69/319 der Generalversammlung mit dem Titel „Grundprinzipien für Verfahren zur Umstrukturierung von Staatsschulden“, aufbauen. Sie würde Hand in Hand mit dem vorgeschlagenen Schuldenbereinigungsmechanismus arbeiten. So könnte der Mechanismus (oder sein Schiedsgremium) zunächst freiwillige Verhandlungen zwischen Schuldnern und Gläubigern vermitteln und dann den Fall an einen Rechtsmechanismus einer Staatsschuldenbehörde überweisen. Diese Vorgehensweise wurde 2009 von der vom Präsidenten der Generalversammlung einberufenen Sachverständigenkommission für die Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems (Stiglitz-Kommission) gebilligt.

⁸ Schuldnerländer würden sich weiter um Schuldenerleichterungen an den Gemeinsamen Rahmen wenden, während als untragbar eingestufte bilaterale öffentliche Schulden per Tausch oder Verkauf an den Schuldenbereinigungsmechanismus übertragen würden, wobei die Gläubiger vorab einem Regelkatalog zustimmen müssten. Finanziert werden könnte der Mechanismus von bilateralen Gläubigern (die zugleich Anteilseigner der multilateralen Entwicklungsbank sind, bei der die Fazilität angesiedelt ist). Gläubigerländer könnten den Tausch entweder als Finanzierung des Mechanismus oder als Schuldenerlass verbuchen.

⁹ Dazu könnte auch gehören, renitente Gläubiger zu sanktionieren, ergänzt durch rechtliche Maßnahmen an bedeutenden Finanzstandorten, um den Einfluss renitenter Gläubiger zu begrenzen; zugleich könnten verbesserte Kreditbedingungen angeboten werden.

V. Massive Aufstockung der Entwicklungs- und Klimafinanzierung

Argumente für eine Reform

41. Im Stimulus für die Nachhaltigkeitsziele wurde hervorgehoben, dass das internationale System sowohl die konzessionäre als auch die nichtkonzessionäre erschwingliche Langzeitfinanzierung für die Ziele und für Klimamaßnahmen aufstocken muss. Öffentliche Entwicklungsbanken sind wie keine andere Institution positioniert, höhere Risiken einzugehen, die Kapitalkosten zu senken und die Investitionen in die Ziele zu beschleunigen. Die multilateralen Entwicklungsbanken müssen langfristige Kredite zu Bedingungen vergeben, die vorsehen sollten, dass die Kosten konzessionärer wie nichtkonzessionärer Kredite unter den marktüblichen Sätzen liegen.

42. Derzeit wird erörtert, wie das System multilateraler Entwicklungsbanken sein Kapital einsetzt und Mittel vergibt. Indien, das 2023 die Präsidentschaft der G20 innehat, hat die Reformen multilateraler Entwicklungsbanken als Schwerpunkt vorgeschlagen, während die Weltbank selbst einen „Evolutionsfahrplan“ ausgearbeitet hat. Die Kreditvergabe durch multilaterale Entwicklungsbanken ist im historischen Vergleich niedrig, da die Anteilseigner die eingezahlte Kapitalbasis der Banken nicht so stark erhöht haben, dass sie mit dem zunehmenden Umfang der Weltwirtschaft oder dem Investitionsbedarf im Bereich der nachhaltigen Entwicklung Schritt halten könnte.

43. Zusätzlich werden durch öffentliche Entwicklungsfinanzierung Mittel von insgesamt 45 bis 55 Milliarden Dollar pro Jahr aus dem Privatsektor mobilisiert; zum weitaus größten Teil in Ländern mit mittlerem Einkommen. Dies liegt weit unter der Forderung der Weltbank von 2015, aus Milliarden Billionen zu machen, und wirft die Frage auf, wie wirksam das aktuelle Modell zur Mobilisierung privater Finanzmittel ist. Wir müssen uns ambitionierter daranmachen, Mittel aus dem Privatsektor zu mobilisieren, und rascher auf politischer Ebene Risikominderung betreiben (Schaffung eines förderlichen innerstaatlichen Umfelds für Investitionen in die nachhaltige Entwicklung, Vorbereitung von Investitionspipelines, verstärkter Kapazitätsaufbau) sowie neue Rahmen für die Streuung finanzieller Risiken erarbeiten, unter anderem über multilaterale Entwicklungsbanken.

44. Multilaterale Entwicklungsbanken prüfen derzeit noch nicht, wie sie ihre konsolidierten Mittel wirksam nutzen und so noch mehr Kredite vergeben können, ohne ihre Bonität in Mitleidenschaft zu ziehen. Angesichts des geografischen Schwerpunkts regionaler Entwicklungsbanken ließen sich die Risiken über das gesamte System multilateraler Entwicklungsbanken streuen und die Kreditvergabe dadurch insgesamt erweitern. Multilaterale Entwicklungsbanken sollten außerdem enger mit dem gesamten System öffentlicher Entwicklungsbanken zusammenarbeiten, das mit 522 Entwicklungsbanken und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen mit einem Gesamtvermögen von 23 Billionen Dollar breit aufgestellt ist.

45. Bei der Stärkung der Rolle multilateraler Entwicklungsbanken geht es jedoch um mehr als nur um Quantität. Sie werden auch ihre Geschäftsmodelle anpassen müssen, um zu gewährleisten, dass alle von ihnen vergebenen Kredite im Bereich der nachhaltigen Entwicklung eine größere Wirkung erzielen. Dazu zählen eine Neuausrichtung der Zuteilung konzessionärer Finanzmittel, um dem aktuellen Gefährdungspotenzial, beispielsweise durch Klimakatastrophen, gerecht zu werden, eine Umorientierung interner Anreize sowie die Unterstützung konfliktbetroffener Länder, einschließlich Ländern mit mittlerem Einkommen, in denen multilaterale Entwicklungsbanken vor operativen Herausforderungen stehen, die über den Bedarf an maßgeschneiderten Kreditkonditionen und Zuschüssen hinausgehen.

46. Reformen sind auch im Kontext der Klimafinanzierung wichtig. Dem Grünen Klimafonds und anderen nach dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und dem Übereinkommen von Paris eingerichteten Klimafonds muss bei der Unterstützung der Entwicklungsländer eine wichtige Rolle zukommen. Dennoch haben viele Entwicklungsländer, insbesondere kleine Inselentwicklungsländer, immer noch erhebliche Schwierigkeiten, auf diese Mittel zuzugreifen. Es gibt derzeit etwa 73 öffentliche oder halböffentliche Klimafonds, und 62 multilaterale Fonds vergaben 2020 insgesamt nur 3 bis 4 Milliarden Dollar. Derzeit lässt ihre Koordinierung zu wünschen übrig. Die nach dem Rahmenübereinkommen eingerichteten Fonds sind unterfinanziert.

Maßnahme 5: Massiver Ausbau der Entwicklungskredite und Verbesserung der Kreditkonditionen

- Erhöhung der Kreditvergabe durch multilaterale Entwicklungsbanken auf 1 Prozent des globalen BIP (um 500 Milliarden bis 1 Billion Dollar pro Jahr) bei gleichzeitiger Aufstockung des eingezahlten Kapitals und wirksamerer Nutzung ihrer Gesamtmittel.
- Extrem langfristige erschwingliche Finanzierungsangebote mit Klauseln zur Schuldendienstaussetzung in Notfällen und Lockerung der Zugangsmodalitäten für diese Finanzierung.
- Vermehrte Vergabe von Krediten in Lokalwährung bei besserem Management von Risiken durch Diversifizierung.

47. Eine Analyse im Rahmen des Stimulus für die Nachhaltigkeitsziele zeigt, dass die multilateralen Entwicklungsbanken durch eine gestärkte Kapitalbasis, zusätzliche Mittel und die wirksamere Nutzung des vorhandenen eingezahlten und abrufbaren Kapitals die Kreditvergabe um mindestens 500 Milliarden Dollar pro Jahr erhöhen und 1 Billion Dollar erreichen können. Das sind nur 0,1 bis 0,2 Prozent der gesamten globalen finanziellen Vermögenswerte für Investitionen in die Verringerung von Armut, Hunger, Ungleichheiten, darunter die Ungleichstellung der Geschlechter, und den Kampf gegen den Klimawandel. Zur weiteren Förderung der Kreditvergabe sollten multilaterale Entwicklungsbanken außerdem auf der von der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank entwickelten Lösung aufbauen und Fazilitäten zur Umverteilung von Sonderziehungsrechten einrichten. Gleichzeitig sollte jeder Mitgliedstaat mit ungenutzten Sonderziehungsrechten mindestens die Hälfte davon über Fazilitäten in multilateralen Entwicklungsbanken umverteilen lassen.

