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 handlungsorientier- WHQ (PSIHKOXQJHQ]X OHLVWHQ GLH DXI GHQ 9RUVFK meinsame Agend

23-09124 (G)
*2 30 9124 *

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 6FKRFNV XQG .ULVHQ HQWZLFNHOW-6%LW ZHLWHU ZLUG GHU wendet, 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 Finanzb5(t)13(u)9(r)8(96 Tf1 0 0 1 4204 reW*n2.32 842.04 reW*n)-5(n 0 1 4204 rQ EMC /Sp

b)

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 wirtsch

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 Wertpapier-DXIVLFKWVEHK|UGHQ GLH $UEHLWVJUXSSH Ä}LQDQ]LHOOH 0D stabilität, 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 9XOQHUDELOLWlWVLQGH[RGHU PLWWHOV ,QGLNDWRUHQ G %,3 KLQDXVJHKHQ³
- 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 Währungs

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

IV.

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 Risken 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

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

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 842.04 re LokAa000088

‡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 gewähr-

leisten und [illegible] zu Klimafonds

64. Durch die Neuzuteilung von Sonderziehungsrechten im August 2021 konnten manche der Lücken im

Abbildung V a
Bilaterale Devisenswap-Netzwerke
Q D F K 9R O X P H Q V N D O L H U W

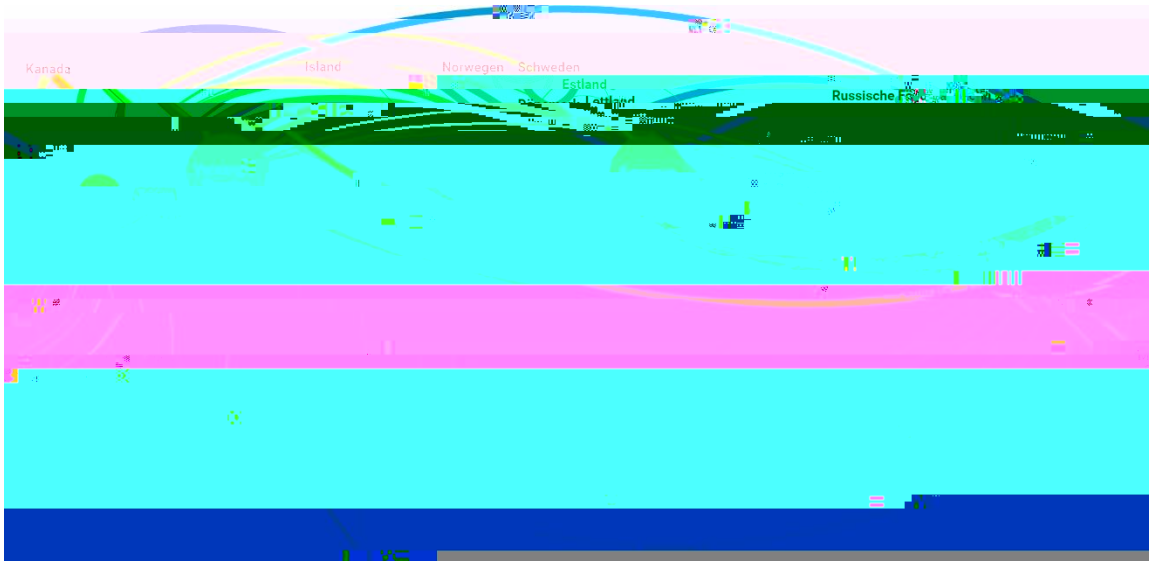
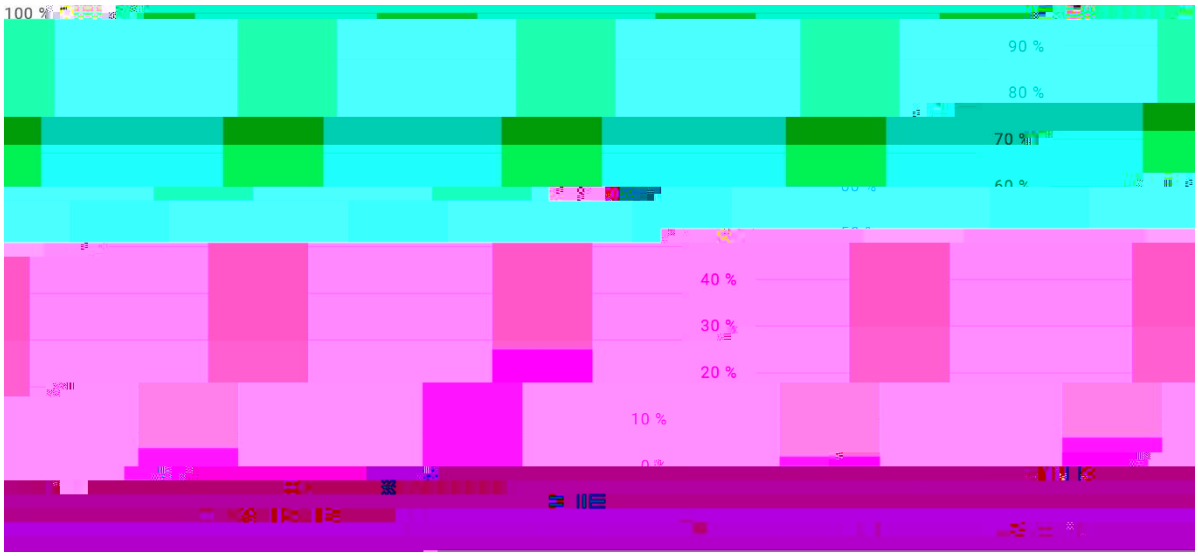


Abbildung V b
Zugang zu Devisenswaps nach Ländergruppe (2021)



Quelle: % H U H F K Q X Q J H Q G H U + D X S W D E W H L O X Q J : L U W V F K D I W O L F K H X Q G 6 R] L D O H $ Q J H O
V Z D S O L Q H 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-

76. Derzeit finden umfangreiche Arbeiten zur Berichterstattung von Unternehmen über die ökologischen, gesellschaftlichen und ordnungspolitischen (ESG) Auswirkungen ihrer 7IWLJNHLW VWDWW XQG $UEHLWHQ]XU 6FKDIIXQJ YRQ $QUHL titionen 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 Stan

Abbildung VI
Die vorgeschlagenen Reformen der internationalen Finanzarchitektur im Überblick