48. Multilaterale Entwicklungsbanken sollten erschwingliche, extrem langfristige Kredite mit Rückzahlungsfristen von 30 bis 50 Jahren anbieten. Die Aufnahme von Klauseln zur Schuldendienstaussetzung in Notfällen in Kreditverträge kann für Länder, die von vordefinierten Schocks wie klimabedingten Katastrophen betroffen sind, automatisch ein Moratorium auslösen. Eine kapitalwertneutrale Gestaltung kann dafür sorgen, dass die Bonität multilateraler Entwicklungsbanken nicht beeinträchtigt wird.

49. Die Ausweitung der Kreditvergabe in Lokalwährungen ist entscheidend, um die Wechselkursrisiken für die Staaten zu verringern. Internationale Finanzinstitutionen können mit Wechselkursrisiken besser umgehen als Staaten, weil sie sie über mehrere Währungen streuen können, während Staaten einem konzentrierten Wechselkursrisiko ausgesetzt sind. Eine erhöhte Kreditvergabe in lokalen Währungen sollte auch mit einer stärkeren Diversifizierung im Risikomanagement einhergehen, wie in der Aktionsagenda von Addis Abeba gefordert, unter anderem durch eine bessere Nutzung des Systems multilateraler Entwicklungsbanken (siehe Maßnahme 8). Lokalwährungskredite könnten auch durch eine verstärkte Kreditaufnahme an inländischen Kapitalmärkten finanziert werden, die zusätzlich den Vorteil hätte, die Entwicklung dieser Märkte zu fördern. Dennoch bergen Kredite in Lokalwährungen wie alle Schulden gewisse Risiken, die die Länder im Rahmen einer Schuldenmanagementstrategie steuern müssen.

Maßnahme 6: Verlagerung des Schwerpunkts der Geschäftsmodelle multilateraler Entwicklungsbanken und anderer öffentlicher Entwicklungsbanken auf die Wirkung zugunsten der Ziele für nachhaltige Entwicklung sowie wirksamere Nutzung privater Finanzmittel zur Förderung der Wirkung zugunsten der Nachhaltigkeitsziele

- Aktualisierung von Mission, Politik, Praxis, Messgrößen und internen Anreizen der Entwicklungsbanken, um den Schwerpunkt auf die Wirkung zugunsten der Nachhaltigkeitsziele und auf Klimamaßnahmen zu legen und sie an den internationalen Normen und Standards in den Bereichen Menschenrechte, Beschäftigung und Umwelt auszurichten.
- Schrittweiser Abbau der Finanzierung fossiler Brennstoffe und stärkere Gewichtung der Förderung des Rechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt.

- Entwicklung neuer Rahmen, um festzulegen, wann und wie die Nutzung privater Finanzmittel ausgeweitet werden soll, damit sie die Nachhaltigkeitsziele maximal fördert.

50. Jede Kreditvergabe durch multilaterale Entwicklungsbanken und andere öffentliche Entwicklungsbanken muss umfassend auf nachhaltige Entwicklung ausgelegt sein. Dazu zählt auch die ausdrückliche Einbindung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in die Mandate der Entwicklungsbanken. Zunächst sollten die Entwicklungsbanken ihre internen Messgrößen, Anreize und Entscheidungsprozesse bei der Kreditvergabe so aktualisieren, dass sie während des gesamten Entscheidungsprozesses die positiven wie negativen Auswirkungen von Projekten auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung als zentrales Element berücksichtigen und damit die aktuellen Sicherungsmaßnahmen ergänzen, die oft nachträglich ergriffen werden. Die Kreditvergabepolitik der Entwicklungsbanken muss enger mit der Planung des jeweiligen Landes verknüpft sein. Kreditwürdigkeitsprüfungen können drastisch vereinfacht und Mittel schneller ausgezahlt werden, ohne die Kreditqualität zu beeinträchtigen, indem die Länder durch die Erarbeitung solider nationaler Pläne für nachhaltige Entwicklung und integrierter nationaler Finanzrahmen Vorarbeit leisten. Wenn diese ländereigenen Planungsinstrumente verfügbar sind, sollten sie von allen multilateralen Entwicklungsbanken mitgetragen werden. Damit kann die Kreditvergabe vorab gestrafft und beschleunigt werden. Nachträglich können ergänzende Anreize gesetzt werden, um Kreditnehmer zur Erfüllung ihrer Zielvorgaben im Hinblick auf Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung zu ermutigen.

51. Zweitens sollten alle öffentlichen Entwicklungsbanken die Finanzierung fossiler Brennstoffe auslaufen lassen und den Umfang und die Qualität der Finanzmittel für die Anpassung an den Klimawandel und den Resilienzaufbau in anfälligen Entwicklungsländern deutlich steigern. Dabei sollten sie besonderes in Bereiche investieren, die für die Herbeiführung eines gerechten Wandels für alle auch weiterhin essenziell sind, etwa in den universellen Sozialschutz und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der grünen Wirtschaft. Es ist unerlässlich, dass multilaterale Entwicklungsbanken das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt fördern und Klimamaßnahmen systematisch in ihre gesamte Tätigkeit einbeziehen, auch in den Bereich Privatsektorfinanzierung, ohne dabei Mittel von der Finanzierung für nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern abzuziehen. Das ist besonders deswegen wichtig, weil die Finanzmittel für die Abschwächung des Klimawandels überwiegend in Länder mit mittlerem Einkommen geflossen sind. Solche Finanzmittel müssen zusätzlich bereitgestellt werden. Dafür sind umfangreichere Gesamtmittel der multilateralen Entwicklungsbanken unerlässlich. Auch eine bessere und transparentere Rechnungsführung wird unverzichtbar sein, darunter neue Möglichkeiten, Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels zu berücksichtigen und die Zusätzlichkeit zu gewährleisten.

52. Drittens sollten die Entwicklungsbanken Wirkungsberichte erstellen und transparent veröffentlichen, wobei die internen Anreize vorbehaltlich der Risiken und finanziellen Tragfähigkeit an die maximale Wirkung auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung geknüpft werden sollten. Dies umfasst auch die Erfassung und Analyse von Daten zur Auswirkung aller multilateralen Investitionen auf die Geschlechtergleichstellung. Auf diese Weise können sie als Marktführer fungieren und einen Präzedenzfall für private Investoren schaffen.

53. Viertens müssen multilaterale Entwicklungsbanken und andere Institutionen für Entwicklungsfinanzierung die aktuellen Modalitäten im Einklang mit den Grundsätzen für Mischfinanzierung nach der Aktionsagenda von Addis Abeba überdenken, um private Finanzmittel verstärkt zu nutzen. Bei der Mischfinanzierung sollte es nicht darum gehen, bankfähige Projekte zu finden. Das Ziel sollte vielmehr darin bestehen, im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung größtmögliche Wirkung zu erzielen und zugleich die finanziellen Risiken zu verstehen und zu bepreisen. Dies ließe sich unter anderem durch folgende Maßnahmen erreichen: Evaluierung des Investitionsbedarfs eines Landes im Bereich der nachhaltigen Entwicklung anhand seiner einschlägigen Prioritäten, Analyse der geeignetsten Finanzierungsstruktur zur Erfüllung dieses Bedarfs (private, öffentliche oder Mischfinanzierung) und Evaluierung und Bepreisung der Risiken (eventuell im Rahmen eines integrierten nationalen Finanzrahmens), um die Wirkung eines jeden Dollars für die nachhaltige Entwicklung zu maximieren. Dieses Vorgehen unterscheidet sich grundlegend vom Ansatz der Weltbank zur Maximierung der Entwicklungsfinanzierung.

54. Darüber hinaus sollten multilaterale Entwicklungsbanken innovative Instrumente konzipieren, etwa Kapitalbeteiligung als Kreditsicherung (equity upside), um sicherzustellen, dass privatwirtschaftliche Partner nicht mehr als ihren Anteil erhalten – ein Kernprinzip der Aktionsagenda von Addis Abeba. Die Verwendung des Begriffs „Risikoteilung“ statt „Risikominderung“ könnte verdeutlichen, wie wichtig es ist, dass der öffentliche Partner die Risiken angemessen einschätzt und bepreist. Finanzierungsregelungen, die die Kapitalkosten für Entwicklungsländer reduzieren, einschließlich bei der Finanzierung der Klimawende, tragen statt projektbezogenen Risiken den Makrorisiken (etwa Wechselkursrisiken) Rechnung. Über den in Maßnahme 8 genannten Rückversicherungsfonds ließen sich Risiken, die private Investoren eventuell scheuen, versichern und angemessen bepreisen.

Abbildung III
Einfluss der internationalen Finanzarchitektur auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung



Maßnahme 7: Massiver Ausbau der Klimafinanzierung unter Gewährleistung der Zusätzlichkeit

- Konsolidierung und Ausbau der Klimafinanzierung, Ausrichtung an den Zielvorgaben des Pariser Übereinkommens und bessere Koordinierung zwischen den sonstigen Klimafonds.
- Beurteilung durch multilaterale Entwicklungsbanken und Geber, ob die Klimafinanzierung zusätzlich zur Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wird, und Berichterstattung darüber.
- Ausweitung der Finanzierung der Anpassung auf 50 Prozent der gesamten Klimafinanzierung und massive Aufstockung der Zuschussfinanzierung.

- Rasche Operationalisierung des Fonds für Verluste und Schäden mit neuer Finanzierungsquelle.

55. Fragmentierte Finanzmittel zur Abschwächung des Klimawandels müssen konsolidiert und rationalisiert werden, um Mechanismen für eine Abschwächungsfinanzierung angemessener Größenordnung einzurichten, deren Finanzierungsmodalitäten und Lenkungsstrukturen eine ausgewogene Steuerung und eine faire Lastenteilung gewährleisten. Gleichzeitig ist ein geschlechtergerechter und menschenrechtszentrierter Ansatz geboten. Dazu zählt auch, den Grünen Klimafonds als wichtigstes Klimafinanzierungsinstrument aufzufüllen, eine bessere Koordinierung und Kohärenz zwischen den Fonds zu gewährleisten und die Verbindungen zu anderen Institutionen besser zu definieren. Spezielle Klimafonds¹⁰ könnten zum Teil über Sonderziehungsrechte kapitalisiert werden. Die jüngsten Erfahrungen des IWF mit seinem Treuhandfonds für Resilienz und Nachhaltigkeit könnten dafür als Vorbild dienen.

56. Nach dem erweiterten Transparenzrahmen des Übereinkommens von Paris erstatten die Geber schon jetzt über ihre Klimafinanzierung Bericht. Obwohl es zwischen der Entwicklungs- und der Klimafinanzierung naturgemäß zu Überschneidungen kommt, unterscheiden sie sich auch voneinander, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung für die Abschwächung des Klimawandels. Die internationale Gemeinschaft sollte einen Mechanismus entwickeln, mit dem sich die Klimafinanzierung besser erfassen lässt, um ihre Zusätzlichkeit zu gewährleisten. So könnten die zusätzlichen Ausgaben für globale öffentliche Güter mittels einer einfachen Formel beziffert werden. Im Falle von Investitionen in neue Energien könnten die Kosten von Investitionen in saubere Energien den Schätzkosten kohlenstoffintensiver Investitionen gegenübergestellt werden. Die Differenz entspräche den zusätzlichen Finanzmitteln für globale öffentliche Güter.

57. Um die Klimafinanzierung an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer auszurichten und dem Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Kapazitäten gerecht zu werden, muss die internationale Gemeinschaft die Finanzierung für die Anpassung an den Klimawandel, den Resilienzaufbau und Verluste und Schäden sowie für Abschwächungsmaßnahmen als globales öffentliches Gut erheblich ausbauen. Dies umfasst auch die Aufstockung der Zuschussfinanzierung.

58. Der Fonds für Verluste und Schäden sollte so schnell wie möglich operationalisiert werden. Die Finanzmittel für Verluste und Schäden sollten automatisch vergeben und zukunftsorientiert eingesetzt werden, um einen resilienten Wiederaufbau sicherzustellen.

Maßnahme 8: Wirksamere Nutzung des Systems der Entwicklungsbanken für eine erhöhte Kreditvergabe und Wirkung zugunsten der Ziele für nachhaltige Entwicklung

- Einrichtung eines gemeinsamen Versicherungs- oder Rückversicherungsfonds für ein wirksames Risikomanagement im gesamten System multilateraler Entwicklungsbanken.
- Verstärkte Zusammenarbeit im gesamten System im Hinblick auf Kofinanzierung, Kapazitätsaufbau und Wissensaustausch.

59. Um die Mittel der multilateralen Entwicklungsbanken weitestgehend auszuschöpfen, sollte das internationale System die Risiken im gesamten System multilateraler Entwicklungsbanken besser steuern, unter anderem durch Kofinanzierung und die Streuung der regionalen Risiken auf globaler Ebene. Erstens sollten multilaterale Entwicklungsbanken ihre gegenseitige Zusammenarbeit durch Kofinanzierung und Wissensaustausch verstärken. Multilaterale Entwicklungsbanken sollten außerdem enger mit dem gesamten System öffentlicher Entwicklungsbanken zusammenarbeiten, etwa durch Durchleitungsdarlehen und Kapazitätsaufbauhilfe für nationale und subnationale Entwicklungsbanken, und sich deren lokale Kenntnisse zunutze machen.

¹⁰ Ähnlich wie in der Agenda von Bridgetown für die Reform der globalen Finanzarchitektur, in der die Einrichtung eines neuen, durch Sonderziehungsrechte gedeckten Mechanismus vorgeschlagen wird, um die Investitionen in den Übergang zu einer CO₂-armen Zukunft und in den Aufbau von Resilienz zu beschleunigen.

60. Zweitens sollten multilaterale Entwicklungsbanken, damit sie ihre Kreditvergabe ausbauen können, ohne dadurch ihre Bonität herabzustufen, Versicherungs- oder Rückversicherungsfonds einrichten, um durch Diversifizierung die Risiken über das gesamte System zu streuen und so besser zu steuern. Dies betrifft unter anderem a) Risiken im Zusammenhang mit regionalen klimabedingten Katastrophen und b) Lokalwährungsrisiken.

Maßnahme 9: Gewährleistung des weiteren Nutzens des Systems multilateraler Entwicklungsbanken für die Ärmsten

- Die Geber sollten ihre Zusagen im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe erfüllen, Zuschüsse über effiziente Multi-Geber-Strukturen leiten und stehende internationale Finanzierungsmechanismen für konzessionäre Finanzierung erwägen.
- Die Geber sollten sich auf den Grundsatz verpflichten, ihre Zusagen gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern und anderen Ländern mit niedrigem Einkommen auch weiterhin zu erfüllen.
- Ausbau der zu Vorzugsbedingungen vergebenen Mittel, einschließlich der Beiträge zur Internationalen Entwicklungsorganisation.
- Systematische Berücksichtigung aller Dimensionen der Anfälligkeit bei den Zuteilungskriterien und Einbeziehung von Faktoren, die über das BIP und Ad-hoc-Ausnahmen hinausgehen.

61. Viele Länder benötigen nach wie vor Zuschüsse und stark konzessionäre Kredite. Zudem müssen die Bereiche der multilateralen Entwicklungsbanken großzügiger wieder aufgefüllt werden, die konzessionäre Mittel vergeben, damit die Ärmsten nicht zurückgelassen werden.

62. Die Anspruchs- und Zuteilungskriterien für konzessionäre Kredite sollten sich nicht auf das Einkommen und eine Einschätzung der Qualität der Politikvorgaben und institutionellen Regelungen eines Landes durch die internationalen Finanzinstitutionen beschränken, sondern so aktualisiert werden, dass sie den aktuellen Gefährdungen, unter anderem durch den Klimawandel, Rechnung tragen. Auch die besonderen Bedürfnisse konfliktbetroffener Länder müssen berücksichtigt werden. Dies kann unterschiedliche operative Mechanismen erfordern, beispielsweise die Nutzung lokaler Durchführungspartner und die Verringerung der Risikoaversion. Die Geberländer können ihre Zusagen im Bereich der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit erfüllen, indem sie mehr Mittel für die Bereiche und Fonds der multilateralen Entwicklungsbanken zusagen, die konzessionäre Finanzierung vergeben. Diese sollten sich an den in Maßnahme 6 beschriebenen ländereigenen Plänen mit Schwerpunkt auf den Zielen für nachhaltige Entwicklung ausrichten. Darüber hinaus sollte die internationale Gemeinschaft ständige internationale Mechanismen für konzessionäre Finanzierung einrichten, die garantieren, dass Mittel erheblichen Umfangs dorthin fließen, wo der Bedarf am größten ist. Abgaben auf grenzüberschreitende Aktivitäten in den Bereichen Schiff- und Luftfahrt, Handel mit fossilen Brennstoffen und internationale Finanztransaktionen bieten sich für die Einrichtung solcher ständiger Mechanismen an. Diese Abgaben sollten so konzipiert werden, dass sie mit Negativanreizen für Aktivitäten vereinbar sind, die den Volkswirtschaften und der Bevölkerung der Entwicklungsländer sowie der globalen Umwelt schaden.

VI. Stärkung des globalen finanziellen Sicherheitsnetzes und Bereitstellung von Liquidität für Länder mit entsprechendem Bedarf

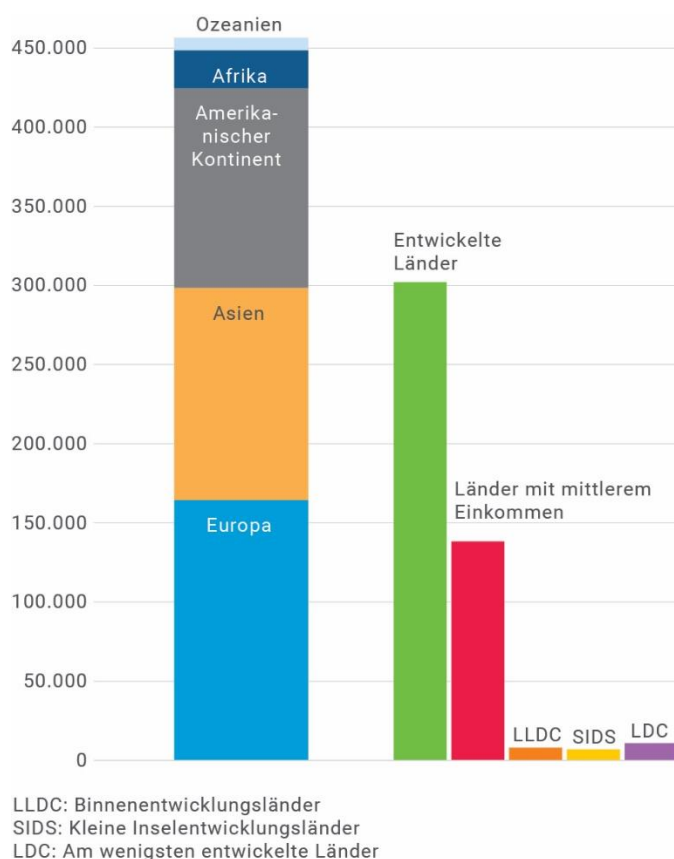
Argumente für eine Reform

63. Das globale finanzielle Sicherheitsnetz hat mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 an Umfang gewonnen, ist jedoch seit 2012 nicht wesentlich gewachsen. Der IWF ist das Kernstück des Netzes, das auch regionale Finanzierungsregelungen, bilaterale Swap-Abkommen und die Devisenreserven der Länder umfasst. Trotz der vielen Ebenen des globalen finanziellen Sicherheitsnetzes ist der Zugang dazu ungleich.

64. Durch die Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten im August 2021 konnten manche der Lücken im Sicherheitsnetz geschlossen werden. Da die Sonderziehungsrechte den IWF-Mitgliedstaaten jedoch proportional zu ihrer Quote zugeteilt werden, erhielten die Entwicklungsländer nur etwa ein Drittel der 2021 zugeteilten Sonderziehungsrechte, und die krisenanfälligsten Länder noch weit weniger (siehe Abbildung IV). Obwohl sowohl die G7 als auch die G20 eine freiwillige Weiterleitung ungenutzter Sonderziehungsrechte im Wert von 100 Milliarden Dollar gefordert hatten, lagen die tatsächlich weitergeleiteten Sonderziehungsrechte bei einem Bruchteil dessen; bis Ende Januar 2023 wurden dem IWF etwa 30 Milliarden Dollar zur Verfügung gestellt¹¹.

Abbildung IV

Anteil an der Zuteilung von Sonderziehungsrechten, nach Region und Ländergruppe (2021)



65. Nach einer Vereinbarung im IWF sind Sonderziehungsrechte als wichtigstes Reserve-medium des internationalen Währungssystems gedacht. Diesen Zweck haben sie jedoch nie erfüllt. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Länder nicht gewillt sind, eine regelmäßige Ausgabe von Sonderziehungsrechten zu erwägen, andererseits darauf, dass der Privatsektor an Finanzinstrumenten in Sonderziehungsrechten kein Interesse hat.

66. Die anfänglichen Auswirkungen der Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) auf die Kapitalströme bestätigten die Wirksamkeit der Kapitallenkung. Länder, die Kapitallenkung nutzten, hatten vergleichsweise niedrige Finanzierungskosten und Wechselkursschwankungen und konnten ihren Zugang zu ausländischen Finanzmitteln besser sichern. In seiner Institutionellen Sicht der Kapitalströme anerkennt der IWF die potenzielle Rolle der Kapitallenkung und makroprudenzieller Maßnahmen. Im OECD-Kodex zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie in vielen bilateralen Handels- und

¹¹ Ende Januar 2023 standen dem IWF 3,85 Milliarden Sonderziehungsrechte aus neuen Vereinbarungen über Schuldscheindarlehen für den Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum und 18,9 Milliarden Sonderziehungsrechte an Beiträgen und Kreditvereinbarungen für den Treuhandfonds für Resilienz und Nachhaltigkeit zur Verfügung.

Investitionsverträgen wird jedoch nach wie vor eine volle Liberalisierung gefordert, was auf Inkohärenzen im internationalen System hindeutet.

Maßnahme 10: Verstärkte Bereitstellung von Liquidität und Ausweitung des finanziellen Sicherheitsnetzes

- Umgestaltung der Rolle und Nutzung der Sonderziehungsrechte. Dazu zählt eine stärker automatisierte, antizyklisch oder als Reaktion auf Schocks erfolgende Ausgabe von Sonderziehungsrechten, die nach Maßgabe des Bedarfs zugeteilt werden (siehe Abschn. III).
- Flexibilisierung der Kreditvergabe durch den IWF durch weniger Bedingungen und Zugangsbeschränkungen und die Abschaffung von Gebühren; die Kreditlinien sollten sich an den Bedürfnissen zur Krisenbekämpfung und nicht an den Quotenanteilen orientieren.
- Einrichtung einer multilateralen Währungsswap-Fazilität.
- Stärkung regionaler Finanzvereinbarungen.

67. Zur wirksamen Krisenbekämpfung sollten Sonderziehungsrechte bald nach Beginn finanzieller Krisen oder anderer Schocks ausgegeben werden. 2008-2009 dauerte es nach Einsetzen der extensiven Finanzkrise noch 11 Monate bis zu einer Einigung über die Ausgabe von Sonderziehungsrechten; 2020-2021 waren es 17 Monate. Diese Ausgabe sollte stärker automatisiert werden. Die Vereinbarung gewisser Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um eine automatische Empfehlung zur Ausgabe von Sonderziehungsrechten auszulösen, würde politisch bedingte Verzögerungen vermeiden helfen. Eine neue Zuteilungsformel würde die Ausgabe von Sonderziehungsrechten so ausrichten, dass sie gezielt Ländern zugutekäme, die tatsächlich Liquidität benötigen. So könnte die Zuteilung auf die Länder beschränkt werden, die von Katastrophen oder anderen Schocks betroffen sind.

68. Der IWF sollte insgesamt vergrößert werden. Durch die explizite Entkoppelung von Stimmrechten und Beiträgen (siehe Maßnahme 1) können die Mitgliedstaaten von bilateralen Kreditvereinbarungen zu einer vollständig multilateralen Finanzierung des Fonds übergehen. Eine erste Mittelaufstockung des Fonds ließe sich durch den Verkauf seines zu Anschaffungskosten bewerteten Goldes erzielen. Dies würde über 175 Milliarden Dollar an realisierten Gewinnen einbringen. Zudem sollte der Fonds davon absehen, Quotenmultiplikatoren als Richtwerte für Kreditlinien heranzuziehen und Zuschläge zu erheben, die kontraproduktiv sein können.

69. In den letzten 15 Jahren haben sich Devisenswap-Vereinbarungen der Zentralbanken als wirksamstes Mittel der Krisenbewältigung erwiesen. Über sie konnte dringend benötigte Liquidität nahezu kostenlos bereitgestellt werden. Ihr Nutzen besteht neben der Liquiditätsbereitstellung auch in einer Beruhigung der Märkte, jedoch haben nur wenige Entwicklungsländer Zugang zu bilateralen Devisenswap-Vereinbarungen (siehe Abbildung V). Letztere können zur Lockerung von Zugangsbeschränkungen beitragen, da der IWF und andere Institutionen umfangreiche Mittel in Swap-ähnlichen Instrumenten halten können, deren Zugang nicht an Stimmrechte im IWF geknüpft ist. Multilaterale Devisenswaps wären vor allem für die Bewältigung exogener Schocks von Bedeutung.

Abbildung V a
Bilaterale Devisenswap-Netzwerke
 (nach Volumen skaliert)

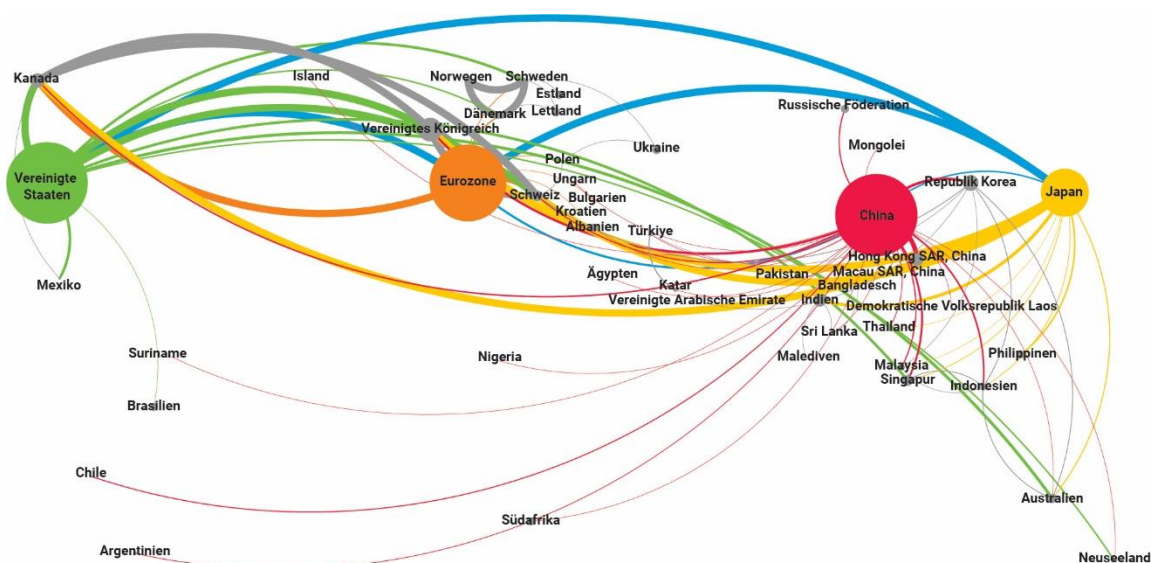
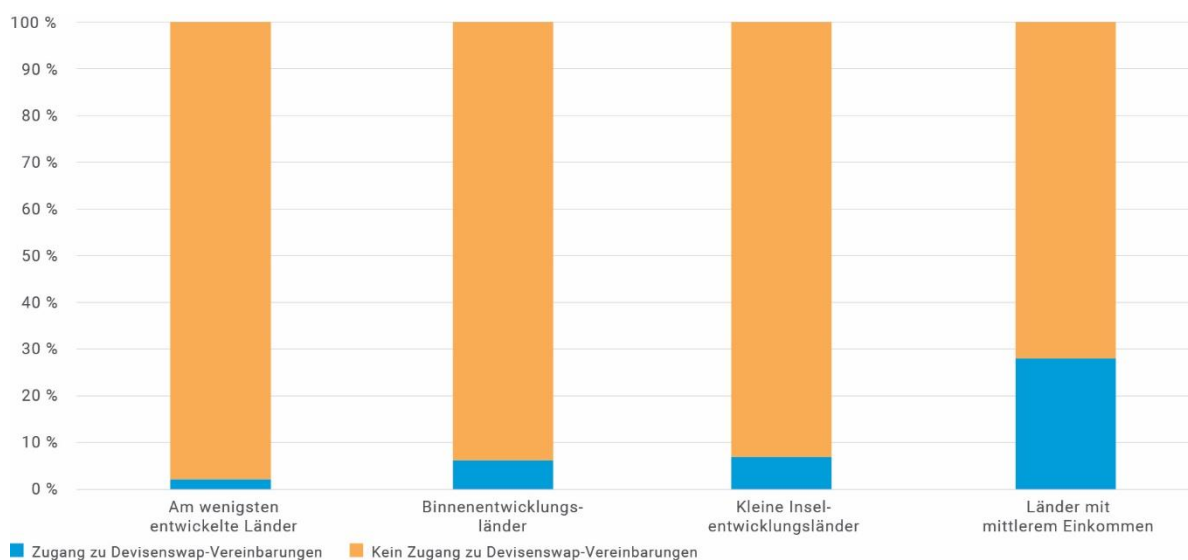


Abbildung V b
Zugang zu Devisenswaps nach Ländergruppe (2021)



Quelle: Berechnungen der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten aufgrund von Perks et al, „Evolution of bilateral swap lines“, IWF-Arbeitspapier Nr. 2021/210 (IWF, 2021); Websites der Zentralbanken und Schätzungen durch IWF-Bedienstete.

Abkürzungen: LDC – am wenigsten entwickelte Länder; LLDC – Binnenentwicklungsländer; SIDS – kleine Inselentwicklungsländer; MICs – Länder mit mittlerem Einkommen.

70. Als 2020 der COVID-19-Schock einsetzte, nutzten nur wenige Länder regionale Finanzvereinbarungen. Dies ging unter anderem auf die geringe Liquidität der meisten Fazilitäten und auf die teils als beschwerlich empfundenen Zugangsbedingungen zurück. Den Zugang zu einem regionalen Sicherheitsnetz an das Bestehen eines IWF-Programms zu knüpfen, ist deswegen besonders problematisch, weil der Zweck eines multilateralen Sicherheitsnetzes unterlaufen wird. Die regionalen und globalen Ebenen des Sicherheitsnetzes sollten aufeinander abgestimmt sein, doch kann eine formale Abkoppelung von den IWF-Programmauflagen und ein erweitertes Mittelvolumen für eine höhere Wirksamkeit dieser Ebene sorgen.

Maßnahme 11: Bekämpfung von Kapitalmarktvolatilität

- Verstärkung der makroökonomischen Koordinierung.
- Entwicklungsländer haben Zugang zum vollen Instrumentarium des Kapitalbilanzmanagements.
- Die Ausgangsländer von Kapitalströmen sollten aktiv zur Verringerung der Volatilität beitragen.

71. Internationale Koordinierung und transparente, proaktive Vorgaben für geldpolitische Entscheidungen in den Ausgangsländern von Kapitalströmen tragen entscheidend dazu bei, negative Übertragungseffekte zu verringern. Die Arbeitsgruppe des Rahmens der G20 für robustes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum sollte für eine bessere Koordinierung der makroökonomischen Politik in den G20-Ländern sorgen, hat dieses Ziel jedoch verfehlt. Eine solche Koordinierung könnte auf Finanzministerebene und auf der Ebene der Zentralbankvorstände erfolgen. Der IWF wurde damit beauftragt, in einem Bericht dazulegen, wie sich das Vorgehen der Ausgangsländer auf die Entwicklungsländer auswirken wird, und Empfehlungen zur Abfederung der negativen Auswirkungen abzugeben.

72. Die Länder sollten ihre politischen Maßnahmen stärker mit den Empfängerländern und den zuständigen internationalen normsetzenden Organen abstimmen, um internationale Übertragungseffekte zu verhindern. Diese Abstimmung sollte über ein inklusives institutionelles Organ erfolgen, in dem alle Länder vertreten sind, etwa einem reformierten IWF-Gouverneursrat und einem von den Vereinten Nationen ausgerichteten zweijährlichen Gipfeltreffen.

73. Auf nationaler Ebene sollten sich die Politikverantwortlichen des gesamten verfügbaren Instrumentariums bedienen, darunter geld- und wechsellkurspolitische Maßnahmen, makroprudenzielle Maßnahmen und Maßnahmen zur Kapitallenkung, um die Auswirkungen volatiler internationaler Kapitalströme abzufedern. Maßnahmen zur Kapitallenkung können Anreize für Langzeitinvestitionen schaffen und es Ländern mit begrenztem Kapital dennoch ermöglichen, ausländische Kapitalpools zu nutzen. Die Verfügbarkeit längerfristiger Finanzierung durch multilaterale Entwicklungsbanken und eine Verbesserung der Umschuldungsarchitektur könnten außerdem dazu beitragen, die Wahrnehmung von Marktrisiken zu verringern.

VII. Änderung der für das Finanzsystem geltenden Regeln, um durch Nachhaltigkeit Stabilität zu fördern

Argumente für eine Reform

74. Jüngste Bankinsolvenzen haben offenbart, dass die Finanzregulierungssysteme lückenhaft sind und nicht mit neuen Technologien Schritt gehalten haben, über die Informationen rasch ausgetauscht und große Finanztransaktionen ohne Zeitverzug abgewickelt werden können. Der *Financing for Sustainable Development Report 2022* (Bericht von 2022 über die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung) enthielt die Warnung, dass Risiken aufgrund von Laufzeitinkongruenzen und dem Leverage-Effekt Teil des Finanzsystems sind, während der langen Niedrigzinsphase zugenommen haben und starke Zinsanstiege bedingen dürften. Vor den jüngsten Bankinsolvenzen lag das Hauptaugenmerk der Analysen jedoch auf den Risiken im Nichtbankensektor, darunter in der Finanztechnologie (Fintech) und bei den großen Technologieunternehmen im Finanzsektor. Dort unterliegen manche Institutionen weiter einer geringeren Finanzregulierung, und die Risiken sind nach wie vor hoch.

75. Darüber hinaus gilt es auch, das seit langem verankerte Kurzzeindenken und die Volatilität auf den Finanzmärkten anzugehen und verstärkt auf die Ausrichtung der Finanzmärkte an den Zielen für nachhaltige Entwicklung hinzuwirken. Durch bestehende prudenzielle Regulierungsrahmen könnte sich der Übergang zur Erreichung der Ziele verlangsamen. Letztendlich sollten Stabilität und Nachhaltigkeit einander verstärken: Stabile Märkte kurbeln die Investitionen an, während Langzeitinvestitionen in die Nachhaltigkeit eine stabilisierende, antizyklische Wirkung haben können.

76. Derzeit finden umfangreiche Arbeiten zur Berichterstattung von Unternehmen über die ökologischen, gesellschaftlichen und ordnungspolitischen (ESG) Auswirkungen ihrer Tätigkeit statt, und Arbeiten zur Schaffung von Anreizen für „friedensfördernde“ Investitionen laufen an. Die nachhaltigkeitsbezogene Offenlegung ist im Klimabereich am weitesten fortgeschritten. Einige Gebiete beginnen bereits, eine Offenlegungspflicht für klimabezogene Risiken durchzusetzen. Der im Rahmen der International Financial Reporting Standards Foundation (Internationale Stiftung für Standards in der Finanzberichterstattung) eingerichtete International Sustainability Standards Board (Internationaler Rat für Nachhaltigkeitsstandards) erarbeitet derzeit globale Basisstandards für die Berichterstattung und plant, das Endprodukt bis Anfang 2023 zu veröffentlichen. Diese Bemühungen sind ein guter Anfang, konzentrieren sich aber auf die finanzielle Signifikanz der Klimarisiken und nicht auf die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf den Klimawandel und andere Nachhaltigkeitsfaktoren. Bislang herrscht noch wenig Einigkeit darüber, wie Finanzinstitutionen ihr finanzielles Engagement im Hinblick auf diese Risiken und Auswirkungen anpassen sollten.

77. Ungeachtet der bestehenden internationalen Rahmen für finanzielle Integrität werden immer noch große Mengen an Ressourcen illegal geschöpft und durch regulierte und unregulierte Finanzinstitutionen geschleust. Es gibt nach wie vor zu viele Schlupflöcher, was einerseits auf die unzureichende Anwendung von Standards, andererseits auf ineffiziente Regeln zurückzuführen ist.

Maßnahme 12: Stärkung der Regulierung und Beaufsichtigung der Banken und der Finanzinstitutionen des Nichtbanksektors, um das Risikomanagement zu verbessern und den Fremdkapitalanteil auf vertretbarem Niveau zu halten

- Regulierung nach dem Grundsatz „gleiche Aktivität, gleiches Risiko, gleiche Regeln“, um den Risiken für die finanzielle Stabilität und Integrität von Banken und Finanzinstitutionen des Nichtbanksektors entgegenzuwirken.
- Beseitigung von kurzfristigen Anreizen durch Steueranreize, anreizbasierte Vergütung und die Schaffung von langfristigen Indizes und Bonitätsbewertungen.

78. Der Grundsatz „gleiche Aktivität, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ impliziert eine stärkere Regulierung der Finanzintermediation im Nichtbanksektor, die die wirtschaftliche Funktion von Banken erfüllt, zusätzlich zu den derzeit geltenden Vorschriften für Marktverhalten. Die internationale Gemeinschaft sollte ausgewogene und umfassende regulatorische Standards voranbringen, die neue digitalisierte Finanzinstrumente abdecken, um die finanzielle Stabilität und Integrität zu sichern und zugleich eine inklusive Digitalisierung anzuregen.

79. Die grundlegenden Herausforderungen, denen sich die Welt gegenübersteht, lassen sich jedoch nicht allein durch die Ausweitung bestehender regulatorischer Standards auf bislang nicht erfasste Institutionen lösen. Internationale normsetzende Organe sollten Richtlinien für zusätzliche Maßnahmen erarbeiten, um die Nutzung von Fremdkapital einzudämmen und eine übermäßige Finanzialisierung der Volkswirtschaften weltweit zu verhindern, beispielsweise durch Steueranreize zur Förderung langfristiger Kapitalbeteiligungen, die Erhebung von Transaktionssteuern (beispielsweise Stempelsteuern auf Eigenkapitaltransaktionen), um Kurzfristorientierung zu verhindern, und die Begrenzung des Fremdkapitalanteils für ein breiteres Spektrum von Institutionen durch entsprechende Vorschriften. Damit der Wettbewerbsdruck diese Maßnahmen nicht untergräbt, sollten sie nach Möglichkeit im Einklang mit internationalen Standards erarbeitet und international auf koordinierte Weise umgesetzt werden.

80. Nach der Finanzkrise 2008 gab es erste Bemühungen, den Aufschub und die Rückforderung anreizbasierter Vergütungen für Banken und für sonstiges Personal in der Finanzindustrie zu regeln, doch wurden diese Regeln weder fertiggestellt noch gebietsübergreifend angewandt. Auch im Unternehmensbereich sollte die Entlohnung der Geschäftsleitung und der Führungskräfte an die langfristige Unternehmensleistung und an Nachhaltigkeitsfaktoren geknüpft sein. Durch die Entwicklung langfristiger Indizes und Bonitätsbewertungen ließen sich darüber hinaus Investitionsbewertungen mit längerfristigen Zeithorizonten versehen.

Maßnahme 13: Mehr Nachhaltigkeit in Unternehmen und Eindämmung der Grünfärberei

- Stärkung und Anordnung einer nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegung und Einhaltung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch Unternehmen.
- Erhöhung der Glaubwürdigkeit „nachhaltiger“ Investitionen, unter anderem durch die Festlegung von Nachhaltigkeitsbewertungen.
- Aktualisierung der Marktregulierungen, -standards und -verfahren, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere Klimamaßnahmen, ins Zentrum der Markttätigkeit und der Volkswirtschaften zu rücken.
- Vorgabe für alle Institutionen innerhalb der internationalen Finanzarchitektur, klare und an den Zielen für nachhaltige Entwicklung ausgerichtete Übergangspläne aufzustellen.
- Konzipierung politischer und regulatorischer Rahmen, die eine direkte Verbindung zwischen Rentabilität und Nachhaltigkeit herstellen und durchsetzen.

81. In die Berichtspflichten großer Unternehmen, einschließlich Finanzinstitutionen, muss ein gemeinsamer Katalog von Nachhaltigkeitsindikatoren eingebunden sein – ungeachtet ihrer Auswirkungen auf die finanzielle Signifikanz –, der den Auswirkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen und Finanzinstitutionen auf das Klima und auf andere soziale und ökologische Faktoren Rechnung trägt. In der Investitionsberatung sollten zusätzlich zu den ohnehin schon eingeholten Informationen auch die Nachhaltigkeitspräferenzen der Kundschaft abgefragt werden müssen. Zudem müssen Mindeststandards für die Vermarktung von Investitionsprodukten als „nachhaltig“ angesetzt werden.

82. Eine Modernisierung der Marktregulierungen, -standards und -verfahren, sodass sie die Ziele für nachhaltige Entwicklung, Klimarisiken sowie die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umfassen, würde Marktanreize verändern. Die Vorgabe zur Abfassung von Übergangsplänen gälte auch für multilaterale Entwicklungsbanken sowie für die Regulierungsbehörden, normsetzenden Organe und Finanzinstitutionen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs. Regulierungs- und Aufsichtsbehörden müssen die Klimaresilienz der Finanzsysteme und -institutionen regelmäßig anhand der Nachhaltigkeitsindikatoren bewerten.

83. Der Finanzsektor kann die Wirtschaft jedoch nicht im Alleingang verändern. Die Politik sollte durch geeignete Sanktionen und Anreize sicherstellen, dass positive wie negative externe Effekte in den Preisen angemessen berücksichtigt werden und so eine feste Verbindung zwischen Rentabilität und Nachhaltigkeit entsteht. Dazu eignen sich fiskalpolitische Instrumente wie die Bepreisung von CO₂-Emissionen, Steuern auf fossile Brennstoffe oder andere Umweltabgaben oder auch direkte Vorschriften, die schädliche Aktivitäten mithilfe von Geldstrafen und Sanktionen, die die potenziellen Gewinne übersteigen, unterbinden. Damit die Länder ihre Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels erfüllen und Gerechtigkeits- und wirtschaftspolitischen Erwägungen gerecht werden können, müssen sie wohl verschiedene Instrumente wie Steuern, Subventionen, Marktmechanismen und -regulierungen kombinieren und gleichzeitig die Schwächsten gezielt unterstützen.

Maßnahme 14: Stärkung der globalen Standards für finanzielle Integrität

- Einbeziehung der finanziellen Integrität in Maßnahmen und Systeme zur Finanzreform.
- Schaffung globaler Standards, um Angehörige der entsprechenden Berufsgruppen für die Erleichterung illegaler Finanzströme zur Verantwortung zu ziehen.

84. Umfassende Maßnahmen zur Förderung der finanziellen Integrität müssen ein übergeordnetes Grundprinzip jeder Reform der internationalen Finanzarchitektur sein. Wirkungsvolle Maßnahmen zur Gewährleistung von Transparenz, Lenkung und Rechenschaftspflicht sind unerlässlich. Schlupflöcher müssen geschlossen und Maßnahmen vereinbart werden, um sicherzustellen, dass Gebiete mit strengem Bankgeheimnis nicht als Schutzhafen für illegale Finanzströme und Erträge aus Straftaten dienen können.

85. Angehörige der jeweiligen Berufsgruppen können die Verschleierung von Einkünften und Vermögenswerten und das Waschen der Erträge aus Straftaten als Mittler unterstützen. Diese Mittler für Steuerumgehung und -hinterziehung und andere Arten illegaler Finanzströme konnten sich wirksamen Maßnahmen zu lange entziehen. Hier muss eine Regulierung stattfinden, um aggressiven Steuerplanungspraktiken vorzubeugen. Es bedarf neuer internationaler Normen, um Regulierungsarbitrage zu vermeiden. Auf nationaler Ebene müssen diese Normen in eine angemessene Regulierung und Beaufsichtigung aller Berufsgruppen, die als Mittler für Geldwäsche, Steuerumgehung und -hinterziehung und andere illegale Finanzströme fungieren könnten, umgesetzt werden. Für Länder mit geringer Kapazität, die keine ernsthafte Bedrohung für die globale finanzielle Integrität darstellen, bedarf es angemessener Übergangsregelungen. Auf nationaler Ebene müssen Sanktionen ergriffen werden, doch sind Schutzbestimmungen unverzichtbar, damit diese Regelungen nicht anstatt finanzielle Integrität zu sichern für innenpolitische Zwecke missbraucht werden. Darunter könnte die Erarbeitung neuer Vorschriften oder eine Verbesserung der Aufsicht über bestehende Regeln fallen.

VIII. Umstrukturierung der globalen Steuerarchitektur für eine ausgewogene und alle Seiten einschließende nachhaltige Entwicklung

Argumente für eine Reform

86. Die nationalen Steuersysteme bilden die Grundlage des Gesellschaftsvertrags, nach dem die Steuerbevölkerung einen Beitrag zur Gesellschaft leistet und der Staat wertvolle öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellt. Grundsätzlich finanzieren und unterstützen Steuern das Funktionieren des Staates, doch in einem zunehmend globalisierten und digitalisierten Wirtschaftssystem ist eine wirksame internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen unerlässlich, um das Funktionieren der nationalen Steuersysteme zu gewährleisten. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die derzeitige Architektur der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen gestärkt werden muss, um Steuervermeidung und -hinterziehung und andere illegale Finanzströme zu bekämpfen, die den Ländern dringend benötigte Ressourcen entziehen, die sonst in die nachhaltige Entwicklung investiert werden könnten.

87. Multinationale Unternehmen nutzen Lücken und Diskrepanzen in den Steuervorschriften aus, um Gewinne dorthin zu verlagern, wo sie gering oder gar nicht besteuert werden, und Verluste dorthin, wo die Steuern hoch sind, um Steuern zu vermeiden oder zu hinterziehen. In der Regel unterscheiden sich die Ressourcen, die vielen multinationalen Unternehmen für die Steuerplanung zur Verfügung stehen, stark von den staatlichen Ressourcen für die Durchsetzung der Steuervorschriften. Zudem beruht die derzeitige Steuerarchitektur auf Besteuerungsgrundsätzen, die nicht gut auf digitale Geschäftsmodelle abgestimmt sind. Darüber hinaus machen sich die Superreichen die mangelnde Transparenz in Bezug auf das Eigentum an Vermögenswerten und die Kontrolle über juristische Personen (z. B. Briefkastenfirmen) zunutze, um Vermögens- und Kapitalertragssteuern zu umgehen.

88. Die meisten multilateralen Steuerübereinkommen entstanden erst in jüngster Zeit in Foren ohne universelle Beteiligung. Normen werden in Foren erarbeitet, an denen die Länder mit dem höchsten Bedarf nicht teilnehmen, oder in Foren, an denen sie zwar teilnehmen, aber nicht ausreichend eingeschlossen werden. Dies hat zur Folge, dass die Länder mit dem größten Bedarf nicht von der Erarbeitung neuer internationaler Steuernormen profitieren. Mit der Zeit beeinträchtigt dieses Defizit die mögliche Wirksamkeit der Steuernormen und des Steuersystems.

89. Die Fortschritte bei der Erhöhung der Steuertransparenz sind sinnbildlich für diese Herausforderung. Die Modalitäten der Steuerungsinstrumente und ihre strengen Vertraulichkeitsauflagen führen dazu, dass die meisten Entwicklungsländer de facto keinen Zugang zu Informationen haben, die ihnen bei der wirksamen Besteuerung vermögender Einwohnerinnen und Einwohner oder in ihrem Land tätiger multinationaler Unternehmen behilflich sein könnten.

90. Der schleppende Fortgang der Forderungen der Entwicklungsländer nach Inklusivität in den Rahmen für Zusammenarbeit in Steuerfragen hat das Vertrauen in den Multilateralismus und das Versprechen der Aktionsagenda von Addis Abeba zerrüttet, aber auch dazu geführt, dass erneut Forderungen nach einem gerechten und wirksamen internationalen Steuersystem zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung laut wurden, das den Anliegen und Kapazitäten aller Länder Rechnung trägt.

Maßnahme 15: Stärkung der globalen Steuernormen, um der Digitalisierung und Globalisierung durch einen inklusiven Prozess gerecht zu werden und dabei den Bedürfnissen und Kapazitäten der Entwicklungsländer und anderer Interessenträger zu entsprechen

- Prüfung von Optionen für eine vollkommen inklusive und wirksamere internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen.
- Vereinfachung der globalen Steuervorschriften zugunsten unterfinanzierter Steuerbehörden in Entwicklungsländern.

91. Mit der 2022 verabschiedeten Resolution 77/244 der Generalversammlung über die Förderung einer inklusiven und wirksamen internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen bei den Vereinten Nationen wurden zwischenstaatliche Erörterungen über die Möglichkeiten zur Stärkung der Inklusivität und Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen eingeleitet, einschließlich der möglichen Erarbeitung eines Rahmens oder Instruments für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen, der beziehungsweise das durch einen zwischenstaatlichen Prozess der Vereinten Nationen ausgearbeitet und angenommen wird, wobei bestehende internationale und multilaterale Vereinbarungen umfassend zu berücksichtigen sind. Um die Entwicklungsländer für ihren Kampf gegen Gewinnverkürzung und -verlagerung zu Steuerzwecken besser zu rüsten, müssen einfache durchführbare Lösungen entwickelt werden. Die Entwicklungsländer ziehen einfache Ansätze wie die Besteuerung digitaler Dienstleistungen oder Quellensteuern komplexeren Strategien vor. Eine solche Vereinfachung der Steuervorschriften ist zwar nicht leicht, erhöht aber die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des internationalen Steuersystems. Das gereicht allen Steuerakteuren zum Vorteil. Der Generalsekretär wird den Mitgliedstaaten in seinem nach Resolution 77/244 vorzulegenden Bericht Optionen zur Prüfung antragen.

Maßnahme 16: Stärkung der zweiten Säule des Vorschlags der OECD und der G20 in dem Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (Inklusiver Rahmen gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung) betreffend den Abbau verschwendungsfördernder Steueranreize bei Schaffung besserer Anreize für die Besteuerung im Quellenstaat

- Erhebliche Erhöhung des globalen Mindestsatzes für die Körperschaftssteuer, um ihn an den Regelsteuersatz der meisten Entwicklungsländer anzugleichen, und Bevorzugung der Besteuerung im Quellenstaat.

92. Der Vorschlag, einen Mindestsatz für die Körperschaftssteuer einzuführen, ist begrüßenswert, doch dieser Mindestsatz dürfte aufgrund des Steuerwettbewerbs zum Höchstsatz werden. Die Entwicklungsländer haben wiederholt gefordert, dass der globale Mindeststeuersatz wesentlich höher, nämlich annähernd so hoch wie ihre herrschenden Regelsteuersätze, angesetzt wird. In der Vereinbarung müssen der Besteuerung im Quellenstaat oberste Priorität eingeräumt und striktere Regeln zur Beseitigung von Gewinnverkürzung zu Steuerzwecken festgelegt werden.

Maßnahme 17: Schaffung von Rahmen für globale Steuertransparenz und Informationsaustausch, die allen Ländern zugutekommen

- Einrichtung von Mechanismen für einen nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden Austausch von Steuerinformationen zugunsten der Entwicklungsländer.
- Veröffentlichung der Informationen über wirtschaftliches Eigentum für alle Rechtsformen.

93. Die internationale Gemeinschaft sollte Mechanismen entwickeln, über die durch illegale Finanzströme gefährdete Entwicklungsländer auf nicht gegenseitiger Basis

automatisch Bankdaten und Informationen über Finanzkonten erhalten können, damit sie die bestehenden Steuertransparenzmechanismen nutzen und gleichzeitig ihre Kapazitäten zur vollen Teilnahme an den bestehenden Mechanismen allmählich ausbauen können.

94. Internationale Übereinkommen sollten dahingehend geändert werden, dass sie eine breitere Verwendung der im Rahmen von Steuerverträgen ausgetauschten Informationen ermöglichen, damit ihre rechtmäßige nichtsteuerliche Nutzung durch staatliche Behörden abgedeckt ist, beispielsweise bei der strafrechtlichen Verfolgung nichtsteuerlicher Finanzstraftaten. Zunächst sollte die Verpflichtung multinationaler Unternehmen zur Offenlegung von Informationen an die Steuerbehörden eines jeden Landes reformiert werden, um Informationen im Rahmen der reformierten Unternehmensberichterstattung öffentlich zugänglich zu machen.

95. Die Länder sollten die Systeme zur Sicherung der Transparenz im Hinblick auf wirtschaftliches Eigentum durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs, eine automatische Verifizierung und die Veröffentlichung von Informationen verbessern. Solche Register würden den Bemühungen um eine angemessene Besteuerung vermögender Einzelpersonen und multinationaler Unternehmen zum Durchbruch verhelfen.

IX. Schlussfolgerung

96. Den Anstoß für die Reformen in diesem Kurzdossier gab die Tatsache, dass die aktuelle internationale Architektur ihre zentralen Aufgaben nicht erfüllt und nicht in der Lage ist, eine stabile Langzeitfinanzierung für die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Dazu zählen Investitionen in das Recht auf Bildung, Gesundheit und Sozialschutz. Es ist offensichtlich, dass die Zielvorgaben der Ziele für nachhaltige Entwicklung und des Übereinkommens von Paris verfehlt werden, wenn die internationale Finanzarchitektur nicht rasch Ressourcen in großem Umfang in die anfälligsten Volkswirtschaften der Welt leitet. Dieses Versagen stellt eine wachsende und systemische Bedrohung für das multilaterale System selbst dar und sorgt weltweit für eine immer tiefer werdende Spaltung, geoökonomische Fragmentierung und geopolitische Verwerfungen.

97. Um derartige Entwicklungen zu vermeiden, müssen wir ambitionierte Reformen verfolgen und in Bezug auf alle Vorschläge in diesem Kurzdossier vorankommen. Diese Vorschläge sind als Paradigmenwechsel in der Struktur der internationalen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu sehen, die in ihrer Gesamtheit das Zusammenwirken der Länder zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung fördern. Wir müssen allen Ländern nachhaltigere und inklusivere Entwicklungspfade eröffnen, die sich an den Zielen für nachhaltige Entwicklung orientieren und in über das BIP hinausgehenden Messgrößen verankert sind. Dies erfordert neue Formen der internationalen Zusammenarbeit, die auf einer Architektur beruhen, die den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird und sich über das Finanz- und Währungssystem sowie die Bereiche Besteuerung, Handel, ökologische Stabilität und Klimamaßnahmen und andere Entwicklungsaspekte erstreckt. Unser aktuelles multilaterales System genügt diesen Anforderungen nicht, doch ließe sich dies durch die Umsetzung meiner Reformvorschläge in diesem Kurzdossier beheben.

Abbildung VI

Die vorgeschlagenen Reformen der internationalen Finanzarchitektur im Überblick

